

Doc: GA46/LC46/REP/15/tr

KEİPA KIRK ALTINCI GENEL KURUL OTURUMU
HUKUKİ VE SİYASİ İŞLER KOMİSYONU

RAPOR*

YOLSUZLUKLA MÜCADELE İÇİN YASAL ÇERÇEVE
SAĞLANMASINDA PARLAMENTOLARIN ROLÜ

Raportör: Sn. Mikheil MACHAVARIANI, Komisyon Üyesi (Gürcistan)

* 5 Ekim 2015 tarihinde Varna'daki Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu'nun Kırk Altıncı Toplantısında ele alınan ve 26 Kasım 2015 tarihinde Bükreş'teki Kırk Altıncı Genel Kurulda onaylanan metin.

I. GİRİŞ

1. 5 Mayıs 2015 tarihinde Bakü’de gerçekleştirilen Kırk Beşinci Toplantı’da, yolsuzluk sorununa daha fazla ilgi gösterilmesine, sebep ve sonuçlarının analiz edilmesine ve aynı zamanda yolsuzlukla mücadelenin temel ilkelerinin ve bunların ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde uygulamasının incelenmesine karar verilmiştir.
2. İşbu karar çerçevesinde, KEİPA (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi) Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu “Yolsuzlukla Mücadele için Yasal Çerçeve Sağlanmasında Parlamentoların Rolü” konulu Raporunu hazırlamıştır. Bu Rapor, 5 – 6 Ekim 2015 tarihlerinde Varna’da gerçekleştirilen Komisyonun Kırk Altıncı Toplantısı’na ve 26-27 Kasım 2015 tarihlerinde Bükreş’te gerçekleştirilen Genel Kurul’un Kırk Altıncı Oturumu’na sunulmuştur.
3. Yolsuzluk, her toplumda farklı derecelerde gerçekleşir. Yapısı, sebepleri ve sonuçları, yolsuzlukla mücadele ve aynı zamanda yolsuzlukla mücadele önlemleri, siyasetçiler, kamuya mal olmuş kişiler, gazeteciler ve halk arasında süregelen tartışmaların konusudur. Yolsuzluk, ülkelerin ekonomik kalkınmasını engeller ve vatandaşlarının yaşam kalitesini sarsar. Dünya genelinde milyonlarca kişi kamu görevlileriyle günlük iletişimlerinde idari yolsuzlukla karşılaşmaktadır. Yolsuzluk, vatandaşların ve firmaların zamanı ve kaynakları üzerine ağır bir yük bindirir, kamu hizmetlerinde memnuniyetsizliğe yol açar, kamu kurumlarına güveni sarsar ve ticari büyümeyi ve yatırımı engeller.
4. Söz konusu Rapor, parlamentoların yolsuzlukla mücadeledeki rolünü vurgulamakta olup, yolsuzluğun artış göstermesiyle kanun ve düzenin daha az etkili olduğuna dikkat çekmektedir. Yolsuzluğun sadece bağımsız ülkelerin ekonomisi ve sosyal kalkınması bakımından değil aynı zamanda ulusal ve uluslararası güvenlik bakımından da en ciddi tehditlerden biri olduğu genel kabul görmektedir.
5. İşbu Raporda, on iki üye devletin tümünün ulusal delegasyonlarının katkısından faydalanmıştır. Ayrıca, referans materyal, KEİPA Uluslararası Sekreteryası tarafından internetteki diğer ilgili kaynaklar vasıtasıyla edinilmiştir.

II. YOLSUZLUKLA MÜCADELE İÇİN YASAL ÇERÇEVE SAĞLANMASINDA PARLAMENTOLARIN ROLÜ

6. Aristo tarafından dile getirildiği şekliyle “siyasetçinin en önemli görevi kanun yapıcı rolünde siyasi sistemi çökertecek gelişmeleri önlemeye ve memurların bundan kar sağlamasını engellemeye yönelik önlemler almaktır”¹. Halkın güvenliği ve refahı iyi yönetişime, bir diğer ifadeyle siyasi iktidarın devlet işlerini etkin bir şekilde yönetme kabiliyetine bağlıdır. Yolsuzluk, hukukun üstünlüğünü sarsar ve siyasi istikrarın, sosyal bütünlüğün kurumsal dayanağını zayıflatır ve ekonomik kalkınmayı engeller.
7. Yolsuzluk, yolsuzluk bilincini şekillendirir ve halk için yanlış bir kılavuz ortaya koyar. Yolsuzluk her kademedeki yönetimi oldukça etkisiz hale getirir ve iş ilişkilerini bozar. Genellikle, yolsuzluk ekonomik durumun kötüleşmesi, toplumsal sorunların artması, toplumda eşitsizlik ve adaletsizliğin artış göstermesi, halkın otoritelere güveninin sarsılması ve ülkenin küresel arenadaki imajının gerilemesi ile ilişkilidir. Yolsuzluk daha yüksek suç oranlarına yol açar, yatırımları olumsuz etkiler, demokrasiye güveni ve hukuk üstünlüğünü ortadan kaldırır. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele Karadeniz bölgesinde ve daha geniş çerçevede dünyanın tüm ülkelerinde ilgi odağıdır.

¹ Aristo, Dört ciltlik derleme, Cilt 4

8. Uluslararası toplum, yolsuzlukla mücadele konusundaki kaygısını ve istekliliğini daima ifade etmiştir. 1990'lı yıllarda, yolsuzlukla mücadele amacıyla Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi düzeyinde birçok doküman kabul edilmiştir.
9. 27 Ocak 1999'da, Avrupa Konseyi yolsuzluğun hukukun üstünlüğünü, demokrasi ve insan haklarını tehdit ettiğini, iyi yönetim, doğruluk ve sosyal adaleti sarstığını, rekabeti bozduğunu, ekonomik kalkınmayı engellediğini ve demokratik kurumların istikrarını ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye attığını vurgulayan Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni² kabul etmiştir.
10. 2003 sayılı BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin Önsözü artık bir yerel sorun olmayan, ancak tüm toplumları ve ekonomileri etkileyen bir uluslar ötesi olgu olan yolsuzluğun ciddi tehditleriyle tehlike altında olan yaşam alanlarını vurgulamaktadır. Kurumları ve demokrasi değerlerini, ahlaki değerleri ve adaleti sarsan ve sürekli kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye sokan, toplumların istikrarına ve güvenliğine yönelik tehditler, yolsuzluğun başlıca sonuçlarıdır. BM Sözleşmesi'nin devletlerin imzasına açıldığı tarih olan 9 Aralık günü Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Günü olarak kabul edilmiştir.
11. Yolsuzluk çok çeşitli faaliyetleri kapsamakta olup, genellikle resmi görevin kişisel kazançlar için kullanılması olarak tanımlanır. Yolsuzluk farklı şekillerde gözlenir. Bunlar arasında rüşvet (yolsuzluğun en yaygın şekli), genellikle iş sektörü ile devlet memurları arasındaki ilişkilerde rastlanan sözde "hesaplaşma", kamu fonlarının kötüye kullanılması, adam kayırma ve yaygın olarak uygulanan şantaj tanımlanabilir³. Yolsuzluğun sonuçları büyüklük ve şekil olarak değişiklik gösterir.
12. Rüşvet özel amaçlı yapıya sahip olmasına rağmen, yolsuzluk hem devlet mekanizması dahilinde hem de devlet yapıları ile özel sektör arasında farklı düzeylerde karmaşık ve ayrıntılı bir ilişkiler sistemidir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele, normal vatandaşın üst düzey yetkililere kadar nüfusun tüm segmentlerini içermesi gereken, karmaşık bir süreçtir.
13. Yetkinin kötüye kullanılması ve devlet memurlarının kamu kaynakları pahasına zenginleştirilmesi, gerçekte oylarıyla hükümeti seçen, aktif toplumsal konuma sahip kişilerin aldırışsız kalamamasına yol açar. Yolsuzluk, sonuçları hem tek bir ülkede hem de tüm bölge çerçevesinde ortak geleceği etkileyen ciddi bir sorundur. Yolsuzluğun temelleri bürokratik ve siyasi yapıların derinliklerinde yatmakta olup, esasen toplumsal koşullara, milli bilinç oluşturma özelliklerine ve bir ülkenin tarihi geleneğine bağlıdır.
14. Yolsuzluk, basit ve bir kerelik önlemlerle ortadan kaldırılması mümkün olmayan, ekonomik, toplumsal, siyasi ve kültürel boyutları olan, karmaşık bir olgudur. Yolsuzluğun sebepleri bir ülkenin siyasi ve bürokratik geleneklerine ve aynı zamanda bir toplumun siyasi ve tarihi kalkınmasına dayalıdır. Sırasıyla, yolsuzluğun ekonomik büyüme, siyasi kalkınma ve reformlar üzerindeki etkisi ve sonuçları ülke koşullarına göre değişir.
15. Ekonomik bakımdan yolsuzluk, ekonomik ilişkilerin bir ürünü olup, bu ilişkilerin gelişmesini doğrudan etkiler. Yolsuzluğun ekonomik yapısı, memurların zimmetine para geçirmesinin sonucu olarak girişimcilere devlet kurumları tarafından ayrımcılık yapılmasıyla ortaya çıkar. Bu, vergi gelirlerinde azalmaya ve ulusal bütçelerin zayıflamasına yol açar, çünkü bütçeye ayrılan fonlar memurların ceplerine girer. Devlet ekonomi yönetimindeki mali nüfuzunu kaybeder, bütçe eksikliği nedeniyle toplumsal

