31. OTURUM

CG31(2016)06prov
23 Ağustos 2016

Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğu Önlemek ve Kamuda Etik Kuralların Uygulanmasını Teşvik Etmek

Yönetişim Komitesi

Raportör:[1] Herwig van STAA, Avusturya (R, Avrupa Halk Partisi Grubu)

Karar Taslağı (oylama için)…….…….…. 2

Özet

Yolsuzluk Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetişime ve demokrasiye yönelik büyük bir tehdit olmaya devam etmekte olup, bütün hükümetlerin ve parlamentoların acilen üzerine gitmesi gereken bir sorun teşkil etmektedir. Bu rapor yolsuzluğun başta çıkar çatışması ve kayırmacılık, personel alımı, kamu ihaleleri ve seçim kampanyaları sırasında idari kaynakların kötüye kullanımı olmak üzere çeşitli biçimler aldığını göstermekte ve şeffaflığın yolsuzlukla mücadele ve kamu etiğini teşvik etmekte kilit mekanizma olduğuna işaret etmektedir.

Kongre yolsuzluğa karşı mücadelesini, çalışmalarını çeşitli tematik raporlar hazırlayarak geliştirmek, yerel ve bölgesel temsilcilerin politik dürüstlüğüne ilişkin 1999 Avrupa Davranış Kuralları'nı gözden geçirmek ve seçilmiş yerel ve bölgesel temsilcilerle bu alandaki işbirliği etkinliklerini geliştirmeye devam etmek suretiyle birçok düzeyde yoğunlaştırmayı taahhüt eder. Kongre aynı zamanda yerel ve bölgesel yönetimleri ve onların birliklerini kendi yolsuzlukla mücadele politikalarını geliştirmeye ve seçilmiş temsilciler ve devlet memurları için daimi eğitim programları hazırlamaya davet eder.
.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi/ R: Bölgesel Yönetimler Meclisi
EPP/CCE: Kongre'deki Avrupa Halk Partisi Grubu
SOC: Sosyalist Grup
ILDG: Bağımsız Liberal ve Demokrat Grup
ECR: Avrupa Muhafazakârlar ve Reformcular İttifakı
NR: Kongre'de bir siyasi gruba dahil olmayanlar

KARAR TASLAĞI[2]

1. Kongre "Yerel ve Bölgesel Düzeyde Etik ve Şeffaflık" konusunu 2016 teması olarak seçerek yolsuzluğun Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetişime ve demokrasiye yönelik büyük bir tehdit olmaya devam ettiğini; bunun hükümetlerin ve parlamentoların acilen üzerine gitmesi gereken bir sorun olduğunu kabul eder.

2. Yerel ve bölgesel kamu hayatında yolsuzluğun riskleri ve boyutu - kısmen iletişim araçlarındaki hızlı gelişmeler nedeniyle daha çok bilindikçe bu durum karşısındaki sabırsızlık ve hoşgörüsüzlüğün de giderek arttığı görülmektedir. Vatandaşlar artık devlet memurlarından daha yüksek bir dürüstlük standardı beklemektefdir. Politikacı ve memurlara duyulan güvenin tehlikeli derecede düşük seviyede olması demokratik işleyişi tehdit etmekte ve çeşitli siyasi aşırılık biçimlerinin yükselmesini cesaretlendirmektedir.

3. 'Çok-başlı bir canavar' olarak tanımlanan yolsuzluk birçok biçimde görülebilir ve bu alanda benimsenecek tek bir stratejinin bütün sorunları halletmesi beklenemez. Bütün yolsuzluk biçimleriyle mücadele etmek, yerel ve bölgesel yönetimler ve onların birlikleri için uzun vadeli bir öncelik olarak kalmayı gerektirir. Bu nedenle Kongre bu soruna her türlü etkinlik ve aletini kullanarak birçok cepheden birden saldırmayı önermektedir.

4. Dolayısıyla Kongre:

a. Esas olarak:

i. Yerel ve Bölgesel Seçilmiş Temsilcilerin Hakları ve Görevleri: Yolsuzluğun Riskleri'ne ilişkin 316 sayılı Kongre Kararı (2010);

ii. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (Avrupa Konseyi Anlaşmalar Serisi, AKAS No 173) ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (AKAS No: 174);

iii. Parlamenter Meclisi'nin 2019 sayılı Tavsiye Kararı ve Hukukun Üstünlüğüne Yönelik Bir Tehdit Olarak Yolsuzluk'a dair 1943 sayılı Kararı'nı (2013) aklında tutarak;

b. Bu karara eklenen yol haritasını onaylar;

c. Yerel ve bölgesel yönetimlere:

i. Kendi yolsuzlukla mücadele stratejilerini geliştirmelerini ve kamuoyuna duyurmalarını, bunu yaparken Kongre ve diğer uluslararası kuruluşların vurguladığı kılavuz ilkelerden ve iyi uygulama örneklerinden esinlenmelerini;

ii. Seçilmiş temsilciler ve devlet memurları için yolsuzluğun riskleri ve yolsuzlukla mücadele stratejileri konusunda farkındalığı artırmaya yönelik sürekli eğitim programları düzenlemelerini tavsiye eder.

