

KORRUPSIYAYA QARŞI MÜBARİZƏ ÖRNƏKLƏRİ



İqtisadiyyat və ətraf mühit idarəsi
Karntner Ring 5-7 ■ A-1010 Vienna, Austria

Telefon (+43-1) 514 36-151 ■ Telefaks (+43-1) 514 36-96 ■ Email psu-occea-at@osce.org

“Hakimiyyət korrupsiyaya meyllidir; mütləq hakimiyyət isə mütləq korrupsiyaladır”.

- Britaniya tarixçisi Lord Acton, 1887

Demokratik olsa belə, heç bir ölkə korrupsiyadan azad deyil. Bu sosial xəstəlik dövlət məmurlarına, siyasətçilərə, biznes liderlərinə və jurnalistlərə sirayət edir, milli iqtisadiyyatı dağıdır, sosial sabitliyi pozur və ictimai inamı zədələyir.

Korrupsiya vergi gəlirlərini azaldır, ictimai xidmətlərin dəyərini həddən çox artırır, özəl bölmədə resursların bölünməsi qaydasını pozur. Effektiv idarəçiliklə iqtisadi inkişaf arasında birbaşa əlaqənin olması artıq müəyyən edilmişdir. Korrupsiya sadəcə vətəndaşı təhqir edir, dövləti zəiflədir.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə son vaxtlar ATƏT ölkələrinin siyasi gündəliyinə daxil olub. Avropada Təhlükəsizlik Haqqında 1999-cu il İstanbul Xartiyası korrupsiyaya qarşı mübarizəni gücləndirməyə çağırır. 2001-ci ildə Rumıniyanın sədrliyi ilə Praqadakı İqtisadi Forum, sonra isə 2002-ci ildə Buxarestdə keçirilmiş seminar effektiv idarəçilik məsələlərinə həsr edildi. ATƏT-in Demokratik Təsisatlar və İnsan Haqları Bürosu və yerli bölmələri müzakirələr və təlim proqramları təşkil ediblər. Bəzi hallarda ATƏT korrupsiyaya qarşı mübarizədə beynəlxalq təşkilatlarla və yerli tərəfdaşlarla birlikdə işləmişdir.

2003-cü ilin dekabrında ATƏT, İqtisadi və Ətraf Mühit Sahəsində Yeni Strategiya çərçivəsində effektiv idarəçilik sahəsində qarşıda duran öhdəlikləri təsdiq etdi. 55 iştirakçı dövlətin şəffaflıq və korrupsiya sahəsində götür-

düyü öhdəliklər sistemli müzakirənin mövzusu olacaq. Eyni zamanda ATƏT təsisatları iştirakçı dövlətlərə qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi, institusional bazanın qurulması və milli antikorrupsiya strategiyasının hazırlanması sahəsində yardım təklif edir. Bu kitab həmin niyyətin təsdiqidir.

Beynəlxalq təşkilatlar – Birləşmiş Millətlər Təşkilatı, Avropa Şurası, İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı, eləcə də Dünya Bankı və Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankı antikorrupsiya tədbirlərinə az enerji sərf etmir.

Bir sıra ölkələrdə siyasi liderlər artıq korrupsiyaya qarşı mübarizəni fəaliyyətlərinin üstün istiqamətləri elan etmişlər. Bəzi ölkələrdə korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə milli proqramlar və xüsusi dövlət orqanları yaradılmışdır. Korrupsiya fəaliyyətlərinin aşkarlanmasına cəlb edilmiş beynəlxalq və yerli qeyri-hökumət təşkilatlarının sayı artmışdır. Azad şəraitdə fəaliyyət göstərən media, siyasət və biznes sahələrindəki korrupsiya hallarını ifşa edir.

Bununla belə, effektiv antikorrupsiya mübarizəsinə necə başlamaq haqqında praktik təsəvvürlər məhdud olaraq qalır. Bu kitab ATƏT-in üzv dövlətlərini, ATƏT məkanında və ondan kənarda korrupsiyaya qarşı mübarizə nümunələri ilə təmin etmək məqsədi daşıyır. Təsvir edilmiş ayrı-ayrı nümunələr korrupsiyaya qarşı mübarizədə universal metodlar anlamını vermir. Onlar, bəlkə yerli şəraitin imkan verdiyi

təqdirdə, ayrı-ayrı ölkələrdə tətbiq edilə biləcək konkret nümunələrdir.

Bu kitab qanunvericilər, dövlət məmurları, media, QHT, biznes dairələri və daha geniş mənada vətəndaş cəmiyyəti üçün nəzərdə tutulub. Burada əksini tapmış nümunələr haq-

qında daha təfərrüatlı məlumat almaq istəyən oxucular üçün kitabın sonunda İnternet səhifələri və başqa materialların böyük bir səhifəsi verilmişdir.

Marin Şirvan

İqtisadiyyat və ətraf mühit idarəsinin əlaqələndiricisi Birləşmiş Ştatlar, Birləşmiş Krallıq və Norveç heyətlərinə bu kitabın maliyyələşdirilməsi və çapı üçün təşəkkürünü bildirir. Biz, biliklərini bizimlə bölüşdüklərinə və qiymətli məsləhətlərinə görə TIRI-nin (İdarəçilik-Çıxış-Təhsil Şəbəkəsi) müştərək direktoru Jeremy Pope'a və Sofiyadakı (Bolqarıstan) Demokratiya Araşdırmaları Mərkəzinin əməkdaşı Emil Tsenkova xüsusi minnətdarlığımızı bildiririk.

İÇİNDƏKİLƏR

I BÖLMƏ. SİYASİ AŞKARLIQ	5
II BÖLMƏ. SEÇKİLƏR VƏ SİYASİ PARTİYALARIN MALİYYƏLƏŞMƏSİ	22
III BÖLMƏ. MARAQLARIN TOQQUŞMASI VƏ MALİYYƏ VƏSAİTLƏRİNƏ NƏZARƏT	37
IV BÖLMƏ. LOBBİÇİLİYİN NİZAMLANMASI	57
V BÖLMƏ. SİYASİ VƏ MƏHKƏMƏ İMMUNITET	63
VI BÖLMƏ. ETİK DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN YARADILMASI VƏ DƏSTƏKLƏNMƏSİ	73
VII BÖLMƏ. ŞİKAYƏTVERMƏ MEXANİZMLƏRİ VƏ OMBUDSMANIN ROLU	99
VIII BÖLMƏ. DÖVLƏT GƏLİRLƏRİNİN YİĞİLMASINDA ŞƏFFAFLIQ	117
IX BÖLMƏ. DÖVLƏT SATINALMALARI	141
X BÖLMƏ. LİSENZIYA VƏ İMTİYAZLAR	163
XI BÖLMƏ. ÖZƏLLƏŞDİRMƏ VƏ ANTİKORRUPSIYA QAYDALARI	175
XII BÖLMƏ. CİNAYƏT HÜQUQU VƏ ONUN TƏTBİQİ	185
XIII BÖLMƏ. KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏDƏ MİLLİ STRATEGİYALAR	211
XIV BÖLMƏ. ANTİKORRUPSIYA KOMİSSİYALARI	223
XV BÖLMƏ. MEDIA VƏ VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ	241
XVI BÖLMƏ. MƏHKƏMƏ SİSTEMİ: HAKİMLƏR VƏ VƏKİLLƏR	255
XVII BÖLMƏ. SON SÖZ	267
İNTERNET SƏHİFƏLƏRİN ÜNVANLARI	278



C.M.
&

“Açıq cəmiyyət” nə deməkdir? Bu, həqiqət üzərində heç kəsin inhisarının olmaması deməkdir. Vətəndaşlar hökumətin siyasətini və ölkənin gələcək inkişaf istiqamətlərini fəal müzakirə edə bilirlər. Azadlığa məhdudiyyət qoyulmur, amma zəif və yoxsullar müdafiə olunur. Birləşmək azadlığı və söz azadlığı hüquqi cəhətdən təmin olunur.

Belə cəmiyyətlər yalnız yetişmiş demokratiyaların xüsusi məziyyəti deyil. O, hər hansı dövlətdə demokratik inkişafın tərkib hissəsi ola bilər. Açıq cəmiyyətin mədəniyyət, yaxud tarixlə bağlı olmamasına Fransadan İsveçədək çoxlu nümunələr var. O, hökumətin fəaliyyətində şəffaflıqdan və insan haqlarına səmimi sədaqətdən asılıdır.

Açıq cəmiyyət haqqında konsepsiya XX əsrin ən təsirli kitabının çap edilməsindən sonra müasir siyasi leksikona daxil edildi. Karl Popper 1945-ci ildə çıxmış “Açıq cəmiyyət və onun düşmənləri” kitabında kommunizmin çökəcəyi xəbərini verir, sosial kontekstə əsaslanan siyasi sistemlərin naqisliklərini ifşa edir. O, ən geniş siyasi azadlıqları müdafiə edərək göstərirdi ki: “Biz [həmçinin] dövlətin qüdrətilə ehtəs sosial institutlar yaratmalıyıq ki, onlar iqtisadi cəhətdən zəif olanları müdafiə etsin...”

Amma açıq cəmiyyətlərə tarixdə də, antik Yunanıstanda da rast gəlmək olar. M.ö. 462-429-cu illərdə Afinanın əfsanəvi lideri Perikl bugünkü dünya ilə səsleşən cəmiyyət haqqında təsəvvürlərə malik idi:

“Bizim siyasi sistemimiz hardasa qüvvədə olan institutlarla yarışır. Biz qonşularımızı təkrar etmək istəmirik, özümüz nümunə olmaq istəyirik. Bizim hökumət azlığın deyil, çoxluğun marağını güdür, odur ki, buna demokratiya deyirik. Qanunlar insanların şəxsi mübahisələrindən asılı olmayaraq hamını

eyni dərəcədə müdafiə edir, amma biz mükəmməlliyə iddianı rədd etmirik. Əgər bir vətəndaş başqalarından seçilibsə, onda onu imtiyaz kimi deyil, gördüyü işlərin mükafatı olaraq hökumətə dəvət edirlər; və yoxsulluq bu zaman maneə deyil.