² Tüm KEİ (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı) ülkeleri işbu Sözleşmeyi onaylamıştır.

³ Yolsuzluğun şekilleri 29-30 Kasım 2000 tarihlerinde Erivan'da tertiplenen KEİPA Genel Kurulu On Altıncı Oturumu'nda onaylanan, KEİPA Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu'nun "Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Yasal Çerçeve" konulu Raporu'nda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır; Raportör –Sn. Alexander Puhkal (Ukrayna)

sorunlar artış gösterir. Genellikle kazanan rekabetçi olan değil rüşvetler sayesinde avantaj sağlayan kişi olduğu için rekabetçi pazar mekanizmaları bozulur. Bu, pazarın etkinliğinde azalmaya ve rekabet fikrinin gözden düşmesine neden olur. Rekabet avantajının kaynağının teknolojik yenilik ve etkin yönetim değil devlet memurlarıyla ustaca ilişkiler kurulması olması nedeniyle etkin kişisel mülkiyetin artışı yavaşlar. Uygulanabilir, adil piyasa kurallarının oluşturulmasında hükümete güven ortadan kalkar. Yatırım ortamı kötüleşir.

16. Sosyolojik bağlamda, yolsuzluk sivil toplum ile devlet arasındaki tüm sosyal ilişki alanlarını kapsayan çok boyutlu bir sosyal olgu olarak anlaşılabilir. Gelir eşitsizliği ve nüfusun çoğunluğunda yoksullaşma oluşur ve artış gösterir. Yolsuzluk, kaynakların nüfusun en hassas segmentlerinin cebinden küçük oligarşik gruplar lehine adaletsiz dağılımını sağlar. Devleti ve toplumu düzenleyen başlıca araç olan hukuk itibarını yitirir. Vatandaşların suç ve otoriteler karşısında savunmasız olduğu yönünde bir kamu algısı oluşmaya başlar. Kanun uygulayıcı yapıdaki yolsuzluk organize suçü güçlendirir. Toplumsal gerginlikteki artış, ekonomik kalkınmayı etkiler ve bir ülkedeki siyasi istikrarı tehdit eder.
17. Siyasal bağlamda yolsuzluk, güç ve gücünü koruma mücadelesinin bir yöntemi ve siyasi ideolojinin bir parçası olarak değerlendirilebilir. Siyasi odak ulusal kalkınmadan otoritelerin menfaatlerinin gerçekleşmesine kayar. Devlet kurumlarına güven azalır ve toplumdaki uzaklaşılmasına yol açar, bu da devletin iyi girişimlerini tehlikeye atar. Uluslararası arenada ülkelerin güvenilirliği azalır ve ülkelerin ekonomik ve siyasi izolasyonuna yönelik tehdit artar. Yolsuzluk elit gruplar arasında bir gerilim faktörü haline gelir ve siyasi istikrarsızlığa yol açar. Vatandaşlar demokratik değerler konusunda hüsrana uğrar ve demokratik kurumların sarsılması tehdidi ortaya çıkar.
18. Yolsuzluk, bir toplumun ya da bir bireyin spesifik görüşü olarak geleneğe ve düşünce yapısına dayalı olan, belirli bir toplumun kültürünün bir olgusu olarak değerlendirilebilir. Devlet memurları halkın ve toplumun menfaati yerine kabilelerinin, ailelerinin ve kendilerinin menfaatine hizmet ettiğinde, yolsuzluk bir ideoloji haline alır.
19. Yolsuzluk bir toplumun siyasi ve ekonomik yapısındaki zayıflıktan, ahlaki yozlaşmasından, sosyal adaletsizliğinden, yetersiz mevzuatından, tarihi ve kültürel geleneklerinden, siyasi, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlığından kaynaklanır. Dolayısıyla, yolsuzluk salgınları kamu bilincinin derinlerine nüfuz ederek, insan toplumunu içten sarsar. Yine de, yolsuzluğa yol açan sistemi değiştirmeye yönelik çabaların birleştirilmesiyle öteden beri süregelen yolsuzluğun dahi üstesinden gelinebileceğini vurgulamak gerekir. Aynı zamanda, yolsuzlukla mücadele toplumdaki ekonomik, toplumsal ve siyasi sorunların çözümüne katkı sağlar.
20. Yolsuzluğun sıklığı nadir ile yaygın aralığında olmak üzere farklı ülkelerde değişiklik gösterir, bir diğer ifadeyle yolsuzluk istisnai ya da sistemik olabilir. Yolsuzluk toplumun gelişme seviyesini doğrudan etkiler. Gelişmiş ülkelerde, yolsuzluk seviyesi gelişmekte olan ülkelere kıyasla çok daha düşüktür. Yolsuzluk istisnai -birkaç bireysel eylemden ibaret olduğu takdirde, saptanması ve cezalandırılması nispeten kolay olabilir. Böyle durumlarda, yolsuzluk niteliğinde olmayan davranış toplumdaki normdur ve hem kamu hem de özel sektördeki kurumlar bütünlüğü destekler. Sistemi tekrar yolsuzluk olmayan bir dengeye dönüştürmek için demokratik kurumların güçlendirilmesi gerekir. Bunun aksine, yolsuzluk bir kez yaygınlaşırsa - bir diğer ifadeyle sistemik olursa-, geniş ya da küçük ölçekte rüşvet ilişkilerde rutin hale gelir. Bu durumda, yolsuzluğun saptanma ve cezalandırılma olasılığı azalır ve yolsuzluğun artırılmasına yönelik teşvikler oluşturulur. Yolsuzluk sistemik olduğunda, resmi kurallar varlığını sürdürür, ancak bunların yerine gayri resmi kurallar geçer. Uygulamada, kanun yürürlüğe konulmaz ve yolsuzluk uygulamalarına uyarlanmış gayri resmi kurallar geçerli olur.