---

[2] 7 Haziran 2016'da Yönetişim Komisyonu'nda kabul edilen Ön Karar Taslağı.

Komisyon Üyeleri:

M.M. Mialot-Muller (başkan), G. Bardeli, T. Marin Gonzalez*, V. Hovhannisyan*, C. Kiefer , *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, J.L. Crucke, K.H. Lambertz (*L. Martens'in yerine*), M. Mahmutbegovic, S. Stoycheva, I. Totev*, E. Orphanidou, (*M. Zachariades**in yerine), R. Nwelati, A. Udzenija, B. Kornbek (*F. Blak'ın* yerine), S. Tobreluts,(*L. Aadel*'in yerine), J. Eerola, *F. Maitia,* M. Neugnot*, S. Ugrekhelidze*, P. Kurtz, *A. Galster*, W. Taubeneder, *S. Schumacher*, D. Muller, R. Thurner, I. Karagiannis (*A. Gkountaras'*ın yerine), K. Bakogiannis, *M. Horvath*, T. Aldozo, E.R. Lindal, *C. Bennett,* R. De Santis*,* B. Marziano (*A. Eroi'*nin yerine), *C. Riva Vercellotti*, F. Pigliaru, I. Cavo, P.L. Mottinelli, *M. Juzupa*, *G. Geguzinskas*, P. Wies, M. Sant*,* M. Crovetto-Harroch*, A. Zurich, H. Bergmann, J. Meijers, O.Olavsen*,* W. Czarnecki, M. Mazur, A. I. Vestea*,* A. Klarik*, V. Rogov, ,* N Komarova*,* A. Chernetskiy, *S. Lisovsky, I. Grachev*, *L. Belysheva*, *D. Giannoni**, Z. Jelicic*,* M. Mahmutovic, A. Aftanasova, S. Hornik, *B Pecan*, P. Puy Fraga, I. de la Serna Hernai, P. Vargas Maestre, F. Johansson Metso, *A. Hulthen*, L. Hunziker, P. Leuba, T. Arifi, Y.A. Demirci (O. Sanli'nin yerine), *R. Kasap,* L. Erturk, N Dogan*,* H.B. Yuceer, A. S. Bucak*, O. Luk'ianchenko*, *V. Prokopiv*, V. Golenko*,*.I.Dzhemanova*,,* C. McKelvie*, S. Reid*, H.D. McGuigan, *A. Leadbetter, D. Wilcox,* J. Lewis (*H. Carr*'ın yerine).

NB. : Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon Sekreteryası: T. Lisney, Komisyon Sekreteri ve M. Benderra, Komisyon eş-sekreteri.

d. Yerel ve bölgesel yönetim birliklerine kendi yolsuzluk karşıtı stratejilerini geliştirmeleri ve Kongre'nin bu konudaki çalışmalarına katkıda bulunmaları yönünde çağrıda bulunur;

e. Bu konuda başta Bakanlar Komitesi, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (*Group of States Against Corruption*, GRECO) ve Bölgeler Komitesi olmak üzere kurumsal ortaklarıyla işbirliğini güçlendirmeye ve onlarla yakın çalışmalar yapmaya karar verir;

f. Yolsuzlukla mücadelenin bir sonraki Avrupa Yerel Demokrasi Haftası'nın yıllık teması olmasını önerir.