Bizim istifadə etdiyimiz azadlıq gündəlik həyata da aiddir; biz bir-birimizə şübhə ilə yanaşmırıq; öz yolunu seçmiş qonşularımızı bezdirmirik... Amma bu azadlıqlar bizi qanunsuzluğa sövq etmir. Bizi hakimlərə və qanunlara hörmət bəsləməyə, zəifləri müdafiə etməyə öyrədiblər. Bizə, eyni zamanda nəyin düz olduğu haqqında universal əhval-ruhiyyəyə dayanan yazılmamış qanunlara əməl etməyə öyrədiblər...

Bizim şəhər dünyaya açıqdır; biz yad adamı ölkədən qovmuruz... Biz istədiyimiz kimi yaşamaqda azadlıq, amma istənilən təhlükəni qarşılamağa da hazırıq... Yoxsulluq bizim üçün eyib deyil; amma ondan qurtulmağa cəhd etməmək eyibdir... Dövlətlə heç maraqlanmayan daha çox faydasız adam sayırıq, nəinki təhlükə mənbəyi; siyasətin bir neçə adam tərəfindən müəyyən edilməsinə baxmayaraq, bizim hamımız ona qiymət verməyi bacarmalıyıq. Biz mübahisələri siyasi prosesə maneə saymırıq, əksinə, bu, müdrik hərəkətin əvəzsiz ilkin şərtidir...”

Hazırda açıq cəmiyyət modeli yeni problemlərlə qarşılaşır. Onlardan ən məkrli korrupsiya-
dır. Həm Balkanlarda, həm də keçmiş Sovet İttifaqında vətəndaşlar və seçilmiş rəhbərlər Dünya Bankının “dövlətin zəbtı” adlandırdığı fenomenlə uzun müddətdir mübarizə aparır. Bu, mütəşəkkil cinayətkar qrupların və oliqarxların hökumət işlərinə nüfuz etdiyi, yaxud korrupsiyalaşmış dövlət məmurlarının böyük gəlir verən bizneslərini maliyyələşdirmək üçün öz

mövqelərindən istifadə etdikləri vaxt baş verir. Belə halın uzun müddət davam etməsi dağıdıcı nəticələr verir. Amma ondan qurtulmaq da olar.

Son illərdə bir sıra qeyri-hökumət təşkilatları, məramı səmərəli idarəçilik yollarının tapılmasında ölkələrə yardım göstərmək olan kampa-niyalar keçirir. Onlardan biri də Macarıstan doğumlu xeyriyyəçi George Sorosun başçılıq etdiyi Açıq Cəmiyyət İnstitutudur. Açıq cəmiyyətin qurulması ilə məşğul olan başqa əhəmiyyətli təşkilatlar Transparency International (Beynəlxalq Şəffaflıq), Sərhədsiz Reportyorlar təşkilatı, Internews və Article 19 (19-cu Maddə) təşkilatıdır.

Dünya Bankının son hesabatına görə, daha şəffaf olan hökumətlər faktik olaraq daha “yaxşı” işləyir.[1] Çətinlik də bu arzunu gerçəkləşdirməkdədir.

YENİ BİR AÇIQ CƏMİYYƏT QURUCULUĞU

İnformasiyaya çıxışın təmin edilməsi də uğurlu açıq cəmiyyət quruculuğu üçün ən gərəqli elementdir. Söz azadlığı və yığıncaq azadlığının da çox əhəmiyyətli rolu var. Vətəndaşlar gündəlik məsələləri müzakirə etməli, media və hökumətə meydan oxumalı, lazım bilsələr küçələrə çıxıb dinc nümayişlərlə öz etirazlarını bildirməlidirlər. Öz növbəsində, cəmiyyət tərəfindən etibar edilənlər və hakimiyyətdə olanlar da vətəndaşların narahatlıqlarına diqqət verməlidir. Təklif olunan qanun layihələri haqqında seçicilərlə məsləhətləşilməlidir. Fövqəladə hallar istisna edilməklə, qanunverici məclislər və onların komitə müzakirələri xalqın üzünə açıq olmalıdır.

Bu prosesləri canlı və müstəqil media dəstəkləməlidir; o, hakimiyyətdəkiləri vətəndaş cəmiyyəti standartlarına uyğun işləməyə məcbur etməyə çalışmalı və bunu bacarmalıdır. Hökumət, onun siyasətini medianın tənqid etmə haqqını tanımalı, bu tənqidlərin ictimai müdafiəsini qəbul etməlidir. Siyasətçilər media üçün əlçatan olmalıdır. Belə bir cəmiyyətdə media, informasiyanın ədalətli və obyektiv qaydada süzgəcdən keçirilməsinə, xəbərlərin istehlakçılara düzgün çatdırılmasına görə məsuliyyət daşıyır.

İnformasiyaya bu cür çıxışın məqsədi aydındır: korrupsiyaya qarşı təminat əldə etmək. İntensiv və mütəmadi ictimai araşdırmanın obyektivi olan siyasi liderlər özlərini daha dürüst, etik qaydalara və ictimai maraqlara uyğun aparmağa meyilli olacaq, öz maraqlarını daha az ictimai maraq kimi qələmə verəcəklər.

Dövlət qulluqçularını bu standartlara uyğunlaşdırmaq məqsədilə 1994-cü ildə Birləşmiş Krallıqda davranış kodeksi qəbul edildi. Lord Nolanın başçılığı ilə hazırlanmış İctimai Həyatın Yeddi Prinsipi [2] siyasi, tarixi, yaxud da mədəni fərqlər nəzərə alınmadan universal qaydada tətbiq edilə bilər:

Fədakarlıq - *İctimai vəzifə daşıyanlar (dövlət qulluqçuları) özlərinin, ailələrinin, dostlarının maliyyə maraqları, yaxud başqa maddi maraqlarla deyil, yalnız ictimai marağa uyğun olaraq qərar qəbul etməlidirlər.*

Dürüstlük – *İctimai vəzifə daşıyanlar kənar şəxslər və təşkilatlar qarşısında rəsmi vəzifələrini icra etməyə mane olan maliyyə, yaxud başqa öhdəliklər götürməməlidirlər.*

Obyektivlik – *İctimai vəzifə daşıyanlar ictimai vəzifələrini icra edərkən, o cümlədən, ictimai*

mai vəzifələrə təyinatlar və kontraktların verilməsi zamanı, yaxud adamları mükafatlara təqdim edərkən ləyaqət prinsipinə əsaslanmalıdırlar.

Məsuliyyət - *İctimai vəzifə daşıyanlar öz qərar və fəaliyyətlərinə görə ictimai məsuliyyət daşıyırlar və işlədikləri idarədə istənilən araşdırmanın aparılmasına hazır olmalıdırlar.*

Aşkarlıq - *İctimai vəzifə daşıyanlar istənilən mümkün qərar və fəaliyyətlərində tam aşkar olmalıdırlar. Onlar verdikləri qərarları əsaslandırmalı, yalnız daha böyük ictimai maraq tələb etdikdə informasiyanı məhdudlaşdırmalıdırlar.*

Təmizlik - *İctimai vəzifə daşıyanlar ictimai maraqla əlaqəsi olan istənilən özəl marağı bəyan etməli və ictimai marağı qorumaq məqsədilə münaqişələrin həlli üçün addım atmalıdırlar.*

Rəhbərlik - *İctimai vəzifə daşıyanlar rəhbərlik və nümunə yolu ilə bu prinsipləri dəstəkləməli və müdafiə etməlidirlər.*

Davranış kodeksi – *nazirlər, qanunvericilər, dövlət qulluqçuları və xarici siyasət üzrə məmurlar, məhkəmə və yerli hakimiyyət [3] bu prinsipləri işlətməkdə ölkələrə yardım edə bilirlər. Eyni qaydada, vətəndaş xartiyaları dövlət orqanlarını vətəndaşlara səviyyəli xidmətə məcbur edir və bu səviyyə təmin edilmədikdə vətəndaşlardan şikayətləri toplayır.*

Dövlət vəzifələrinə açıq şəkildə təyinatlar olmalı və o, ləyaqət prinsipinə əsaslanmalıdır. Həmçinin dövlət orqanları və onların şuraları ictimai fondların idarəsində bitərəflik, dürüstlük və obyektivlik də daxil olmaqla davranışın yüksək standartlarına əməl etməlidirlər. Onlar

çalışacaqlar daha artıq xidmət göstərsinlər və elə bir şərait yaratsınlar ki, büdcədən maliyyələşən bu xidmətlər iqtisadi cəhətdən ən effektiv şəkildə yerinə yetirilsin. Onlar qanunverici orqan və daha geniş miqyasda cəmiyyət qarşısında öz fəaliyyətləri, maliyyə idarəçiliyi və qarşıya qoyulmuş məqsədlərə çatmaq səviyyəsi baxımından məsuliyyət daşımalıdırlar.

Hökumət sifarişləri açıq tender yolu ilə aparılmalı, vətəndaşların hökumətin kommersiya əlaqələri haqqında tam informasiyası olmalıdır.

Bu, cəmiyyətin hesabına maliyyələşən proteksionizmi və siyasi himayədarlığı məhdudlaşdırmağa imkan verir. Maliyyə nəzarət orqanı bu sahələrdə hökumətin fəaliyyəti haqqında qanunverici orqana açıq məlumat verməli, onun hesabatı dərhal çap edilməlidir. Narazı vətəndaşların ombudsmana birbaşa çıxışı olmalı, onun hesabatları aşkarlanmalı və o, tədbirlərin vaxtında görülməsinə təminat verməlidir.

Demokratik dünyada artan terrorçuluq qarşısında milli təhlükəsizlik sisteminin yaxşılaşdırılması üçün söz və yığıncaq azadlığının, ictimai informasiyaya çıxışın məhdudlaşdırılması kimi təkliflər səslənir. Təhlükənin gerçəkliyinin danılması, əslində terrorçuların məqsədlərinə – vətəndaş cəmiyyətinin dağıdılmasına – uyğun gəlir. Haradasa bir tarazlıq olmalıdır. Korupsiya da terrorçuluq kimi inandırıcı informasiyanın olmadığı yerdə çiçəklənir. 1987-ci il Nobel mükafatı laureatı Oscar Arias Sanchezin müşahidə etdiyi kimi:

Biz gərək korupsiya xərcənginin qarşısını ala bilmədiyimiz üçün ümitsizliyə qapılmayaq. Korupsiyanın qloballaşması haqqında nə qədər danışırıqsa, bir o qədər də yaxşı hökumətə global ictimai tələbat dalğası haqqında

danışmalıyıq. Bu gün milli liderlər korrupsiya haqqında yerli və beynəlxalq səviyyədə müzakirələrin aparılması zəruriliyini qəbul etməyə başlayıblar.