21. Sistemik yolsuzluk genellikle gümrük, vergi kurumları, bayındırlık işleri gibi belirli kamu kuruluşlarıyla ve devletin çeşitli kademeleriyle sınırlıdır. Yolsuzluk kamu sektöründe sistemik olduğunda, devlet kurumlarıyla iş yapan özel firmalar ya da şirketlerin rüşvete karışmaması neredeyse hiç mümkün değildir. Kamu sektöründe rüşvetin ve dolandırıcılığın hakimiyetine, güçlü yolsuzlukla mücadele yasal çerçevesiyle ve de muhasebe ve denetim gibi alanlarda standartlar belirleyen mesleki kuruluşların büyümesi teşvik edilerek karşı konulabilir. Uzun vadede, özel sektörde yolsuzluğun kontrolü, ticari kültürde ve ahlak kurallarında iyileşmeleri gerektirir. Aynı zamanda, kamu sektöründe yolsuzlukla mücadele özel sektördeki yolsuzluğu kontrol etmenin ön koşulu haline gelebilir.
22. Karadeniz bölgesindeki ekonomik işbirliği ve entegrasyonun artışı ile demokratik devletlerin ve serbest piyasaların temeli olarak hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi önemli bir öncelik haline gelmiştir. Liberal ticaret, mali akışlar, sermaye hareketi, genişleyen ekonomik ilişkiler vasıtasıyla paydaş ülkeler arasındaki daha yakın etkileşim resmi yolsuzluğun, bir diğer ifadeyle adil sınır ötesi işbirliğini ve hukukun üstünlüğünü sağlamadaki başlıca aktörlerin-polis, sınır, emniyet, adalet görevlileri, savcılar veya hakimler, devlet memurları vs.- yolsuzluğunun potansiyel etkisini artırmaktadır.
23. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın KEİ Üye Devletleri'nin İçişleri Bakanlarının Yolsuzluğun Önlenmesine ve Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Bölgesel Çabalar hakkındaki Ortak Deklarasyonu 14 Nisan 2011'de Bükreş'te kabul edilmiştir. Söz konusu Doküman herhangi bir yolsuzluk manifestosundan ödün vermeksizin, ikili ve çoklu temelde yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadeleye dahil olan KEİ üye devletlerinin ulusal kurumları arasındaki işbirliğini artırarak ve bu husustaki ortak bölgesel girişimleri destekleyerek, şeffaf ve hesap sorulabilir yönetişimin önemini vurgulamaktadır. Bu Deklarasyon yolsuzluğu önlemek ve kamu bilincini ve ahlaki davranışın artırılmasını ve aynı zamanda sivil toplum yapılarıyla işbirliğinin güçlendirilmesini dahil etmek, toleransı azaltmak ve yolsuzluk olgusuna karşı red tutumlarını artırmak amacıyla etkin önlemler almanın güncelliğini vurgular. Suça karşı uzmanlaşmış kurumlar arasında artan ve daha aktif bir işbirliği taahhüdü yinelenmiş ve uzmanlaşmış kurumlar ile ilgili kurumlar arasındaki işbirliğini destekleme ve artırma kararlılığının tekrarlanmasına karar verilmiştir.
24. Geçtiğimiz yıllarda, Karadeniz ülkelerinin politikası yolsuzlukla mücadeleye odaklıydı. Ekonomik politika ve kurumsal reform ve aynı zamanda iyi makroekonomik politikaların, güçlü mali sistemin, iyi yönetişimin ve etkin yolsuzlukla mücadele mekanizmalarının oluşturulması dahil önleyici tedbirler devlet faaliyetlerinde önemli rol oynamaktaydı. Aynı zamanda, uygulamayı ve yolsuzlukla mücadele mevzuatını özenle hazırlama veya iyileştirme çabaları güçlendirilmiştir. Yolsuzlukla mücadele ve devlet reformları son derece iç içe geçmiştir ve reformlar hızlandırıldığı ve genişletildiği takdirde ülkeler yolsuzlukla mücadelede daha fazla ilerleyebilir. Ayrıca, devlet kurumlarının reformu, kamu hizmeti reformu, artan bütçe oluşturma, mali yönetim, vergi idaresi, güçlenen hukuki ve adli sistemler daha az öneme sahip değildir.
25. Ulusal yolsuzlukla mücadele çabaları öncelikle sürdürdükleri kararlılığa ve bunlara zemin teşkil eden ekonomik politikalara ve kurumlara bağlıdır. Yolsuzluk uygulamalarının cesaretini kırmaya ve bunları kontrol etmeye yönelik ulusal programlar arasında ulusal yolsuzlukla mücadele önlemlerini uygulama yollarının ve şekillerinin tanımlanması, yolsuzluğu kontrol etmeye ve çok uluslu belgeleri uluslararası düzeyde birleştirmeye yönelik çabalar yer almaktadır. Yolsuzlukla mücadele stratejilerinin ve programlarının kapsamı, yolsuzluğun bir ülkenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasının etkinliği üzerinde oluşturduğu belirli bir tehdide bağlıdır.

26. Genel yasal çerçevenin küresel yolsuzlukla mücadele standartlarına ve uygulamalarına dayalı olmasına rağmen, reformların her bir ülke tarafından kendine özgü siyasi, yasal, ekonomik veya kültürel koşullarına uygun şekilde uyarlandığı unutulmamalıdır.
27. Ulusal delegasyonlardan gelen yazışmalar KEİ üye devletlerinde yolsuzlukla mücadelenin ilerlediği çerçeveyi vurgulamaktadır. Yolsuzluk hukukun üstünlüğünü tehlikeye attığı için ülkeler buna karşı ulusal programları özenle hazırlamakta ve uygulamaktadır.
28. Arnavutluk'ta, yolsuzlukla mücadele için yasal ve düzenleyici bir çerçeveyi, yolsuzlukla mücadelede özel birimlerinin çalışmasının uygulama, oluşturma ve örgütlenme mekanizmasının tanımını içeren bir yolsuzlukla mücadele sistemi oluşturulmuştur. Yolsuzlukla mücadeleye yönelik bir bütün önlemler ve mekanizmalar sistemini, özel örgütsel ve önleyici tedbirleri ve yolsuzlukla mücadele mekanizmalarını, yolsuzluğun sonuçlarının ortadan kaldırılmasını içeren ve aynı zamanda yolsuzluk suçlarına karşı ciddi cezai yükümlülük öngören katı bir yasal çerçeve oluşturulmuştur. Ülkedeki yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinde temel doküman Ceza Kanunu'dur. Yolsuzlukla mücadele amaçlı diğer önemli yasal eylemler arasında varlıkların beyanı ve denetimine, seçilmiş kişilerin mali yükümlülüklerine ve belirli devlet memurlarına ilişkin Kanun; kamu idaresi ahlak kurallarına ilişkin Kanun; kamu görevlerinin icrasında çıkar çatışmalarının önlenmesine dair Kanun ve İçişleri Bakanlığı'nda İçişleri Servisi ve Şikâyetler hakkındaki Kanun yer alır. 2015-2020 sayılı Sektörler arası Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve 2015-2017 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı 20 Mart 2015 tarihli Kabine Kararıyla onaylanmıştır. Yolsuzlukla mücadele reformları idari sitemlerin, hukukun üstünlüğünün, adaletin, kanun nezdinde eşitliğin ve kamu açıklığının iyileştirilmesini amaçlar.
29. Ermenistan'da, hükümetin başlıca faaliyetlerinden biri Ermenistan Milli Meclisi'nin 22 Mayıs 2014 tarihli "Ermenistan Cumhuriyeti Hükümetinin Programının Onaylanmasına ilişkin" Kararında belirtildiği şekliyle yolsuzlukla mücadeledir. Belediye İdari Teşkilatında Yolsuzlukla Mücadele Kavramı 2014'te benimsenmiştir. "Yolsuzlukla Mücadele Konseyinin ve Birlikli Grubunun kurulmasına, Konseyin teşkiline, birlikli grubunun faaliyet kurallarına ve Ermenistan Cumhuriyeti Hükümetinin Yolsuzlukla Mücadele Programlarını İzleme Dairesine ilişkin" Hükümet Kararını müteakip yeni yolsuzlukla mücadele sistemi oluşturulmuştur. Bu Konseye yolsuzlukla mücadele stratejisinin uygulanma sürecini sistemli bir hale getirmek ve programların uygulanmasını kontrol etmek amacıyla başvurulmuştur. Ermenistan Cumhuriyeti'nin Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve 2009-2012'deki uygulanmasına yönelik Eylem Planı 8 Ekim 2009 tarihli 1272-N Sayılı Hükümet Kararıyla kabul edilmiştir. Ermenistan Cumhuriyeti Hükümetinin "Ermenistan Cumhuriyeti Yolsuzlukla Mücadele Stratejisinin ve 2015-2018 yıllarında uygulanmasına yönelik Eylem Planının onaylanması" hakkında taslak Kararı oluşturulmuş ve ibraz edilmiştir. Bu Strateji taslağı, yolsuzluğu teşvik eden ve bunu tetikleyen sebeplerin ve durumların ortadan kaldırılmasını ve aynı zamanda ülkede iyi bir ahlaki ve psikolojik ortam oluşturulmasını ve devlet sisteminde yolsuzlukla mücadeleyi amaçlamaktadır.
30. Azerbaycan'da, Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Devlet Programı ve Şeffaflığın Artırılmasına ve Yolsuzlukla Mücadeleye yönelik Ulusal Strateji, Ülkenin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Azerbaycan Cumhurbaşkanı ayrıca yolsuzlukla mücadele etmek ve toplumda açıklığı teşvik etmek amacıyla 2012-2015 dönemi için Ulusal Eylem Planını onaylayan Kararnameyi imzalamıştır. Bilgi özgürlüğünün sağlanması alanında, kamu kurumlarının "tek durak pencere" ilkesine dayalı olarak örgütsel bilgileri sunduğu tek bir elektronik devlet portalı oluşturulmuştur. 2012 yılında, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın kontrolünde Kamu Hizmetleri ve Toplumsal Yenilik Devlet Ajansı kurulmuş olup, "ASAN Xidmət" merkezi vasıtasıyla hizmet sunar. Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun 4.2 no.lu Maddesi uyarınca, 2005'te Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu kurulmuş ve görevlerini belirlemek üzere ilgili yasal eylem kabul edilmiştir. Yolsuzluk suçlarının topluma yönelik