Ek: Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğu Önleme ve Kamuda Etik Kurallar Uygulanmasını Teşvik Etmeye Yönelik Etkinliklerin Yol Haritası

Kongre,

1. Kongre yolsuzluğa karşı mücadelesini, çalışmalarını çeşitli tematik raporlar hazırlayarak geliştirmek, yerel ve bölgesel temsilcilerin politik dürüstlüğü hakkındaki 1999 Avrupa Davranış Kuralları'nı gözden geçirmek ve Avrupa Konseyi üye devletlerinin seçilmiş yerel ve bölgesel temsilcileri ve talep edilmesi ve uygun bulunması halinde Avrupa Konseyi komşuluk politikası ülkeleriyle bu alandaki işbirliği etkinliklerini geliştirmeye devam etmek suretiyle birçok düzeyde yoğunlaştırmayı taahhüt eder;

2. Bu standartları kendi yapılarına uygulamaya ve kendi etkinliklerinde ve prosedürlerinde daha fazla şeffaflık sergilemeye karar verir;

A. Tematik Raporlar

3. Yönetişim Komisyonu'nu:
   - i. Şeffaflık;
   - ii. Çıkar çatışması ve kayırmacılık;
   - iii. Yolsuzlukları bildiren kişileri korumak;
   - iv. Nepotizm ya da akraba ve arkadaşların kayırılması (personel alımı);
   - v. Kamu ihaleleri;
   - vi. Seçim kampanyaları sırasında idari kaynakların kötüye kullanımı hakkında tematik raporlar hazırlamakla görevlendirir;

i. Şeffaflık

4. Açık yönetişim yöntenlerinin yolsuzlukla mücadelede güçlü bir silah olduğuı kanıtlanmıştır. Toplantı ve karar alma süreçlerinin kamuya açılması, bilgi, belge ve verilerin vatandaşların incelemesine sunulması kamusal hesap verebilirlik seviyelerini yükseltmekte ve siyasi süreçte istismara karşı etkili bir caydırıcı rol oynamaktadır. Enformasyon teknolojilerindeki gelişmeler yönetimleri daha şeffaf hale getirme olanaklarını ve araçlarını bir hayli artırmış ve maliyetleri düşürmüştür. Yerel ve bölgesel yönetimler, kendi yönetişim süreçlerini dönüştürmek için bu alanda yenilik yapan yönetimlerden feyz almalıdırlar.

ii. Çıkar çatışması ve kayırmacılık

5. Seçilmiş temsilcilerin ve devlet memurlarının kamu hizmetini kendi kişisel çıkarlarının önünde tutmaları gerekmekte ve beklenmektedir. Bu nedenle, seçilmiş temsilcilerin ve devlet memurlarının bu ilkeyi ihlal ettikleri algısına yol açacak kararlar vermelerini engellemek için, çıkar çatışmasını önleyecek kurallar ve prosedürler veya davranış kuralları gereklidir. Bu tür riskleri azaltacak kilit bir araç, seçilmiş temsilcilerin ve yakın akrabalarının mali ve mali olmayan çıkarlarının kaydının tutulmasıdır. Rapor, bazı iyi uygulama ilkelerini yerleştirmek amacıyla, bu konuda yerel düzeydeki geniş uygulama farklılıklarının araştırılmasını önerecektir.

iii. Yolsuzlukları bildiren kişileri korumak

6. Kanuna aykırı uygulama bildirimleri korunmadığı veya desteklenmediği zaman yolsuzluk riski daha yüksek olma eğilimindedir. Devlet memurları işyerlerindeki uygulamalarla ilgili bilgilere erişebilirler ve genellikle usulsüzlükleri ilk fark edenler onlardır. Ancak bu tür usulsüzlükleri bildiren kişiler meslektaşlarının veya üstlerinin tehdit, taciz veya şiddetine maruz kalabilirler. Dolayısıyla hatalı uygulamaların ve sahtekarlık ve yolsuzluk vakalarının bildirilmesini teşvik etmek için yolsuzlukları bildiren kişinin korunması şarttır. Bu rapor Bakanlar Komitesi'nin "Yolsuzlukları Bildiren Kişilerin Korunması"na ilişkin 2014 sayılı Tavsiye Kararı'na dayanacak ve bu kararın yerel ve bölgesel bağlamdaki uygulanmasını inceleyecektir.

iv. Nepotizm

7. Kayırmacılık ve iltimas olarak da bilinen nepotizm, hak edişe değil kişisel ilişkilere dayanarak işe alma ya da sözleşme yapma olarak tanımlanır. Aynı zamanda himaye ile de bağlantılıdır; seçilen kişi seçilmesine yardım eden kişileri ödüllendirir. Bu durum personel arasında moral bozukluğuna ve verim düşüklüğüne yol açabilir çünkü en becerikli kişiler işe alınmamış ve sözleşmeler en uygun üstlenicilerle yapılmamıştır. Bazı ülkelerde bu uygulamalar o kadar derin kök salmıştır ki vatandaşların büyük bir kısmı bunu sorgulamadan kabullenir. Bu rapor, iyi uygulamaya yönelik kılavuz ilkeler önermek amacıyla, Avrupa yerel yönetimlerinin bu sorunla mücadele etmek için kullandıkları stratejileri inceleyecektir.