Amma korrupsiyaya qarşı mübarizədə bizim ən əhəmiyyətli silahımız demokratiyaların sayının, beləliklə də dünyada azad mətbuatın artmasıdır. Sual qoymaq, yaxud dəyişikliklər aparmaq azadlığı olmayan yerdə xalqın səlahiyyəti olmaz. Olsa-olsa, o, hansısa səthi demokratiya sisteminə düşmüş olacaq. Mətbuat azadlığı demokratiyanın ən mühüm azadlıqlarındandır. Əgər bir kişinin, ya qadının səsi boğulursa, qalan bütün səsler boğulmaq təhlükəsi qarşısındadır. Həqiqətin azacıq bir hissəsi gizlədilsə, böyük bir yalan doğula bilər.[5]

İNFORMASIYAYA ÇIXIŞ

İnformasiya nə qədər sürətlə yayılırsa və o nə qədər dəqiqdirsə, şəffaflıq və həqiqi cavabdeh hökumətin mövcudluğu imkanı bir o qədər yüksək olur. Bu amillər olmayanda dövlət institutlarına inam təhtükə ilə üzləşir.

Bununla belə, cəmiyyət həтта informasiya azadlığının əhəmiyyətini qəbul etmiş olsa belə, informasiya haqqı hüquqi cəhətdən müdafiə edilməsə, vətəndaşlar tez-tez müəyyən informasiyaların açıqlanmasına həvəs göstərməyən dövlət məmurlarının və siyasətçilərin insafına buraxılacaqlar. Belə praktikaya son qoymaq üçün Avropa Şurası bu formal qərarı qərar verdi:

“Xahiş edildiyi təqdirdə dövlət məmurlarının əlində olan rəsmi sənədlərə hər bir kəsin çıxışını iştirakçı dövlətlər təmin etməlidir. Bu prinsip heç bir əsas gətirilmədən, bu sıradan

sənədin ümummilli xarakterdə olmasına baxmayaraq istisnasız tətbiq edilməlidir.[6]

Odur ki, informasiya azadlığı haqqında qanun dayanıqlı demokratiyanın əsasını təşkil edən bünövrə hesab edilə bilər.”

İNFORMASIYAYA ÇIXIŞ HAQQINDA QANUNVERİCİLİK

İnsan Haqları Barədə Universal Bəyannamənin 19-cu maddəsi bu prosesin başlanğıc nöqtəsini təşkil edir, amma onun tətbiq sahəsi məhduddur.[7] Bu maddə hökumətin fəaliyyətində şəffaflıq məsələsindən daha çox, hökumət senzurasının məhdudlaşdırılmasına yönəldilib.[8] Odur ki, islahatçılar 19-cu maddənin ləğvinə çalışmalıdırlar.

Belə bir müddəadan başlamaq olar ki, informasiyanın hamısı cəmiyyətə məxsusdur. İnformasiyanın cəmiyyətə verilməməsi haqqında məcburi səbəblər olmadıqda, bu informasiyanın cəmiyyətin xeyrinə istifadə edilməsi üçün hökumətə etibar edilir.[9]

Braziliya və Yeni Zelandiya kimi ölkələrin məsələyə yanaşması maraqlıdır. Burada müəyyənləşdirilmiş hüquqi tələbə görə, informasiyanın aşkarlanmaması haqqında xüsusi səbəb olmadığı təqdirdə, bütün rəsmi informasiyalar onu istəyən şəxsə təqdim edilməlidir. [10] İnformasiya dövlətə məxsusdur və hökumətin maraqları naminə istifadə edilə bilər- müddəası çıxış nöqtəsidirsə, onda demokratik mühitin yaxşılaşdırılmasında, ya əsaslandırılmış müzakirələrin təşkilində bu informasiyanın əhəmiyyəti olmayacaq. Yeni Zelandiyanın 1982-ci il tarixli Rəsmi İnformasiya Haqqında Qanununda göstərilir:

5. Əldə etmək prinsipi – *İnformasiyanın aşkarlanmaması haqqında əsaslandırılmış səbəbin göstərilməsi istisna edilməklə, digər bütün hallarda istənilən rəsmi informasiyanın əldə edilməsi məsələsi bu Qanunla müəyyən edilir.* [11]

İstənilən açıq və demokratik cəmiyyətlərdə dövlət gəlirlərini vətəndaşlardan gizlətməyin anlamı yoxdur. Həmçinin, demokratik cəmiyyətlərdə hökumətin formal hesabatlarından qıraqla qalan büdcədən kənar fondlara nə ehtiyac var? Şəffaflıq və cavabdehlik naminə bütün dövlət gəlirləri rəsmi büdcəyə daxil edilməlidir. Büdcə müstəqil maliyyə nəzarət qurumu tərəfindən audit olunmalı və auditin nəticələri elan edilməlidir. Dünya miqyasında geniş yayılan konsensusa görə, vətəndaşlar təbii resursların istismarından hökumətin əldə etdiyi gəlirlər haqqında məlumat almaq haqqına malikdir. Bu anlamda, beynəlxalq korporasiyalarla bağlanmış sənədlərin hamısı açıq saxlanmalıdır.

MƏRKƏZİ VƏ ŞƏRQİ AVROPADAN BƏZİ NÜMUNƏLƏR

ATƏT məkanındakı digər ölkələrlə yanaşı Latviya Konstitusiyasında da informasiyaya çıxış haqqında xüsusi maddələr var. Bu maddələrə görə:

100-cü maddə: *Hər bir kəsin söz azadlığı, informasiyanı azad şəkildə əldə etmək, saxlamaq, yaymaq və öz görüşlərini azad şəkildə ifadə etmək haqqı var. Senzura qadağan edilmir.*

104-cü maddə: *Hər bir kəsin dövlətə, ya yerli hökumət orqanlarına sorğu ilə müraciət etmək və ondan əsaslandırılmış cavab almaq haqqı var.*

115-ci maddə: *Dövlət hər bir kəsin uyğun təbii mühitdə yaşamaq haqqını tanıyır, onu ətraf mühit haqqında informasiya ilə təmin edir, ətraf mühitin qorunması və yaxşılaşmasını dəstəkləyir.*

Uyğun olaraq Latviyanın 1998-ci il tarixli İnformasiya Azadlığı Haqqında Qanunu, xüsusi qanunla məhdudlaşdırılmadığı təqdirdə, "istənilən texniki formada" bütün informasiyalara ictimai çıxışın olmasına təminat verir. Dövlət orqanları informasiya haqqında istənilən sorğuya 15 gün ərzində cavab verməlidir. İnformasiya yalnız bu hallarda qanunla məhdudlaşdırıla bilər: əgər bu informasiya hansısa müəssisənin daxili istifadəsi üçündürsə; əgər bu, ictimai-dövlət tədarükü ilə əlaqəsi olmayan ticarət sirridirsə, yaxud fərdin özəl həyatı haqqında informasiyadırsa; ya da ki, qiymətləndirmə və sertifikatlaşdırma qaydaları haqqında informasiyadırsa.

Ölkə daxilində daha yüksək hökumət orqanlarına, yaxud birbaşa məhkəməyə müraciət etmək olar. Məsələn, 1999-cu ildə Latviya Konstitusiyaya Məhkəməsi müəyyən etdi ki, Nazirlər Kabinetinin verdiyi qərar büdcə informasiyalarına çıxışı məhdudlaşdırır. Çünki o, İnformasiya Azadlığı Haqqında Qanunun tələblərini pozur.

Eyni şərtlər Bolqarıstanda da var. 1991-ci il Bolqarıstan Konstitusiyasının 41-ci maddəsinə görə:

(1) *Hər bir kəsin informasiyaya can atmaq, onu əldə etmək və yaymaq haqqı var. Bu haqdan başqasının haqqına və nüfuzuna, ya da milli təhlükəsizliyə, ictimai asayişə, ictimai səhiyyəyə və əxlaqa qarşı istifadə etmək olmaz.*

(2) Vətəndaşların dövlət orqanlarından, onun üçün hüquqi maraq kəsb edən və qanunla dövlət sirri, yaxud başqa sirr sayılan, eyni zamanda başqasının haqqına toxunmayan informasiya almaq haqqı var.

1996-cı ildə Bolqarıstanın Konstitusiya Məhkəməsi qərar verdi ki, Konstitusiyaya istənilən şəxsə informasiya almaq haqqı verir, bu haqqın məhdudlaşdığı sahələri göstərən ayrıca qanunvericilik aktlarına ehtiyac var. Bir sıra aşağı instansiyalı məhkəmələr vətəndaşların və qeyri-hökumət təşkilatlarının (QHT) informasiya almaq xahişlərini rədd etdikdən sonra, 2000-ci ildə İctimai İnformasiyaya Çıxış Haqqında Qanun qəbul edildi. Bu, istənilən kəsə, yaxud hüquqi şəxsə dövlət müəssisəsinin ixtiyarında olan istənilən informasiyaya iddia etmək haqqı verir.

2002-ci ilin yanvarında qüvvəyə minmiş Özəl Məlumatların Qorunması Haqqında Qanun fərdlərə, ictimai və özəl təşkilatların onlar haqqında topladığı informasiyanı əldə etmək və onu dəyişdirmək haqqı verir. Bu qanunun tətbiqinə nəzarət məqsədilə 2002-ci ildə Məlumatları Qoruma Komissiyası yarandı. 2002-ci ildə Milli Arxivlər Haqqında Qanun qəbul edildi. Hazırda bu qeydlərə çıxışı olmayan bolqarların apellyasiya məhkəməsinə müraciət haqqı yoxdur.