teşkil ettiği yüksek tehdit nedeniyle ve BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin 36. Maddesi ve Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi uyarınca 2004'te Başsavcılık bünyesinde özel bir Yolsuzlukla Mücadele Dairesi kurulmuş olup, bu daire yolsuzluk vakalarını saptamaktan ve araştırmaktan sorumludur. Daire, yılda iki kez, toplumun tüm segmentlerinin ve kitlesel medyanın katılımıyla basın konferansları düzenler ve burada katılımcılar sorularına yanıt bulur. Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası'nın resmi web sitesi, İş Ortamı ve İşletme Performansı Araştırması'nın (BEEPS V) sonuçlarını yayınlamış olup, bunlar Azerbaycan'ın yolsuzlukla mücadeledeki başarısına işaret etmiştir. Yeni mevzuatın kabulü ve Başsavcılık bünyesindeki Yolsuzlukla Mücadele Dairesinin başarılı faaliyetleri dahil olmak üzere Azerbaycan hükümeti tarafından yolsuzlukla mücadele konusunda alınan önlemler, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü tarafından son derece takdir edilmiştir.

31. Bulgaristan'da, yolsuzlukla mücadele bakımından başlıca kanun Ceza Kanunu'dur. 2008'de, Devlet Milli Güvenlik Kurulu kurulmuş ve 2010'da Karşı Eylem ve Organize Suçun ve Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi kurulmuştur ve amacı önleyici yolsuzlukla mücadele tedbirleri geliştirmektir. 2011'de, Adli ve Cezai Usul Kanunu tadil edilmiştir. Nisan 2015'te, Bulgaristan Hükümeti yolsuzlukla mücadele kurumlarının etkin bir sisteminin oluşturulmasını, bunların verimliliklerinin artırılmasını ve bunlar arasında daha iyi bir koordinasyonu öngören Yolsuzluğun ve Organize Suçun Önlenmesi ve Yolsuzlukla ve Organize Suçla Mücadeleye yönelik Ulusal Stratejiyi kabul etmiştir. Bu Strateji, ayrıca, yolsuzluk suçlarıyla mücadele için tek bir kurumun oluşturulmasını ima etmekte olup, bu 2016'nın başlarında aktif hale gelecektir. Haziran 2015'te, Kabine yüksek görevlerdeki kişiler arasında yolsuzluğun önlenmesine ilişkin bir taslak Kanun sunmuştur. İdari kontrolün uygulanması ve yolsuzlukla mücadele önlemlerinin uygulanmasında dahili kontrolün güçlendirilmesi amacıyla bağımsızlıkları kanunla düzenlenen denetim kurulları kurulmuştur.
32. Gürcistan'da, kamu hizmetlerinin somut alanlarında yolsuzluğun ve bürokratik uygulamaların ortadan kaldırılması kapsamında devriye ekiplerinin oluşturulması, vergi tahsilatının güçlendirilmesi, gümrük sisteminin aklanması, güvenilir güç temininin sağlanması, ticaretteki kısıtlamaların kaldırılması, kamu ve nüfus sicillerinin çalışır hale getirilmesi, üniversiteye giriş sınavlarındaki yolsuzluğun kökünü kazımak ve belediye hizmetlerinin yerel merkezler arasında dağıtılmasını sağlamak yer almıştır. Kısa vadede bu reformların sonucu olarak, Gürcistan yolsuzlukla mücadelede maddi başarılar sağlamış ve buna paralel olarak medyayı reformları iletmek için kullanmıştır. Başarılı devriye polisi reformu hükümetin reform çabasına anında güvenilirlik oluşturmuştur. Vergi sisteminde, gümrük dairelerinde ve enerji alanında da reformlar yapılmıştır. Ticari düzenlemeler alanındaki reformcular tek durak pencereler oluşturarak tüm acentaları ortadan kaldırmıştır. Yolsuzlukla mücadele reformları ayrıca kamu sicili ve nüfus sicillerinde, yükseköğrenim kurumlarına giriş sınavlarının dönüştürülmesinde uygulanmıştır. Yolsuzlukla mücadele reformları şeffaflığı ve hesap sorulabilirliği artırmak ve mali disiplini güçlendirmek suretiyle hükümeti halka daha fazla yakınlaştırmaya çalışan yerel özerklikler ve belediye hizmetleri gibi daha geniş reformların bünyesinde yer almıştır. Devlet kamu hizmetlerinin pek çok alanında yolsuzluğu çözmede başarı sağlanmıştır.
33. Yunanistan'da, Parlamento yolsuzlukla mücadelede anayasal role sahiptir. Kabul edilen kanunlar hem yolsuzluğun önlenmesine hem de yolsuzlukla mücadeleye yöneliktir. Yolsuzlukla Mücadele Genel Sekreterliği 2013 yılında 3 yıllık bir dönem için kabul edilmiş olan ve daha etkin ve verimli bir şekilde yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik 45 hedef içeren Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejik Eylem Planını revize etmiştir. Ulusal Stratejik Eylem Planı kapsamındaki başlıca konular parlamento üyeleri için bir İş Ahlakı tüzüğüne benimsenmesi ve Varlık Beyanı Denetim Komitesi'nin teşkilinin

genişletilmesi, varlık beyanına ilişkin yeni kanunun yürürlüğe konulması, yolsuzlukla mücadele mevzuatının uluslararası standartlar uyarınca güncellenmesi, siyasi parti finansman kanununun uluslararası standartlar ve GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) tavsiyeleri uyarınca tadili olup, Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejik Eylem Planı yolsuzlukla mücadele konusunda kamu bilincini oluşturmak için kampanyalar başlatılmasını ve kamu kurumu yapılarının hesap sorulabilirliğinin artırılmasına yönelik önlemlerin uygulanmasını öngörmektedir.