v. Kamu ihaleleri

8. Kamu ihalelerinde yolsuzluk, kamu sözleşmelerinin kişisel bir kazanç ya da siyasi partiler gibi üçüncü taraflar adına bir kazanç karşılığında tahsis edilmesidir. Bu alandaki yolsuzluk riski oldukça büyüktür zira yerel ve bölgesel düzeydeki ihaleler kamu harcamalarının büyük bir oranını teşkil ederler. Birçok ülkede çeşitli standartlar ve iyi uygulama örnekleri mevcuttur ancak bunların uygulanmasını güvence altına almak için sağlam bir düzenleyici çerçeve gerekmektedir. Bu sorun ancak, doğru bir personel eğitimi, sağlam bir düzenleme ve tam anlamıyla şeffaf bir kamu ihalesi süreci gibi birçok stratejiyi birleştiren bir yaklaşımla çözülebilir.

vi. Seçim kampanyaları sırasında idari kaynakların kötüye kullanımı

9. Seçim sürecinde idari kaynakların kötüye kullanımı, mevkilerini ve bağlantılarını seçim sonuçlarını etkilemek için kullanan ve böylece seçimlerin dürüstlüğüne zarar veren politikacıların ve devlet memurlarının yasadışı ve kötü davranışlarını içerir. Kongre'nin de aralarında yer aldığı Avrupa'nın çeşitli seçim izleme birimleri bunun birçok Avrupa ülkesinde önemli bir sorun olmaya devam ettiğini belirtmektedir. Bu rapor 2016 Venedik Komisyonu ve AGİT'in birlikte hazırladığı "İdari Kaynakların Kötüye Kullanımını Önlemek ve Buna Mukabele Etmek İçin Ortak Kılavuz İlkeler"in yerel ve bölgesel bağlamlarda uygulanmasını inceleyecektir.

B Etik Davranış Kuralları

10.Yerel ve bölgesel temsilcilerin politik dürüstlüğü hakkındaki 1999 Avrupa Davranış Kuralları Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimlere uzun süre başvuru kaynağı olarak hizmet vermiştir. Bu kurallar, uygulama alanını yerel ve bölgesel görevlilerin tamamına yaymak ve son 20 yılda yolsuzluk meselelerinin anlayışı ve bunlara verilecek karşılıklardaki gelişmeleri hesaba katmak amacıyla gözden geçirilecek ve güncellenecektir.

C Etkinlikler

11. Kongre şu etkinlikleri düzenlemeyi taahhüt eder:

i. Yolsuzlukla yerel ve bölgesel düzeyde mücadele etme stratejileri. Bölgeler Komitesi ile ortak konferans (Brüksel, Ocak 2017);

ii. Genç temsilcilerle yolsuzlukla mücadelede gençliğin rolü üzerine üzerine toplantı (tarih ve yer sonradan bildirilecek);

iii. 2017 Sonbaharında düzenlenecek bir değerlendirme konferansı (tarih ve yer sonradan bildirilecek)

D İşbirliği Faaliyetleri

12. Kongre yolsuzlukla mücadele ve etiği teşvik etme çalışmasını işbirliği faaliyetleriyle sürdürecektir. 2016'da Ermenistan, Gürcistan, Moldova Cumhuriyeti ve Ukrayna'da yürüttüğü projeler çerçevesinde bir dizi seminer ve atölye çalışması düzenleyecektir. Genç yerel yöneticiler, belediye başkanları ve meclis üyelerine yönelik faaliyetleri bünyesinde, yerel düzeyde yolsuzlukla mücadele ve etik kurallara uyulmasını teşvik etmekte kullanılabilecek araçların ve iyi uygulamaların tanıtıldığı özel oturumlar yapılacaktır.

13. Projelerin önceki faaliyetlerine katılan Ermenistan, Gürcistan, Moldova Cumhuriyeti ve Ukrayna'daki belediye başkanlarına yönelik olarak yerel girişimleri koçluk ve finansman yoluyla

destekleme programı başlatılacaktır. Bu girişimler, hedeflenen ülkelerde daha yüksek etik standart uygulamasını, sürdürülebilir geribildirim toplamayı ve kamu denetimi sağlamayı hedefleyen yeni araç ve mekanizmaları devreye sokarak yerel yönetimin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmayı amaçlayacaktır.

14. Kongre Sekretaryası, Kongre faaliyetlerinin etkilerini uzun vadeli bir perspektifte değerlendirecek bir metodoloji geliştirmek için çalışacaktır.