Bölgənin başqa dövlətləri kimi Bolqarıstan da Şimali Atlantika Müqaviləsi Təşkilatına (NATO) daxil olmaq cəhdinə uyğun olaraq, 2002-ci ilin aprelində Xüsusi İnformasiyanın Qorunması Haqqında Qanun qəbul etdi. Bu qanunun tələblərinə uyğun olaraq Xüsusi İnformasiya Komissiyası yaradıldı, onun üzvləri baş nazir tərəfindən təyin edildi və xüsusi/gizli informasiyanın dörd təhlükəsizlik dərəcəsi müəyyənləşdirildi. Bu qanun təsnifatın geniş

diapazonunu müəyyən etdi. Sənədi imzalamaq haqqı olan şəxs, onun dərəcəsini (qrifini) də müəyyən edə bilir. Gizlilik qrifi haqqında qərarı ləğv edə biləcək ictimai maraq meyarı yoxdur. İnternetdə vətəndaşlar üçün Bolqarıstan qanunvericiliyinin necə işləməsi mövzusunda kiçik bir sorğu kitabı da yaradıldı. [12]

Başqa bir qanuna – Hökumət Haqqında Qanuna görə, Bolqarıstan Nazirlər Şurasından tələb edilir ki, hökumət strukturlarının reyestri və hökumətin “bütün normativ, fərdi və ümumi sənədləri” çap edilsin. Bu reyestr İnternetdə çap edilməlidir.

ATƏT məkanında informasiyaya çıxış haqqında qanunlara üçüncü nümunə Moldovada yarandı. Konstitusiyanın 34-cü maddəsi göstərir ki:

(1) İctimai maraq kəsb edən istənilən informasiyanı əldə etmək hər kəsin haqqıdır və bu haqqı məhdudlaşdırmaq olmaz.

(2) Səlahiyyət dairələrinə uyğun olaraq dövlət hakimiyyəti vətəndaşların həm ictimai işlərdə, həm də siyasi maraq daşıyan məsələlərdə kifayət qədər məlumatlı olmalarına təminat verir.

(3) İnformasiyaya çıxış haqqı vətəndaşların qorunmasına yönəlmiş tədbirlərə, yaxud milli təhlükəsizliyə zərər yetirməməlidir.

(4) Dövlət və özəl media informasiyanın cəmiyyətə düzgün çatmasına təminat verməlidir.

Bundan başqa 37-ci maddə ətraf mühit, səhiyyə və istehlak haqqında informasiya haqqını təsbit edir:

(2) Dövlət vətəndaşın ətraf mühit, yaşayış və iş şəraiti, ərzağın və məişət texnikasının keyfiyyəti haqqında gerçək informasiyaya açıq çıxış haqqına təminat verir.

2000-ci ilin avqustunda qüvvəyə minmiş İnformasiyaya Çıxış Haqqında Qanuna görə, Moldova vətəndaşları və sakinləri dövlət müəssisələrindən, ictimai xidmət göstərən və rəsmi informasiyaya çıxışı olan ictimai fondlardan maliyyələşən təşkilat və fərdlərdən, hüquqi vahidlərdən informasiya tələb etmək haqqına malikdir. Müəssisələr 15 iş günü ərzində cavab verməyə məcburdur. Aşağıdakı informasiyaları qorumaq üçün bu məhdudiyyətlər qoyula bilər: hərbi, iqtisadi, elmi-texniki, xarici siyasət, kəşfiyyat, əks-kəşfiyyat və istintaqla bağlı dövlət sirrləri – əgər onun çapı dövlət təhlükəsizliyini təhdid edirsə; konfidentzial şərtlərdə dövlət orqanlarına verilmiş biznes haqqında informasiya; şəxsi həyatın pozulmasına səbəb ola biləcək özəl məlumatların aşkarlanması; müvafiq orqanların istintaq fəaliyyəti ilə bağlı informasiya; elmi və texniki araşdırmaların yekun, yaxud ilkin nəticələrini əks etdirən informasiya. İnformasiya ötürücüləri sübut etməlidirlər ki, məhdudiyyətlər qanuna əsaslanır və informasiyanın çapının vuracağı zərər, ictimaiyyətin informasiyanın aşkarlanmasına olan marağından çox ola bilər.

Moldovada informasiya vermək xahişinə rədd cavabı, onun gecikdirilməsi, ona görə hansısa məbləğin ödənilməsi və vurulan zərər haqqında şikayətlər, bu informasiyanı saxlayan idarənin müdirinə, ya da ondan yüksək səviyyəli məmura verilə bilər. Rədd cavabları haqqında birbaşa məhkəmələrə müraciət oluna bilər. Ombudsmana da müraciət etmək olar. İnzibati qanunlar külliyyatı və Cinayət qanunları külliyyatı 2001-ci ildə İnformasiyaya Çıxış Haqqında

Qanunun pozulmasına görə cərimə və cəzaları müəyyən edir.

Bosniya-Hersoqovina Federasiyası dördüncü nümunədir. Bosniya-Hersoqovinada İnformasiya Azadlığı Haqqında Qanun 2000-ci ilin oktyabrında, Serb Respublikasında isə 2001-ci ilin mayında qəbul edildi. Bu qanun 2002-ci ilin fevralında qüvvəyə mindi.

Bu qanuna Bosniya-Hersoqovinada vətəndaş sülhünün yaranması üzrə əsas agentlik olan baş nümayəndənin ofisi tərəfindən təşəbbüs edildi. Bu ofis informasiya azadlığı haqqında qanun layihəsinin hazırlanması barədə göstəriş verdi. Beynəlxalq və milli ekspertlərdən ibarət yüksək səviyyəli bir ekspert qrupu 2000-ci ilin iyununda dünya üzrə ən yaxşı örnəklərə əsaslanan qanun layihəsi hazırladı.

Bu qanun ictimai funksiya daşıyan hüquqi şəxslər də daxil olmaqla istənilən dövlət hakimiyyəti orqanının ixtiyarında olan, istənilən informasiyaya tətbiq edilir. Bu, eyni zamanda həm Bosniya daxilində, həm də ondan kənar da istənilən şəxs, yaxud hüquqi şəxs üçün informasiyaya sərbəst çıxış haqqını təmin edir. Xahiş yazılı şəkildə verilməlidir. Dövlət orqanı 15 gün ərzində cavab verməlidir.

İnformasiya müdafiə və təhlükəsizlik maraqlarına, ictimai asayişin qorunmasına, cinayətin qarşısının alınmasına və cinayətin aşkarlanmasına "həssas zərbə" vurduğu təqdirdə gizli saxlanıla bilər. İnformasiyanın aşkarlanmaması, həmçinin ictimai hakimiyyətin (dövlət hakimiyyətinin) məşvərat prosesi korporativ sirrlərin və şəxsin özəl həyatının qorunmasını tələb edir. İstənilən istisnaya ictimai maraq meyarları ilə yanaşmaq gərəkdir.

Ombudsman müraciətləri dinləyir. İnformasiya haqqında rədd cavabı almış şəxs bu qərarı məhkəmədə dəyişdirə bilər. Federasiyanın ombudsmanı İnformasiya Azadlığı Haqqında Qanunun tətbiqi barədə iki qərar verdi. Birinci qərar qanun qüvvəyə minənədək verildi və nazirlərə müraciət edildi ki, təlimatlar paylanılsın, reyestr tərtib olunsun, informasiya üzrə məmurlar təyin edilsin. İkinci qərada ombudsman yaxınlaşan seçkilərdə namizədlər haqqında kəşfiyyat dosyalarının aşkarlanmasını məsləhət gördü.

ATƏT məkanında, eləcə də başqa bölgələrin təcrübəsinə əsaslananda aydın olur ki, islahatların aparılması və yeni yanaşmaların bürokratik dairələrlə möhkəmlənməsi üçün vaxt tələb olunur. Bir neçə ölkə o nəticəyə gəlmişdir ki, cəmiyyətdə vətəndaş haqları barədə məlumatın az olması, eləcə də qeydiyyat sisteminin etibarsızlığı və bəzi dövlət məmurunun məsələlərə yanaşmanı dəyişdirməyə hazır olmaması o deməkdir ki, bu qanunvericilik aktlarından, onu müdafiə edənlərin ümidlərinin əksinə olaraq nisbətən az istifadə edilir. Ola bilsin, elə bunu da gözləmək lazım gəlirdi. Bir sıra hökumətlərin və QHT-lərin, ictimaiyyətin və dövlət məmurlarının yeni şəffaflıq tələbləri haqqında məlumatların artırılması sahəsindəki cəhdləri müsbət işlər kimi qiymətləndirilməlidir. Arzu olunan effekti əldə etmək üçün yeni qanunlar daha böyük əzmlə müdafiə edilməlidir. [13]

MƏHDUDİYYƏTLƏR

Bölgə ölkələrinin nümunəsindən göründüyü kimi, informasiya azadlığı haqqında hər bir qanun müəyyən məhdudiyyətlərlə müşayiət olunur. Əsas məsələ bu məhdudiyyətlər üçün nələrin meyar olmasıdır. İstisnalara labüd olaraq dövlət təhlükəsizliyi, ictimai asayiş, fərdlər

haqqında özəl məlumatlar və kommersiya fəalliyəti üçün həssas informasiyalar daxildir.

“Artıqlıq 19” (“19-cu Maddə”) adlı beynəlxalq qeyri-hökumət təşkilatı informasiya azadlığı haqqında qanun işləyib hazırlamaq üçün nümunəvi bir qanun layihəsi təklif edir.[14] Bu nümunəvi qanun layihəsində aşağıdakı məhdudiyyətlər var:

- ▶ *Özəl informasiyanın səbəbsiz aşkarlanması;*
- ▶ *Məhkəmə araşdırmalarında informasiyanın dəlil və s. kimi istifadə edilməməsi;*
- ▶ *Etibarsızlıq yaradan, ticarət sirrlərinə aid olan, ya da üçüncü tərəfin nüfuzuna ciddi ziyan vura biləcək kommersiya və konfidensial informasiya;*
- ▶ *Başqa dövlətdən, ya beynəlxalq təşkilatdan alınmış informasiyanın bu dövlət, ya təşkilatla əlaqələrə ciddi zərbə vurmada aşkarlanması;*
- ▶ *Hər hansı fərdin həyatına, səhhətinə, yaxud təhlükəsizliyinə təhlükə yarada biləcək informasiyanın aşkarlanması;*
- ▶ *Aşkarlandığı təqdirdə istintaq işinə ciddi zərər vura biləcək istintaq materialları;*
- ▶ *Milli təhlükəsizliyi, yaxud müdafiəni təhlükə altına ala biləcək informasiya;*
- ▶ *Hökumətin iqtisadiyyatı idarə etməsinə mane ola biləcək, yaxud dövlət orqanının qanuni kommersiya, ya da maliyyə maraqlarına ziyan vura biləcək iqtisadi informasiya;*

- ▶ *Hökumət siyasətinin formalaşmasına, yaxud inkişafına ciddi ziyan vura biləcək informasiyanın aşkarlanması.*[15]

2002-ci ildə Avropa Şurası, “üzv dövlətlər rəsmi sənədlərə çıxış haqqını məhdudlaşdırma birlər” bəyanatı ilə bu yanaşmanı təsdiqlədi. Bununla belə Şura bəyan edir ki, istənilən məhdudiyyət qanunda dəqiq əks etdirilməlidir; demokratik cəmiyyət üçün zəruri olmalıdır; və o, qorunan informasiya ilə mütənasib olmalıdır.