34. Moldova'da, yasal çerçeve aşağıdaki kanunları içerir: 90 Sayılı Yolsuzluğun Önlenmesi ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu; 239 sayılı Karar Alma Şeffaflığı Kanunu; 252 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Telefon Hatları Sisteminin İşletimine İlişkin Düzenlemelerin Onaylanması hakkında Kanun; 2011-2016 yılları için Adalet Kesimi Reform Stratejisinin Onaylanmasına İlişkin 231 sayılı Kanun. 2011-2015 yılları Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi (NAS) Temmuz 2011'de kabul edilmiş olup, kamuda ve özel sektörlerde yolsuzluk seviyesinin azaltılmasını amaçlar. Yukarıda belirtilen stratejinin başarıları arasında şunlar yer almaktadır: yolsuzlukla mücadele düzenleme çerçevesinin geliştirilmesi ve güncellenmesi, taslak yasal eylemlerin yolsuzlukla mücadele ekspertizi sürecinin başlatılması, çoğu kamu dairesinde yolsuzluk risklerinin değerlendirilmesi sürecinin başlatılması, kamu kurumları ile sivil toplum arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi, bu alanda uluslararası işbirliğinin genişletilmesi. Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Merkezi yolsuzluğun, yolsuzluğa ilişkin eylemlerin ve yolsuzluk davranış olgularının önlenmesi ve bunlarla mücadele konusunda yetkili bir özel kurumdur. Bu Merkez faaliyetlerini yolsuzluk meşruluk, tarafsızlık, mücadele yerine önleyici tedbirlerin uygulanması önceliği, temel insan haklarının ve özgürlüklerinin gözetimi ilkelerine dayalı olarak ve diğer kamu kurumlarıyla ve gerçek kişilerle işbirliği yaparak gerçekteşirmektedir.
35. Romanya'da, önceliklerden biri yolsuzlukla mücadele ve adalete ve yönetime güven düzeyinin artırılması ve aynı zamanda sivil toplumun karar alma sürecine dahil edilmesidir. Romanya adli sistemi düzeltmeyi amaçlayan önemli önlemler almış ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik yeni önlemler benimsemiştir. Yolsuzlukla mücadele, Adalet Bakanlığı, Yüksek Hakimler Kurulu, Yüksek Temyiz ve Adalet Mahkemesi, Savcılık, Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Müdürlüğü ve Organize Suçların ve Terörizmin Araştırılması Müdürlüğü'nden oluşan bir Kurumlar Arası Komite vasıtasıyla adli sistemle izlenmektedir. Romanya Parlamentosu kamu kurumlarında şeffaflık ve hesap sorulabilirliğin güçlenmesini dikkatlice izlemektedir. Parlamenterlerin İş Ahlakı Tüzüğünün kabul edilmesi için gerekli önlemler alınmış olup, Vekillerin ve Senatörlerin Statüsüne İlişkin Kanunun 14. Maddesinde değişiklikler ve ilgili eklemeler yapılması planlanmaktadır. Bu girişim, ayrıca malvarlığının şeffaflığına, uyumsuzluk ve çıkar çatışmasına ve parlamenterlerin parlamenterlik görevini yerine getirmek için gerekli bilgi ve becerilerinin genişletilmesine yönelik önlemler alma görevine ilişkin hükümler içeren bir parlamenter disiplini amaçlar. Bu bakımdan, Parlamentosunun Hukuki İşlerine İlişkin iki Komite ve Vekillerin ve Senatörlerin Statüsüne İlişkin Ortak Komite Avrupa Parlamentosu tarafından sunulan gözlemleri analiz etmiştir. Bu amaçla, Vekiller Odası başkanlığı Avrupa kurumları tarafından oluşturulan tavsiye ve öneriler de dikkate alınmak suretiyle Romanya Sivil Toplumunun temsilcileri ile işbirliğini içeren bir çalışma grubu bünyesinde Vekiller için bir İş Ahlakı Tüzüğünün taslağının oluşturulmasına yönelik gerekli tüm önlemleri almıştır.
36. Rusya'da, yolsuzlukla mücadele alanındaki önemli uluslararası belgelerin onaylanması ile ve 25 Aralık 2008 tarihli Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin 273-FL Sayılı Federal Kanun ilkesinin benimsenmesini müteakip, kamu hizmeti dahil olmak üzere kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele önlemleri sistemi ülkede geliştirilmeye başlanmıştır. Yolsuzlukla mücadele alanında kamu idaresinin iyileştirilmesine ilişkin olarak, Rusya Federasyonu'nun Belirli Yasal Eylemlerinin Tadiline İlişkin 21 Kasım 2011 tarihli 329-FL Sayılı Federal

Kanun, yolsuzlukla mücadele kısıtlamalarına ve yasaklarına uyulmaması nedeniyle kamu hizmetinde “güven kaybı sebebiyle işten çıkarma” gibi bir mekanizma getirmiştir. 2010 itibarıyla, düzenleme normları yolsuzlukla mücadele tutumu için gerekli koşulları oluşturan, kamu görevlileri için mesleki ahlak kuralları ilkelerini belirlemektedir. 2012’de, devlet ve belediye kurumlarında istihdam edilen kişilerin gelir ve giderleri üzerinde kapsamlı bir kontrol sistemi oluşturmayı amaçlayan bir kanunlar paketi onaylanmıştır. 2013’te, yolsuzlukla mücadele mevzuatının iyileştirilmesiyle bu yöndeki çalışmalar devam etmiştir. Federal Meclise yönelik olarak Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen görevler çerçevesinde, devlet memurlarının Rusya Federasyonu dışında bulunan yabancı bankalarda hesap açmadan ve açılan hesapları sürdürmeden veya bu bankalarda nakit ve kıymetli evrakları muhafaza etmekten Men Edilmesine ilişkin Kanun, 2012 yılında kabul edilmiştir. 2010’da Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi onaylanmış olup, hükümleri toplumda yolsuzluğun temel sebeplerini çözüme kavuşturmayı ve ilgili döneme ait Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı dikkate alınarak Rusya Federasyonu Konularındaki federal devlet kurumlarının, kamu kuruluşlarının ve belediyelerin o tarihteki gerekliliklerini sağlam bir şekilde belirlemeyi amaçlayan genel politika dokümanını temsil etmektedir. Bu belgeler kamu kurumları, yerel hükümetler, sivil toplum kurumları, örgütler ve bağımsız vatandaşlar için eylem programını tanımlamaktadır.