Avropa Şurası hesab edir ki, aşağıdakı sahələrdə ictimai informasiyaya məhdudiyyətlər qoyula bilər:

- ▶ *Milli təhlükəsizlik, müdafiə və xarici siyasət*
- ▶ *İctimai asayiş*
- ▶ *Cinayət fəaliyyətinin qarşısının alınması, araşdırılması və təqib edilməsi*
- ▶ *Özəl həyatın qorunması və başqa qanuni özəl maraqlar*
- ▶ *İctimai, ya özəl kommersiya və başqa iqtisadi maraqlar*
- ▶ *Məhkəmə araşdırmalarında tərəflərin bərabərliyi*
- ▶ *Ətraf mühit*
- ▶ *Dövlət hakimiyyəti tərəfdən təftiş və nəzarət*
- ▶ *Dövlətin iqtisadi, valyuta və məzənnə siyasəti*

- ▶ *Məsələnin daxili hazırlanması zamanı dövlət orqanlarında, ya bu orqanlar arasında müzakirələrin konfidensial xarakteri.*[16]

Bununla belə, eyni zamanda bu məhdudiyyətlər tətbiq ediləndə ehtiyatlı olmaq lazımdır. Məsələn, dövlət təhlükəsizliyi amilindən sui-istifadə mümkündür. Dövlət təhlükəsizliyi ilə siyasi elitin təhlükəsizliyi konsepsiyaları, siyasi çətinliklər yaşanan vaxt asanca bir-birinə qarışdırıla bilər. Eləcə də Rəsmi Sirlər Haqqında Qanun mütərəqqi İnformasiyaya Çıxış Haqqında Qanunu izləyərək, onun tanıdığı bir sıra azadlıqları aradan qaldıra bilər.[17] Sinqapur, ölkənin rəsmən təxmin edilən iqtisadi inkişaf tempini (başqa sənaye ölkələrində sərbəst yayılan bu informasiyanı) çap etdiyinə görə The Business Times’ı məhkəməyə verdi, sonra isə bu addımı tənqid edən The Economist beynəlxalq həftəliyinin tirajını azaltdı. [18]

İlk baxışda, özəl həyatın qorunması həlli asan məsələ təsəvvürü yaradır. Ayrı-ayrı adamlar, bəzi istisnaların qalması şərtlə tibbi məlumatların konfidensial qalması haqqına qarşı çıxa bilər. (Məsələn, əgər birisinin keçici sürətlə yayılan xəstəliyə yoluxubsa). Bununla belə, cəmiyyətlərin özəl həyata verdiyi əhəmiyyət fərqlidir və o, tarixi keçmişin müxtəlifliyi altında formalaşır. İsveçdə bir vətəndaşın öz qonşusunun vergi sənədləri ilə tanış olması, başqa ölkədə arzu edilməz sayıla bilər.

Dövlət adamları tez-tez kütləvi mətbuat vasitələrində onların şəxsi həyatının müzakirə olunmasına iddia edirlər. Bütün dünyada məhkəmələr, adətən, dövlət adamlarının şəxsi həyatının fərdlər və media tərəfindən mütləq qaydada dərin araşdırılmasına meyllidirlər.[19] Bu o deməkdir ki, ölkələrin xeyli hissəsində dövlət adamları şəxsi həyatının adi vətəndaşa nisbətən daha artıq dərəcədə araşdırmaya

məruz qalması fikri ilə barışmağa məcbur olurlar. Xüsusilə siyasətçilər ləyaqətlərinin təhqir edilməsinə görə daha tez-tez məhkəmələrə müraciət etməlidirlər, çünki bu sahədə daha az məhdudiyyət var.

Kommersiya sahəsində əhəmiyyətli informasiyanın aşkarlanması da adi haldır. Prinsip etibarilə vətəndaşların hökumət və onun tədarükçüsü arasında bağlanmış kommersiya sənədlərinin hamısından, xüsusilə ictimai mülkiyyətin özəlləşdirilməsindən xəbərdar olmaq kimi demokratik haqqı var. Özəl sektorda qanuni biznes işlərinin konfidensial xarakterdə olması normal haldırsa, dövlət vəsaiti halında bunu demək mümkün deyil.[20] Rəsmilər üçün özəl sektorla biznes əlaqəsində olmaq, sonra onu imtiyazlı iş elan etmək və dövlət nəzarətindən azad etmək çox asandır.

Görünür, ən problemli sahə hökumət müşavirlərinin nazirlərə və liderlərə verdiyi məsləhətlərin vətəndaş üçün açıq olmasıdır. Bu cür informasiyalara məhdud çıxışın olması fikrinin müdafiəçiləri iddia edirlər ki, mülki qulluqçuların öz nazirlərinə verdiyi məsləhətlər səmimi və qorxudan azad olmalıdır. Onlara görə, bu cür fikir mübadilələrini ictimai fikrə gətirməklə etibar mühiti əsaslı şəkildə zədələner, nəticədə, effektiv qərar qəbulu prosesi pozular. Bu dəlillərə dayanaraq, adətən, rəsmi sənədlər informasiya azadlığı prinsipinin tələblərindən uzaq tutulur. Bu dəlillərin cəlbədicə görünməsinə baxmayaraq, belə informasiyaları aşkarlayan ölkələr nəticədə çox az problemlə üzləşir, eləcə də beynəlxalq korrupsiya sorğularında yüksək yer tuturlar. [21]

MÜNAQİŞƏNİN MEYDANA GƏLDİYİ HALLAR

İnformasiyaya münasibətdə münasib hüquqi haqq əldə edildikdən sonra, münaqişə baş verdikdə maraqların toqquşmasını necə həll etmək olar? Hansısa vətəndaş, yaxud jurnalist informasiya xahişi ilə müraciət etdikdə necə ola bilər ki, ictimai maraqların əksinə siyasi maraqlar üstünlük qazansın?

Bəzi ölkələrdə nazirlər informasiya əldə etmək xahişlərini rədd etmək iqtidarındadırlar. Aydındır ki, heç bir nazir bu haqqa sahib olmamalıdır, çünki bu imtiyazdan asanlıqla sui-istifadə etmək olar. İnformasiyanın verilməsindən imtina dəqiq surətdə qaydalarla müəyyən edilməlidir. Nazirin, ya hansısa departamentin narahatçılığına səbəb ola biləcək informasiya heç cür gizlədilə bilməz. İnformasiyanın ərizəçiyə daxil yoxdur. Yaxud bu informasiyanı ərizəçi, ya da media “düzgün başa düşməz” bəhanəsilə nazirlər informasiyanın aşkarlanmasının qarşısını ala bilməzlər. [22]

Bəzi ölkələrdə informasiya üzrə müstəqil komissara, ombudsmana, apellyasiya orqanına müraciət etmək olar. İnformasiyanın aşkarlanması haqqında zəmanət ya göstərilən nazir tərəfindən qəbul edilir, ya da apellyasiya məhkəməsinə göndərilir. Bəzi hallarda apellyasiya orqanları rədd cavabı vermiş nazirdən əvvəlki qərarını dəyişdirmək xahişindən başqa bir şey edə bilməz. Üstəlik nazir bundan imtina etsə, onun məhkəməyə yenidən müraciət etmək ixtiyarı yoxdur. İdarəçilik sistemləri fərqlənə bilər, amma, adətən, məmurun özünü hakim kimi aparması maraqların toqquşmasını məqbul şəkildə həll etmir.

İNFORMASIYA KAMPANIYALARI VƏ HESABAT MATERIALLARI

İnsanlar haqqı çatdığı informasiyanı hər dəfə xahişləmi almalıdır? Bir baxışa görə, dövlət orqanları kiminsə informasiya üçün onlara müraciət etməsini gözləməməlidir. Onlar elə bir sistem yaratmalıdırlar ki, insanlar istəmədən belə əhəmiyyətli informasiyanı əldə edə bilsinlər. Belə pozitiv addımlar, departamentlərin passiv şəkildə ərizələrin yığılmasını gözləməsinə nisbətən daha səmərəli ola bilər.[23] Bu, həmçinin o deməkdir ki, informasiyanın vətəndaşlara sadə və mənalı xəbərlər formasında ötürülməsi, onun səliqəsiz şəkildə İnternet sahifəsində qalaqlanmasından daha faydalı ola bilər. Əhəmiyyətli xəbərlərin hazırlanması yarım-həqiqətlərlə manipulyasiyanın da qarşısını ala bilər. Bu cür strategiya məhdud resurslara malik hökumətlər üçün xüsusilə faydalı ola bilər. Dövlət idarələrinə informasiyanın ötürülməsi, fərdi xahişlərə əməl etmək üçün işçilərin vaxt sərf etməsini xeyli azaldar və vətəndaşlar hiss etmədən bilmədikləri haqları barədə daha çox şey öyrənə bilərlər. [24]

İnformasiyaya daha artıq çıxış üçün mübarizə aparanda, eyni zamanda təkmilləşmiş hesabat üçün də kampaniya aparılmalıdır. Xaotik və şübhəli informasiyaya çıxışın elə də böyük əhəmiyyəti yoxdur. Sənədlərin sistemə, mükəmməl və etibarlı şəkildə saxlanması şərtidir. Etibarlı dövlət mühafizə sisteminin olması vacibdir. Eyni qaydada, sənədləşmə aparmadan qeydiyyat işini yaxşı təşkil etmək mümkün deyil, vakuuma isə korrupsiya çiçəklənir. Baş arxivçinin rolu durmadan artır. Əvvəllər əhəmiyyət verilməyən bu məmura getdikcə hesabat işlərinin kilid şəxsi kimi yanaşılır. Arxivçinin sənədləşmə işlərinin pis idarəçilik və korrupsiyanın aşkarlanmasında böyük rolu ola bilər. Təəssüf ki, onların vəzifəsi aşağı rütbəli iş sa-

yılır və işləri pis təchiz edilir. Görünür, baş arxivçiyə konstitusiyaya uyğun olaraq Ali Məhkəmənin hakimi, ya da müstəqil maliyyə müfəttişinə verilmiş mühafizəyə bərabər mühafizə verilməlidir.

Hökumətlər daha şəffaf olurlar və islahatçılar dünyanı məhz bu cür də qəbul etməlidirlər. Köhnə sənədlər o qədər xaotik ola bilər ki, onlarla iş vaxt itirməkdən başqa bir şey olmaz. Həqiqətən, 2002-ci ilin aprelində, İnformasiya Azadlığı Haqqında Qanunun qüvvəyə mindiyi Meksikada bir hesabatda deyildiyi kimi, "əhəmiyyətli toplantıların protokolları bilərəkdən ictimaiyyətdən gizlədilir, ona görə də əsas qərarların necə qəbul edilməsi haqqında rəsmi sənəd, demək olar ki, yoxdur. Bir sıra hallarda rəsmi protokollar məhv edilmiş, ya da işdən çıxmış şəxs onu özü ilə aparmışdır". [25]

Belə hallarda vətəndaşların yenidən əldə etdikləri haqlara ümidlərinin itməməsi üçün keçid posedurlarının olması çox vacibdir. Pis protokol təsərrüfatından islahatları dayandırmaqda bəhanə kimi istifadə etməkdənsə, bu işə yenidən başlamaq daha yaxşıdır. Mövcud informasiya sistemlərinin inandırıcı sənədlər verməyə qadir olmadığı sahələrdə informasiyaya çıxış haqqı dəyişdirilməməlidir.

Hansı kursun qəbul edilməsindən asılı olmayaraq verilmiş informasiyanın təkmil, birbaşa və aydın olması qaydası qəbul edilməlidir. Bir qayda olaraq islahatlara qarşı xərclərin çoxluğu dəlili qoyulur. İnformasiya üçün müraciət edən şəxs cavabın hazırlanmasına çəkilən xərci ödəməlidirmi? Ödəmələdirsə, onda onun limiti varmı? Aydındır ki, yüksək tarif tələblərin qarşısını alır, bununla bütün işi batıl edir. Xoşbəxtlikdən, hökumətlər anlamağa başlayırlar ki, aşkarlığa çəkilən xərclər özünü doğruldur. Bundan başqa, uyğun qanunların harada qə-

bul olunmasından asılı olmayaraq tələblərin yerinə yetirilməsi qarşısında nominal tariflər qoyulmalıdır.

İNFORMASIYA VƏ ÖZƏL BÖLMƏ

Özəl bölmənin də tam və inandırıcı dövlət informasiyasına, xüsusilə, bəzi ölkələrin İnternetdə yerləşdirməyə başladığı dövlət tədarükü qaydalarına böyük ehtiyacı var.[26]

Özəl bölmədə saxlanılan informasiyanın dövlət bölməsində tətbiq edilənlərdən fərqli mülahizələrlə idarə olunmasına baxmayaraq, informasiyanın müəyyən kateqoriyaları istehlakçılara, təchizatçılara və işçilərə çatdırılmalıdır. O, ərzaq mallarından tutmuş biznes sənədlərində, peşəkar audit və maliyyə xidmətlərindən tutmuş şəxsi iş qovluqlarınadək ola bilər.

Toplum özəl vahidlərin ictimai funksiya daşdığı, yaxud ənənəvi dövlət funksiyasının özəlləşdiyi hallarda daha artıq hesabat istəməkdə haqlıdır. Özəl agentliklərin ictimai hesabatlarının dumanlı şəkildə tərtibinə icazə verilməməlidir. Əksinə, vətəndaşlar dövlət-özəl müəssisənin fəaliyyəti barədə daha artıq informasiya əldə etmək haqqına sahib olmalıdır, nəinki tamamilə özəl bölməyə məxsus olan müəssisənin. Hər şeydən əvvəl, dövlətin maliyyələşdirdiyi fəaliyyət vergi verənlərin vəsaiti hesabına edilir.

Vətəndaşlar, təqaüd fondları və sığorta şirkətləri dövlət siyahısında olan korporasiyalardan doğru-dürüst maliyyə informasiyalarının alınmasına ümid etməkdə haqlıdırlar. Özəl bölmənin auditorları öz funksiyalarını, yüksək vəzifəli menecerlərin görülən işin müqabilində bonus vəd edən dar məqsədlərinə uyğun şəkildə deyil, korporasiyalardan-auditin obyektindən ası-

lı olmadan və dövlət maraqlarını nəzərə almaqla yerinə yetirməlidirlər. Onların hazırladığı maliyyə hesabatlarından vətəndaşın rifahı çox asılıdır. Bu peşəkar insanlar, audit aparılan kompaniyaların maliyyə baxımından sağlamlığının həqiqi mənzərəsini yaradan informasiyanı təmin etməklə ictimai funksiyanı yerinə yetirirlər. [27]

Böyük korporasiyalar ictimaiyyətin əsaslı narahatlığını başa düşməyə başlamışlar və bəzi hallarda informasiya siyasətinə çıxışı təmin etməklə ona cavab verirlər.[28] Həqiqətən, cəmiyyət qarşısında özəl bölmənin hesabat verməsi xeyli dərəcədə korporativ sosial məsuliyyət hərəkətinin genişlənməsindən asılıdır.

MƏDƏNİYYƏTDƏ DƏYİŞİKLİKLƏR

Aşkarlığın faydası başa düşülsə də, öz işlərini konfidensial şəkildə görməyə adət etmiş məmurlar, informasiyaya çıxış haqqına malik olan vətəndaşları özləri üçün təhlükə sayırlar.

Mədəniyyətin özündə – hökumətin ən gənc əməkdaşından tutmuş məsuliyyətli nazirədək - dəyişikliklərin olması gerəkdir. Təlimlər və rəhbərliyin nümunəsi vasitəsilə vəzifəli şəxslər başa düşəcəklər ki, informasiyaya çıxış praktikasını tətbiq etməklə idarəçiliyin keyfiyyəti xeyli artacaq. Belə bir siyasət dövlət bölməsinin – cəmiyyətə xidmət bölməsinin əxlaqını formalaşdırır, işdən zövq almaq hissini artırır, xidmət etdikləri və içərisində yaşadıkları icmanın dövlət qulluqçularına etibarını gücləndirir.

QEYDLƏR

- 1 The World Bank – Governance Policy Research Working Papers: <http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5> See also Governance Indicators: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002>
- 2 UK Public Standards: http://www.public-standards.gov.uk/about%20us/seven_principles.htm
- 3 Birləşmiş Krallıqdakı komissar aşkarlığa və dövlət təyinatlarının dürüslüyünə nəzarət edir (baxın <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>). Yerli hakimiyyət orqanları səviyyəsində son illərin aşkarlıq təcrübəsinə örnek kimi Birləşmiş Krallığın Modern Local Government in Touch with the People (İnsanlarla təmasda olan müasir yerli hakimiyyət orqanları) adlı proqramını göstərmək olar. (http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp). Yeni etik çərçivədə şuralar yeni aşkarlıq mədəniyyətinə malik olmalı, yeni Şura Üzvlərinin Davranışının Model Kodeksi adlı yeni proqram əsasında hesabat verməyə hazır olmalıdırlar. Bu kodeks tələb edir ki, İngiltərədə yerli hakimiyyətin seçilmiş şura üzvləri vəzifələrini icra edən zaman özlərini ən yüksək davranış standartlarına uyğun aparsınlar.
- 4 Məsələn, baxın: the Estonian Public Service Act (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>).
- 5 Transparency International Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/00-foreword.html>
- 6 Rec. (2002)2 Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi rəsmi sənədlərə çıxış haqqında üzv dövlətlərə: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm. Birlik ölkələrinin bu məsələdə mövqeyi haqqında baxın Open Sesame: *Looking for the Right to Information in the Commonwealth* – bir qrup QHT tərəfindən hazırlanmış the Commonwealth Human Rights Initiative adlı hesabatdır (2003): http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.
- 7 Article 19 informasiya azadlığı haqqında model qanun təklif edir. Baxın: <http://www.article19.org/publications/freedominfo/>
ABŞ İnformasiya Azadlığı Qanunu bu tip qanunlar üçün ən açıq nümunədir. Baxın: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html; Avstraliyanın 1982-ci il tarixli Birliyin İnformasiya Azadlığı Qanunu http://www.comb.gov.au/publications-information/freedom_information.htm; İrlandiyanın İnformasiya Azadlığı Qanunu (1997) <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>; Bu mövzuda Yaponiyanın ilk qanunvericiliyi haqqında baxın <http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>.
- 8 Baxın: Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, "Hybrid Forms of Accountability" Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India", *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Həmçinin Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, "Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp. 603-622.
- 9 İsveç hökuməti son vaxtlar "A Government in the Service of Democracy" (Hökumət Demokratiyanın Xidmətində) adlı proqram çərçivəsində "Open Sweden"-ə başlayıb. Bu proqramın məqsədi demokratiyanın fundamental prinsiplərinin, hüquq dövləti və səmərəliliyin milli hökumətin və 150 İsveç idarəçiliyi orqanının fəaliyyətində əsas olduğunu göstərməkdir. Daha artıq aşkarlığa ehtiyac İsveçin 21 əyalət şurası və 289 bələdiyyəsi üçün prioritet əhəmiyyət daşıyır. Bunun nəticə-

sində Open Sweden, milli səviyyədə, qraflıq şurası və bələdiyyə səviyyəsində təmsilçilərin iştirak etdiyi müştərək aksiyanı özündə cəmləşdirir.