37. Sırbistan’da, 2013-2018 dönemi için Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve 2013-2018 dönemi için Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisinin uygulanmasına yönelik Eylem Planı kabul edilmiş olup, bunlar yolsuzlukla mücadele mevzuatının yürürlüğe konulmasını öngörmektedir. Sırbistan’daki önleyici yolsuzlukla mücadele mevzuatı kapsamında Ceza Kanunu, Karapara Aklamayla Mücadele Kanunu, Çıkar Çatışması Kanunu, Yolsuzlukla Mücadele Kurumlarının Kurulmasına ilişkin Kanun, Kamu için Önemli Bilgilere Ücretsiz Erişim hakkında Kanun, Suç Gelirlerinin Alıkonulması ve Müsaderesine ilişkin Kanun yer almaktadır. Yolsuzlukla mücadele alanındaki Reform politikası üç ana yönde gerçekleştirilmektedir: yolsuzlukla mücadele politikası, yolsuzluğun suç sayılması ve yolsuzluğun önlenmesi. Sırbistan Yolsuzlukla Mücadele Kurumu ulusal yolsuzlukla mücadele planlarının özenle hazırlanmasına ve uygulanmasına yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedir. Sırbistan’da yolsuzlukla mücadelede ayrı bir önemli rol ise kamu ve ticaret kuruluşlarına aittir.
38. Türkiye’de, yolsuzlukla mücadele konusundaki temel kanunlar, Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Kanunu’dur. Aynı zamanda, Malvarlığının Beyanına ve Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin 3628 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri için Ahlak Kuralları Konseyinin Kurulmasına ilişkin 5176 sayılı Kanun, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5510 Sayılı Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesine ilişkin 5549 sayılı Kanun gibi yasal eylemler bu kapsamdadır. Şeffaflığın Artırılmasına ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine ilişkin Strateji ve 2010’da Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen ilgili Eylem Planı çerçevesinde, şeffaflığı ve açık kamu idaresini sağlamayı amaçlayan bir dizi önlem öngörülmüştür. İyi yönetişimin teşvik edilmesi alanında yolsuzlukla mücadele önlemleri getirilmiş ve sözkonusu kanunlardaki değişiklikler dahil olmak üzere ilgili reformlar uygulanmıştır. Yolsuzluğun önlenmesindeki önemli rol Başbakanlık Halkla İlişkiler Birimine atfedilebilir.
39. Ukrayna’da, öncelik yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin uluslararası standartlar ve koşullara uyarak yeterli bir yasal çerçeve belirlemektir. Ekim 2014’te, Ukrayna’daki Devlet Yolsuzlukla Mücadele Politikasının İlkelerine ilişkin Ukrayna Kanunu, Yolsuzluğun Önlenmesine ilişkin Ukrayna Kanunu ve Ukrayna Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Bürosuna ilişkin Ukrayna Kanunu’nun dahil olduğu “Yolsuzlukla

Mücadele” yasa paketi kabul edilmiştir. Yeni kanunlar ile devletin yolsuzlukla mücadele politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını sağlayan özel statüye sahip bir merkezi icra kurumu olan Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Ajansı'nın yanı sıra yeni bir yasa uygulayıcı kurum olarak Ukrayna Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Bürosu kurulmuştur. Devletin veya yerel öz idarelerin görevlerini yerine getirmekle yetkili yüksek düzey memurların bağlı olduğu Ulusal Büro'ya milli güvenliği tehdit eden yolsuzluk suçlarının önlenmesi, saptanması, engellenmesi, araştırılması ve çözülmesi yetkisi verilmiştir. Yolsuzluğun Önlenmesine ilişkin Ukrayna Kanunu, yolsuzlukla mücadele önlemleri, yeni mali kontroller, yolsuzluğun izlenmesine ve önlenmesine ilişkin yeni yöntemler sunarak sistematik hale getirilmiştir.

40. Yolsuzlukla mücadele reformlarının başarısını sağlayan yol açan bazı genel faktörler ana hatlarıyla belirtilebilir. Özellikle; geniş çaplı kamu hizmetlerinde yolsuzluğun önlenmesi, saptanması, uygulanması amaçlı karşılıklı olarak birbirini güçlendiren reformlar ve kurumsal reformlarla, yeni kalifiye personelin ilgisiyle, devletin rolünün sınırlanmasıyla ve geleneksel olmayan yöntemlerin uygulanmasıyla karakterize edilen bir stratejinin anında uygulanmasını sağlayan üst düzey siyasi iradenin kritik önemi bu faktörlerdendir.
41. Devlet operasyonlarının ve karar almanın şeffaflığı ve hesap sorulabilirliği, yolsuzluk sorununun ele alınmasında ilk önceliktir. Gizlilik, bilgilendirme ve şeffaflıkla korunabilir. Hesap sorulabilirliğin temeli devlet memurları, özel vatandaşlar, işletmeler ve sivil toplum örgütleri bakımından bilgi ve eylemin birleştirilmesidir. Yolsuzluğa karşı kamu toleransı azaltılmalıdır. Özgür basın varlığı en büyük öneme sahiptir. Gizlilik, bir taraftan verilerin dağıtılması, analiz ve sunum, genel bilincin geliştirilmesinde son derece etkili olurken, diğer taraftan yolsuzluk uygulamalarının gizli kalmasına yardımcı olur. Kitle iletişim araçlarının rolü bu hususta ek önem kazanır.
42. Devlet reformu ile birlikte, önemli faktörlerin biri ahlaki tutumdur. Bu, vicdanın iç hesap verebilirliği olarak anlaşılabilir ve yolsuzlukla mücadelede en önemli araç haline gelebilir. Devlet görevlilerine yeniden eğitim verilerek kamu idaresinin reformu da yolsuzluğun azaltılmasına yardımcı olabilir.
43. Spesifik ülke stratejileri ülkenin tarihi, siyasi ve toplumsal bağlamına dayalı olarak değişiklik göstermekle birlikte; güçlü bir yasal çerçevenin benimsenmesi, etkin hesap sorulabilirlik kurumlarının (örneğin parlamenter gözetim organları, bağımsız ve güvenilir adli, açık ve güvenilir seçim süreçleri) görevlendirilmesi ve en önemlisi yolsuzlukla mücadele için siyasi iradenin varlığı dahil olmak üzere belirli önlemler ve faktörler etkin bir yolsuzlukla mücadele stratejisi için esastır.
44. Ülkelerde devam eden önlemlere rağmen, yolsuzlukla mücadele çabaları genişletilmeli ve artırılmalıdır. Açık ve hesap sorulabilir yönetim uygulamaları belirlemek, rüşvetle mücadele kanunlarının uygulanması ve şeffaf karar almayı sağlamak, adalet, emniyet ve mali düzenleme görevlileri arasında bütünlüğü güvence altına almak özel sektörde açıklık ve hesap sorulabilirliği artırmak, güçlü ve tarafsız hukukçular ve aynı zamanda özgür ve açık bir basın dahil olmak üzere kamu ve özel sektör hesap sorulabilirliğini sağlayan kurumları güçlendirmek amacıyla halen yapılması gereken pek çok iş vardır.
45. Bu amaçla, iyi yönetim, şeffaflık ve hukukun üstünlüğünü artırmak ve yolsuzluğun artma olanaklarını sınırlandırmak için etkin yolsuzlukla mücadele mekanizmaları tanıtılabilir. Bu önlemler arasında, özel kuruluşların kamu fonlarının memurlar tarafından kontrol etmeye teşvik etmek, devlet memurları için ahlaki standartlar, davranışı düzeltmeye ve tüm vatandaşların ahlakını artırmaya yönelik vatandaşlık eğitim programları, şirketlerde yolsuzluk endeksinin belirlenmesi, ulusların yolsuzlukla mücadele uygulamaları deneyimlerini paylaşmasına izin veren sistemin oluşturulması yer alabilir.