- 10 Brazilian Constitution, Article 5, Item 33. Yeni Zelandiyanın 1982-ci il tarixli Rəsmi İnformasiya Qanununda da belədir. Bu qanun 1951-ci il tarixli Rəsmi Sirlər Qanunundakı məxfilik prinsipinə yenidən baxdı və onu ləğv etdi.
- 11 1982-ci il tarixli Yeni Zelandiyanın Rəsmi İnformasiya Qanununa baxın: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?contentset=pal_statutes
- 12 İnformasiya Proqramına çıxış (<http://www.aipbg.org/library/laws/apia.htm>). Həmçinin bu sorğu kitabına da baxın How to Get Access to Information: Citizen's Guide (<http://www.aip-bg.org/handy.htm>).
- 13 Privacy International'dən David Banisarin bu işlərə yardımı minnətdarlıqla qeyd edilir. Privacy International haqqında həmçinin bu İnternet sahifəsinə <http://www.privacyinternational.org/> və Article 19 haqqında <http://www.article19.org/> baxmaq olar.
- 14 Article 19 İnformasiya Azadlığı Qanunu sahəsində bu modeli təklif edir: Bax: <http://www.article19.by/publications/freedominfoaw/>
- 15 25-32-ci bölmələr.
- 16 Rec. (2002)2 Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi rəsmi sənədlərə çıxış haqqında üzv dövlətlərə: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
- 17 Zimbabve açıq liberal başlıqla olduqca repressiv maddələr toplusundan ibarət iki yanaşmanı bir qanunda birləşdirib. 2002-ci ilin iyunun 17-də Britaniyanın Daily Telegraph qəzeti bu qanuna görə müəyyən edilmiş lisenziyaya görə ödəmələri "açıq-aydın təhqir" kimi qiymətləndirmiş və onlar güman ki, beynəlxalq xəbər agentliklərini Zimbabvedəki əməliyyatlarını dayandırmağa təh-

rik edəcək. BBC kimi agentliklər artıq buranı tərk etmişlər.

- 18 Sinqapurun *Business Times* qəzetinin redaktoru başqaları ilə birlikdə ölkənin Rəsmi Sirləri haqqında Qanuna əsasən "ilkin" ÜMM üzrə rəqəmləri – son iqtisadi inkişafı göstərən ilkin hesablamaları – rəsmən nəşr olunanadək çap etdiyinə görə məhkəməyə verildi. Londonda yerləşən *Economist* həftəliyin bu məhkəmə prosesini şərhə Sinqapur hökuməti ilə toqquşmaya səbəb oldu, nəticədə *Economist*'in Sinqaporda yayımı azaldıldı. Baxın: "Newspapers: a ban is not a ban unless restricted" by Francis T. Seow (former Solicitor General of Singapore), presented at an April 1998 conference on "The Limits of Control: Media and Technology in China, Hong Kong and Singapore" at University of California at Berkeley's Graduate School of Journalism. (www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html).
- 19 "Hollow victory reflected in paltry damages", *The Times* of London (UK), 29 March 2002: "The Mirror göstərməkdə haqlı idi ki, [supermodel Naomi Campbell] narkoman olmadığını və müalicə almadığını dedi və vaxt yalan danışdı. Lakin qəzet həssas özəl məlumatı çap edəndə ağ elədi"... "Tərəqqi universal xarakter daşıyır, necə ki, Zimbabvenin qanunları prezidentin tənqidini qadağan edir".
- 20 "Public Fraud Initiative," *The Guardian* (UK), 18 June 2002: "Saxta hesabatda ictimai ehtiyaclar üçün özəl vəsait vergi ödəyicilərinin cibinə girmək kimi görünür..."
- 21 Skandinaviya ölkələri və Yeni Zelandiya korrupsiyanın aşağı səviyyəsinə görə beynəlxalq rəy sorğularında ən yüksək yerləri tuturlar.
- 22 New Zealand State Services Commission, 1995.
- 23 Hazırda Britaniyada yerli hakimiyyət orqanları qarşısında bu tipli tələblər qoyulur. Baxın:

Standards Board for England at www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.

- 24** Məsələn, İndoneziyada Dünya Bankı həyata keçirilməkdə olan layihənin detalları olan lövhələrin qoyulmasını tövsiyə edib. Yerli icma bununla prosesi izləyə bilər. Baxın: Jenkins and Goetz. Həmçinin baxın: Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, "Hybrid Forms of Accountability" Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India", *Public Management Review* Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383. Həmçinin Rob Jenkins and Anne Marie Goetz, "Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622.
- 25** *The Washington Post* (USA), 1 May 2002.
- 26** Cənubi Koreyanın Seul şəhərindəki OPEN sistemi buna yaxşı nümunədir: www.transparency.org/building_oalitions/public/local_goverment/projects_topic/procurement.html. Həmçinin Kolumbiya hökumətinin İnternet sahifəsinə baxın: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

[colombiaportal_cs.htm](http://colombiaportal.cs.htm). Ölkə prezidenti dövlət orqanlarının hamısının İnternet sahifəsi açmalarına göstəriş vermiş, on-line rejimində biznes işlərinin aparılmasını tapşırırmışdır.

- 27** 'Belə görünür ki, etik göstərici – təkə öz müştəriləri qarşısında daşdığı məsuliyyət deyil, ümumiyyətlə, insanlar qarşısında daşdığı məsuliyyət məsələsi ortaya çıxmadı...' Peter Martin. 'Accountants' Moral Duty', *Financial Times* (UK) 17 January 2002. Həmçinin baxın: *Financial Times* (UK), 5 March 2002.
- 28** Belə bir təşəbbüs NIREX-dən (www.nirex.co.uk/publicn/guide.htm) – "radioaktiv tullantıların idarə olunması üzrə təhlükəsiz və ekoloji baxımdan məsuliyyətli qərarların hazırlanmasına çalışan" bir korporasiyadan gəldi. Onun İnternetdə yerləşdirilmiş "şəffaflıq siyasəti" korporasiyanı "aşkar siyasət" yürütməyə məsul edir; o həmçinin fərdi xahişlərə cavab verməyə çağırır və müstəqil nəzarət qrupunun ekspertlərinə müraciət haqqını nəzərdə tutur.



Azad və ədalətli seçkilərsiz açıq cəmiyyət mövcud ola bilməz.[1] Amma problem beynəlxalq demokratik standartlara uyğun seçkinin keçirilməsindədir. Britaniyanın qeyri-hökumət təşkilatı, Seçkilərə Beynəlxalq və Demokratik Yardım İnstitutu (IDEA) [2] dünyada dayanıqlı demokratiyanı müdafiə edir və bir neçə ümumi qayda təklif edir:

- ▶ *Əhalinin müxtəlif tərkibli və maraqlı nümayəndələrinin təmsil olunduğu (bu sıradan cinsi bərabərlik) təsisatların yaradılmasına və onların effektivliyinin artmasına nail olun.*
- ▶ *Yerli təsisatlara daha artıq səlahiyyət verin.*
- ▶ *Müxalifət partiyalarını siyasi sistemin həssas elementləri olaraq qəbul edin, hakim və müxalif partiyaların birgəyaşayış və qarşılıqlı hörmət mexanizmlərini yaradın.*
- ▶ *Dayanıqlı partiya sisteminin inkişafını dəstəkləyin.*
- ▶ *İnsan haqları və azlıqlar üzrə qruplar, qadın qrupları və qadınların siyasi liqaları kimi lobbi qrupları da daxil olmaqla vətəndaş cəmiyyətinin ölkənin siyasi və ümumi inkişafında rolunu qəbul edin.*
- ▶ *Siyasi partiyalar, yerli təsisatlar, qeyri-hökumət təşkilatları və medianın sərbəst işləyə biləcəyi demokratik mühitin yaranmasını təmin edəcək qanun və qaydalar qoyun.*

SEÇKİLƏR

Hökumət xalqın mandatını aldığı zaman qanunı sayılır. Legitim olmayan seçkilər çox tezliklə vətəndaş itaətsizliyinə və sabitliyin pozulması-

na səbəb ola bilər. Belə bir şəraitdə isə korrupsiya və insan haqlarının pozulması geniş yayıla bilər. Odur ki, bu mandatın hansı yolla alınmasının böyük əhəmiyyəti var. Seçkilər yalnız ədalətli olmalı deyil, həm də onun ədalətli olması açıq-aydın göstərilməlidir.

MÜSTƏQİL SEÇKİ KOMİSSİYASI

Yeni işə başlayan hökumətin mənəvi nüfuzu o vaxt böyük olar ki, seçki prosesinə müstəqil hesab olunan effektiv seçki komissiyası nəzarət etmiş olsun. Bir çox ölkənin konstitusiyasında seçki komissiyaları haqqında maddələr var, bəzilərində onlara aid xüsusi qanunlar özünə yer tapır.[3]

Adətən, bu komissiyalar siyasi partiyaların geniş spektrindən, vətəndaş cəmiyyətindən, qadın və kişi kəsimlərinin nümayəndələrindən ibarət olur. Komissiyalara etibar dərəcəsi, əsasən onun üzvlərinin təyinat formasından asılı olur. Əgər hökumət məsləhətləşmələr aparmadan, onları sadəcə təyin edirsə, onda bu komissiya üzvləri hökumətin "əlaltıları" sayılacaq və seçkinin nəticələrinin tanınmasına mütləq təsir edəcək. Buna görə də, hesab edilir ki, siyasi partiyalar bir-biri ilə məsləhətləşməli, mümkün olsa komissiya üzvləri təyinat qədər razılaşdırılmalıdır. Təbii ki, əgər siyasi partiyalar özlərinin fəal müdafiəçilərinin təyin olunmasında israr edərlərsə bu, həmin komissiyaların işinə ictimai etimadı zədələyə bilər.

IDEA səlahiyyətli komissiyaların müstəqilliyinə birinci dərəcəli əhəmiyyət verir. Onlar göstərir ki, seçkiyə məsul olan orqanlar çox siyasiləşmiş və emosional ola bilər. Seçki aparatına nəzarət və prosesləri manipulyasiya etmək qeyri-demokratik hökumətlərin əlində hakimiyyətdə qalmaq üçün əsas vasitə kimi istifadə edilmişdir. Seçkiyə məsul olan şəxslər həmçi-

nin hökumətin, yaxud hansısa partiyanın, ya da cəmiyyətin hansısa sektorunun agentləri sayıla bilər.

Keçid dövrünü yaşayan rejimlərdə, yaxud yeni demokratiyalarda müxalifət partiyaları, adətən, hakim partiyanın seçki aparatına nəzarətdən öz xeyrinə istifadə edəcəklərindən ehtiyat edirlər.

Təcrübəsiz komissiyalar da şübhə doğura bilərlər. Komissiya üzvləri tanınmamış, sınaqdan çıxmamış insanlar da ola bilər. Bərkənd-boşdan çıxmış siyasətçilər və partiyalar bu şəraitdən istifadə edə bilərlər. Kambociyada 1998-ci il seçkiləri buna misal ola bilər. Seçki aparatının bitərəf şəxslərdən ibarət olması haqqında qanunun tələbinə baxmayaraq, hakim partiya öz tərəfdarlarını, o cümlədən, xeyli hökumət adamını seçki sisteminin müxtəlif səviyyələrinə doldura bildi.