46. Ulusal yasal çerçeve, uluslararası tanınmış ilkelere ve normlara dayalı temel yolsuzlukla mücadele eylemlerinde sistemleştirilen bir dizi temel ilke, politika, kanun ve yönetmelikleri kapsamalıdır. KEİ ülkelerinin Avrupa Birliği (AB), Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) vs. çerçevesinde yolsuzlukla mücadele sektöründeki ilgili uluslararası belgelere (sözleşmeler, anlaşmalar ve düzenleme normları) sıkı sıkıya bağlı kalması da eşit derecede önemlidir.
47. Uluslararası Devlet Memurları İş Ahlakı Tüzüğü (1996); BM Uluslararası Ticaret Örgütlerinde Yolsuzluk ve Rüşvetle Mücadele Deklarasyonu (1997); Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Devlet Memurlarının Rüşvet Almasıyla Mücadeleye ilişkin OECD Sözleşmesi (1997), Avrupa Konseyi Yolsuzluğa ilişkin Medeni Hukuk Anlaşması, Yolsuzlukla Mücadeleye yönelik Yirmi Kılavuz İlke (1997), Avrupa Konseyi Yolsuzluğa ilişkin Ceza Hukuku Anlaşması (1998); OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi (1999); Uluslararası Organize Suçlara karşı Anlaşma (2000); BM Yolsuzlukla mücadele Anlaşması (2003) KEİ üye devletleri için temel uluslararası belgelerdir.
48. Modern demokrasilerde, vatandaşa kamu görevlerinin uygulanmasını açığa çıkarma hakkının tanınmasına dayalı olarak yolsuzlukla mücadele etmek için belirli bir önlemler sistemi geliştirilir. Yolsuzlukla mücadele için, yolsuzluğun önlenmesini amaçlayan proaktif önlemler ve ayrıca ilgili yasakları ihlal eden kişileri cezalandırmak için cezai hukuki önlemler uygulanır.
49. Şu anda, kamu idaresinin faaliyetleri üzerinde çeşitli kontrol şekilleri mevcuttur. Birincisi, Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu gibi bağımsız düzenleme organlarının oluşturulmasıdır. İkincisi, devletin kendi içindeki bir düzenleme kurumları sistemidir. Üçüncüsü, sivil girişimlerin yoğunlaştırılması ve belirli grupların ve bağımsız vatandaşların dahil edilmesidir. Devlet düzeyinde şeffaflık ve açıklığın sağlanması, devlet memurlarının hesap sorulabilirlik düzeyinin artırılması, kamu yetkilerinin veya kişisel yetkilerin kötüye kullanılmasını büyük ölçüde önler.
50. Yolsuzluk, gittikçe birçok bölgesel ve küresel alanda temel konu haline gelmekte olup, yolsuzluğu önleme veya cezalandırma konuları artan sayıda uluslararası sözleşmede, kararlarda, tavsiyelerde ve diğer pek çok benzer belgede ele alınmıştır.
51. Örneğin, Avrupa Konseyi anlaşmalar ve “esnek hukuk” belgeleri (tavsiyeler ve kararlar) şeklinde standartlar belirlemek ve bunların Avrupa Konseyi’ne ve küresel standartlara uyumunu aşağıdaki kendi izleme mekanizmaları ile izlemek suretiyle yolsuzlukla mücadele (AC) ve karapara aklama (AML) konusunda kapsamlı bir yaklaşım izlemektedir: Yolsuzluğa karşı Ülkeler Grubu (GRECO) ve Karapara Aklama Önlemlerinin Değerlendirilmesine ve Terörizmin Finansmanına ilişkin Birlikçi Komitesi (MONEYVAL). Bu yaklaşım, genellikle teknik destek ve işbirliği projelerinin ve programlarının uygulanması ile desteklenir.
52. Yolsuzluğa ve karapara aklamaya karşı Avrupa Konseyi yasal çerçevesi aşağıdaki belgeleri kapsar: Yolsuzluğa ilişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi, Yolsuzluğa ilişkin Ceza Hukuku Sözleşmesinin Ek Protokolü, Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Yirmi Kılavuz İlke hakkında Karar, Devlet Memurları için İş Ahlakı Tüzüğü hakkında Tavsiye Kararı, Bakanlar Komitesinin üye devletlere Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzlukla mücadeleye yönelik Genel Kurallar hakkındaki Tavsiye Kararı, Bakanlar Komitesinin Üye Devletlere Muhbirlerin Korunması hakkındaki Tavsiye Kararı.
53. Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadele projelerinin gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğu Ceza Dairesine ve özellikle de Yolsuzlukla Mücadele İşbirliği Birimine aittir. KEİ ülkelerinde uygulanan yolsuzlukla mücadele projeleri şunlardır: 2008-2013 Arnavutluk’ta Yolsuzlukla Mücadele Projesi (PACA); 2008-2010 Gürcistan’ın Yolsuzlukla

Mücadele Stratejisini Destekleme Projesi (GEPAC); 2006-2010 İyi Yönetişimi Destekleme Projesi: Ukrayna'da Yolsuzlukla Mücadele Projesi (UPAC); 2007-2009 Azerbaycan'ın Yolsuzlukla Mücadele Stratejisini Destekleme (AZPAC); 2007-2009 Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesine yönelik Ahlak Kurallarına ilişkin Proje (TYEC). Avrupa Konseyi'nin faaliyetleri çerçevesinde, yolsuzlukla mücadele projeleri Rusya'da, Sırbistan'da, Türkiye'de, Ermenistan, Azerbaycan, Moldova, Gürcistan ve Ukrayna'da gerçekleştirilmektedir. Bu projeler yolsuzlukla mücadele, yolsuzlukla mücadele mekanizmalarının güçlendirilmesi, hukukçuların kapasitesinin geliştirilmesi ve iyi yönetişimin artırılması amaçlıdır.

54. Bu projelerin çoğu Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi tarafından müştereken gerçekleştirilmektedir. Finansmanın çoğu Avrupa Birliği'nden (genellikle Modernleşme için Ortaklık programı çerçevesinde) sağlanmakta olup, uygulama ise Avrupa Konseyi'nin personeli tarafından gerçekleştirilir. Yolsuzlukla mücadele etmek ve kapsamını azaltmak için, mevcut yolsuzluk şekillerini ve farklı sektörlerde görülme derecesini tanımlamak, yapısal sorunları belirlemek, yolsuzluktan kimin fayda sağladığını anlamak, yolsuzluk nedenlerini araştırmak ve yolsuzlukla mücadele için uzun vadeli bir strateji geliştirmek gerekir. Böyle bir yaklaşım hem kanun koyucuların hem de kanun uygulayıcıların yaşamın belirli bir alanındaki yolsuzlukla nasıl mücadele edileceği hakkında anlaşılır bir fikir edinmesine yardımcı olur.
55. AB'nin Kapsamlı Yolsuzlukla Mücadele Politikası, Avrupa Birliği'nin etkin önlemlerinin bir parçasıdır. Somut Avrupa ve uluslararası yolsuzlukla mücadele önlemleri mali suçla mücadele alanında kapsamlı araştırmanın ve Avrupa Birliği'nin mali sisteminin yolsuzluk riskleri karşısında korunmasının Teşviki için AB Konseyi'nin faaliyetlerinin beş yıllık değerlendirmesi çerçevesinde sunulmaktadır. AB'nin yolsuzlukla mücadele politikasının etkinliğini sağlama süreci sıkı yolsuzlukla mücadele standartlarını AB'nin genel reform sürecine dahil etme gereği ile bağlantılıdır. Kamu fonlarının yönetiminde "şeffaflığı" sağlamak ve yolsuzluğu önlemek amacıyla yolsuzlukla mücadele standartlarının sunulması son derece önemlidir. AB'de yolsuzlukla mücadele ve mali denetim görevlerinin iyileştirilmesi bu alandaki yasal kavramların anlaşılabilirliğine bağlıdır. Avrupa Birliği yolsuzluğa karşı iki yasal belgeye sahiptir: Avrupa Topluluklarının Yetkililerini veya Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Yetkililerini İçeren Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin 1997 sayılı AB Sözleşmesi ve Özel Sektörde Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin 2003 sayılı Konsey Çerçeve Kararı. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) çerçevesindeki yolsuzlukla mücadele, Avrupa bütçesini gelirlerden mahrum bırakan ticari operasyonları tanımlamak için üye devletlerin gümrük hizmetlerine desteği içerir. Karşılıklı idari desteği ima eden Avrupa kanunlarının hükümleri, Avrupa Birliği ile üye devletler arasında bilgi takası ve karşılıklı destek için dayanak teşkil etmektedir.

Ulusal Parlamentoların Rolü

56. Yolsuzluğa karşı en iyi engel şeffaflık ve hesap sorulabilirlik sağlayan, iyi işleyen bir parlamentodur. Ulusal parlamento, kamu temsilcileri kurumunu, demokratik toplumun temel dayanağı işlevini görür. Bir ülkenin yüksek siyasi otoritesi ve kontrol örneği olarak parlamento etkin kamu denetimi dahil olmak üzere anlaşılır ve adil mevzuat aracılığıyla yolsuzlukla mücadele eder.
57. Ulusal parlamentoların temel görevi; kuralları, kanunları, yönetmelikleri, idari prosedürleri düzene koymak ve basitleştirmek ve yolsuzluk girişimlerini azaltmaya yönelik farklı normatif belgeler arasındaki uyumu kontrol etmektir. Parlamentolar, yolsuzluğa karışanlar aleyhine yeterli ve kesin yaptırımlar öngören bir mevzuatı yürürlüğe koymalı ve takip mekanizmalarını iyileştirmelidirler.

58. Parlamentolar, ayrıca kamu hizmeti reformunu gerçekleştirmekten ve böylece kamu çalışanlarını tüm eylemleri için sorumlu, karşılık veren ve dürüst kılmaktan sorumludur. Diğer taraftan, ulusal parlamentolar yolsuzluğun gelişemeyeceği bir ortam oluşturur. Parlamenterler sadece kanunlara uymakla değil aynı zamanda ahlaki normları ve iş ahlakı tüzüğünü uygulamak ve yürürlüğe koymak suretiyle topluma bir rüşvet yememe örneği teşkil etmekle yükümlüdür.
59. Yolsuzlukla başarılı bir şekilde mücadele etmek amacıyla, parlamentolar temel hakların gücünü ve özellikle basın özgürlüğünü ve bilgi özgürlüğünü korumakla ve aynı zamanda kamu denetimini artırmakla ve hukukçuların ve kitle medyanın bağımsızlığını korumakla yükümlü olacaktır.
60. Artan işbirliği amacıyla, parlamenterler çeşitli bölgesel veya uluslararası yapılara katılmak suretiyle yolsuzlukla mücadele faaliyetlerindeki kusurları veya eksikliği saptayabilir ve uluslararası platformdaki deneyimleri ile zenginleşen gerekli mekanizmaları teşvik edebilir ve geliştirebilir.
61. Parlamentolar cezai, idari, bankacılık, bütçe, vergi ve yatırım mevzuatı alanlarındaki yasal eylemlerde BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin uluslararası standartlarının uygulanmasında önemli bir rol oynamalıdır.
62. Parlamentolar, ilgili çok taraflı sözleşmelere, çok uluslu izleme mekanizmalarına erişim, çeşitli destek ve kurum geliştirme programlarına katılmak vs. suretiyle etkili uluslararası standartları teşvik etmek zorundadır.
63. Temel yasal ilkeler uyarınca kamu fonlarının yönetiminde şeffaflık ve hesap sorulabilirliği teşvik etmeye yönelik uygun önlemlerin belirlenmesi gerekmektedir.
64. Ayrıca, ticaret, gümrük rejimi, vergilendirme vs. alanlarında yolsuzlukla mücadele gerekliliklerini karşılayan yeni özel sözleşmelerin neticelendirilmesine ilişkin uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi olasılığı dikkate alınmalıdır.
65. KEİ üye devletleri BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Koordinasyon Komitesi, Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Kurumları Birliği (IAACA), Interpol Yolsuzluğa ilişkin Bilirkişiler Grubu (IGEC) ve Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Grubu gibi uluslararası teşkilatlarla işbirliğini güçlendirmeye teşvik edilmelidir.

III. NİHAİ NOTLAR

66. Geniş anlamıyla, yolsuzluk; devlet memurları ya da herhangi bir diğer kişi tarafından resmi görevlerinin, yetkilerinin, statülerinin ve yetkilerinin kendi özel menfaati için kötüye kullanılması anlamına gelmekte olup, devletin ve toplumun siyasi, ekonomik, sosyal, ahlaki, etik ve diğer menfaatlerine ve değerlerine zarar verir ve diğer kişileri sağlam bir yolsuzluk sistemini teşkil eden yolsuzluk ilişkilerine dahil eder. Yolsuzluk tüm toplumu barındırır. Yolsuzluk özel sektöre, ticaret sendikalarına, siyasi partilere, kilise, spor, yardım kuruluşlarına ve her bir gerçek kişiye kadar uzanır. Kanunun doğrudan bir ihlaline yol açmaz, ancak kamu yetkisinin kişisel kar sağlamak suretiyle kamu çıkarları karşısında kullanılması şeklinde açığa çıkar.
67. Yolsuzluğun modern toplumlarda yaygınlığının sebepleri şunlar olabilir: optimum yolsuzlukla mücadele kanunlarının ve yönetmeliklerinin bulunmaması, ekonomik ve toplumsal reformların icrasındaki önemli eksiklikler, yasadışı karlarla iyi gelişmiş büyük bir kayıt dışı ekonominin oluşturulması -bunun büyük bölümü yolsuzluğun temel kaynağıdır-, kamu kurumlarının zayıf siyasi iradesi, devletin zayıf insan kaynakları politikası, kanun uygulama organlarının tüm düzeylerdeki yolsuzluk dahil olmak üzere organize suçlara karşı koymaya hazır olmaması, belirli bir siyasi elit kısmın suça karışması, pek çok görevde bürokrasinin tekeline teşvik edecek şekilde kamu hayatına aşırı devlet

müdahalesi, devlet kurumlarının işleyişinde yüksek gizlilik seviyesi, yolsuzluğun toplum üzerindeki etkisi hakkında bilinçli olmama, sivil toplum kurumlarının zayıflığı ve güçlü demokratik geleneklerin olmaması, tam olarak bağımsız kitle medyanın bulunmaması, vatandaşların zihninde nispeten sağlam tarihi gelenek ve köklü yolsuzluk.

68. Bir ülkede artan yolsuzluk, kötü yönetimi ve zayıf kamu kurumlarını gösterir. Yolsuzlukla mücadelede, yolsuzlukla mücadele politikalarının ve programlarının şeffaflığını ve hesap sorulabilirliğini sağlamak için devlet idaresinin ve kurumların gerekli reformlarına yönelik olması önemlidir. Etkin yolsuzlukla mücadele stratejisi herhangi bir toplum için ortak olan belirli temel talimatları içermelidir: kilit devlet kurumlarının zorunlu yapısal reformu, yönetimin düzene koyulması ve devlet memurlarının hesap sorulabilirliğinin iyileştirilmesi, toplumun ahlaki ve etik standartlarındaki değişiklik, devlet kurumlarının, özel işletmeler ve sivil toplumun yolsuzlukla mücadele güçlüklerinin uygulanması sürecine sürüklenmesi.
69. Sosyal, ekonomik, yasal ve siyasi sistemler üzerinde etkiye sahip karmaşık bir olgu olan yolsuzluk, kapsamlı bir mücadele yaklaşımını gerektirir ve bu da sağlam parlamenter destek gerektirir. Yetkililer, hukukçular, medya ve sivil toplum ile birlikte ulusal parlamentolar yolsuzlukla mücadelede kilit aktörlerdir. Yine de, parlamentoların ve parlamenterlerin yolsuzlukla mücadeledeki rolü merkezidir.
70. Aynı zamanda, yolsuzlukla mücadele etmek için pek çok faktörün ve unsurun birleştirilmesini öngören, sistematik bir yaklaşım sağlamak gerekir. Yasal belgelerin, kurumsal mekanizmaların, soruşturma ve yargılama birimlerinin geliştirilmesini, kamu bilincinin, eğitiminin artırılmasını ve sivil toplumun rolünün güçlendirilmesini içerecek olan, anlaşılır bir yolsuzlukla mücadele stratejisi gereklidir. Yolsuzlukla mücadele, gerekli stratejilerle birlikte ve güçlü siyasi iradenin varlığında, sadece tüm faktörler etkin şekilde uygulandığında geçerli olacaktır.
71. Her bir ülke ve her bir bağımsız vatandaş demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü ve adil bir toplumu korumak için yolsuzluğa karşı kendi mücadelesini gerçekleştirmelidir. Aynı zamanda, ülkeler de yolsuzluğun daha etkili ve verimli bir şekilde önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele etmek için bağımsız ve ortak eylemler gerçekleştirmelidir.