Dünya miqyasında seçkilərə inamsızlıq, həm siyasi partiyalar, həm də vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən seçkilər zamanı əlavə təhlükəsizlik tədbirlərinin və ciddi monitorinqin qoyulmasını şərtləndirir. İştirakçılar, yaxud seçicilər seçkinin bir maraq qrupu tərəfindən keçirildiyinə və saxtakarlığa yol verildiyinə inandıqları zaman səsvermədə iştirak etməkdən, ya onun nəticələrinin tanınmasından imtina edə bilər.

Seçkilərin azad və ədatətli sayılması üçün yaxşı təşkil edilmiş, etimad doğuran bitərəf komissiyanın olması önəmlidir. Belə bir komissiya seçki saxtakarlıqlarının qarşısını ala bilər. Bu, öz növbəsində seçkilərə və onunla bağlı olan institutlara etibarını artırır.

SEÇKİ KOMİSSİYASININ MƏSULİYYƏTİ

Bu komissiya hökumət tərəfdən seçkilərin nəticələrinin saxtalaşdırılmasının qarşısını almaq

məqsədilə bütün tədbirlərin görülməsinə məsul olmalıdır. Bu komissiyaların məsuliyyət dairəsinə aşağıdakılar daxildir:

- ▶ *Eyni fikirdə olan vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları ilə birlikdə vətəndaş maarifçiliyi proqramının həyata keçirilməsi; bu, vətəndaşlara seçkilərin rolu, onların seçkilərdə rolu və səsvermə proseduru haqqında biliklər verir*
- ▶ *Siyasi partiyaların və namizədlərin seçki qaydalarına əməl etməsinə nəzarət*
- ▶ *Seçicilərin qeydiyyatı və onların siyahısının hazırlanması. Bu proses açıq olmalıdır ki, siyasi partiyalar və cəmiyyət ona nəzarət edə bilsin. Seçici siyahıları hazır olanda o, ictimaiyyət üçün açıq elan edilməlidir. Ehtiyac olduqda siyasi partiyalara irad bildirmək imkanı verilməlidir.*
- ▶ *Namizədlərin qeydiyyatı və yoxlanılması. Bu da şəffaf proses olmalı, namizədliyi qeydə alınmayanlara, verilmiş qərarın dəyişməsi məqsədilə məhkəmələrə müraciət etmək haqqı verilməlidir.*
- ▶ *Seçki bülletenlərinin tərtibi, onların çapı və yayılmasına nəzarət. Partiyaların səlahiyyətli nümayəndələrinin bu bülletenləri qeydə ala və onlardan istifadəyə nəzarət edə bilmələri, eləcə də sayılmaq üçün açılan vaxt seçki qutularındakı bülletenlərlə, onların sayının üst-üstə düşməsinə nəzarət üçün bülletenlər nömrələnməlidir.*
- ▶ *Seçkilərin maddi-texniki təminatına, eləcə də seçki məntəqələri, səsvermə materialları, seçki qutuları, nəqliyyat, seçki dairələrinin xidmət heyətinin və seçkilərə xidmət edən başqa əməkdaşların işə qəbulu və*

onların təliminə nəzarət. Seçki məntəqələri elə düzəldilməlidir ki, seçicilər səs verən zaman onların rəylərinin gizliliyi təmin edilmiş olsun. Seçicilər inanmalıdır ki, onların səsi tamamilə gizli qalacaq.

- ▶ *Seçki günü seçkilərin idarəçiliyi məsələlərinə nəzarət. Bura partiya funksionerlərinin seçki məntəqələrinə daxil ola bilməsi, hər seçki məntəqəsində səslərin müstəqil hesablanması, partiya nümayəndələri tərəfindən səsvermənin nəticələrinin təsdiq etdirilməsi, iştirak etmiş partiya nümayəndələrinin hərəsinə nəticələr haqqında sənədin bir nüsxəsinin verilməsi daxildir.*

Seçkinin nəticələrinin tərtibi və elan edilməsi

- ▶ *Seçkilər haqqında yekun hesabatın çapı. Hər seçki məntəqəsindəki səsvermənin nəticələri ayrı-ayrı cədvəllərdə doldurulmalıdır. Növbəti seçkilərin islahına yönəlmiş tövsiyələr verilməlidir.*

SEÇKİ PROSESİNDƏ ŞƏFFAFLIQ

Seçicilərin seçkilərə etibarını artırmaq üçün şəffaflıq təmin olunmalıdır. Seçki kampaniyaları dövründə şikayətlərin olması adi haldır; adətən, bu şikayətlər hakim partiyanın dövlət resurslarından sui-istifadəsi haqqında olur. Bu iradlara hakim partiyanın cavabı belə olur ki, o, həm də ölkə işlərindəki vəziyyətə görə məsuliyyət daşıyır.

Geniş yayılmış bir mülahizəyə görə, seçkilər seçki gününədək udulur, ya uduzulur. Bununla belə səsvermə mexanizminin özü korrupsiya halları doğurur. Səsvermə nəticələrinin saxtalaşdırılmasının bir neçə yolu var:

- ▶ *Seçici siyahıları dəqiq olmaya, hökumət əleyhdarlarının adı buraya salınmaya bilər, əlavə "ölülər" olar*
- ▶ *Seçki məntəqələrinə yollanan seçicilər səsvermədən yayındırıla, ya qorxudula bilər*
- ▶ *Bülleten qutuları müəyyən bir partiyanın, ya namizədin xeyrinə doldurulmuş başqa bir bülleten qutuları ilə dəyişdirilə bilər*
- ▶ *Seçkiyə məsul olan şəxslər şikəst insanların, yaxud qocaların adından bülletenləri doldurduqları vaxt onların demədiyi şəxsləri qeyd edə bilərlər*
- ▶ *Səslər gizli şəraitdə sayıla bilər*
- ▶ *Yekun rəqəmlərin çıxarılmasında saxtakarlıq ola bilər*
- ▶ *Uduzan hakim partiya yeni seçkilər keçirmək üçün kiçik pozuntulardan istifadə edə bilər.*

Bu tipli müxtəlif problemlərin həllinin sadə yolu var: şəffaflıq. Səsvermənin gizli olmasına baxmayaraq, seçkilərin və onun təşkilinin bir sıra aspektləri xüsusilə rəqib namizədlər və siyasi partiyalar, eləcə də beynəlxalq və yerli vətəndaş cəmiyyətlərinin müşahidəçiləri üçün araşdırmaya açıq olmalıdır.

Müstəqil seçki komissiyalarının və səsverməyə məsul şəxslərin təyin olunması da şəffaf olmalıdır. Rəqiblərin etirazları müqabilində namizədliyi irəli sürülmüş şəxsin əvəzində, yeni şəxsin namizədliyinin irəli sürülməsi üçün hər partiyanın ixtiyarında əvvəlcədən hazırlanmış təyinatlar siyahısı olmalıdır. Aydındır ki, rəsmi vəzifə tutmaq üçün namizədliyi verilmiş

şəxsə rəqib partiyadan etirazın olmaması, prosesin davam etməsinə şərait yaradır.

Seçki materiallarının bölünməsi də tamamilə şəffaf şəraitdə getməlidir. Partiyalar bülletenlərin haraya göndərilməsindən və onların seriya nömrələrindən xəbərdar olmalıdır. Səsvermə zamanı seçki məntəqələrinin işinə məsul olan rəsmi şəxslər “səsvermə müşahidəçilərini” – hər məntəqəyə təyin olunmuş rəqib partiya nümayəndələrini məlumatlandırmalıdır. Bu nümayəndələr bülletenlərin istifadə olunub-olunmamasını, yaxud hansı qaydada olunmasını bilməlidir. Seçici siyahıları hamı üçün açıq olmalıdır. Partiya nümayəndələri yoxlama siyahıları ilə səsvermənin gedişinə nəzarət etmək imkanında olmalıdırlar. Siyasi partiyaların nümayəndələrinin hamısı seçkiyə məsul şəxslərin seçicilərə yardım göstərməsində razılığa gəlmədikdə, yardım göstəriləcək seçicilərin sayı məhdudlaşdırılır və onlara yalnız bir məsul şəxs yardım göstərir. Həmçinin saxtalaşdırma imkanlarını azaltmaq üçün bülletenin son faktik tərtibatı axıra qədər gizli saxlanıla bilər.

Səsvermə üçün ayrılmış saatlar bitəndən sonra partiyaların nümayəndələri müşahidələri əsasında bülleten qutularında nə qədər bülleten qaldığını (seçicinin özünü bərabər apardığı bülletenləri çıxmaqla) və salınmış bülletenlərin seriya nömrələrini bilmək istəyəcəklər. Bu, qutuların dəyişdirilməsi cəhdinin də qarşısını alır. Bundan başqa partiyaların nümayəndələri səsvermə bitdikdən sonra, bülletenlərin sayımınadək qutuların yanında dayanmaq haqqına malikdirlər. Səslər sayıldıqdan sonra partiya nümayəndələrindən sayımın dəqiq keçirilməsini təsdiq etmələri tələb olunmalıdır. Hər partiyanın nümayəndəsinə seçkiyə məsul vəzifəli şəxslərin və başqa partiyaların nümayəndələrinin imzaları ilə təsdiq edilmiş səsvermənin nəticələri haqqında sənədin bir nüsxəsi veril-

məlidir. Beləliklə, partiyaların hər birində səsvermənin yekun nəticələrini müstəqil və dəqiq qiymətləndirmək imkanı verə bilən sənədlər olacaq. Qeyd olunmuş sənədlər tam olmasa belə, onlar yenə də seçkilərin rəsmi nəticələrinin seçmə üsulu ilə yoxlanmasını təmin edə bilərlər. Bu, nəticələrə ciddi şübhənin yarandığı hallarda çox səmərəli ola bilər.

Seçki prosesi mexanizmlərinə cəlb edilmiş insanların sayı, bu prosesin şəffaflıq və cavabdehlik dərəcəsi ilə birbaşa bağlıdır. Bu prosesə nə qədər çox adam cəlb ediləcəksə, bir o qədər də informasiyanı gizlətmək və rəqəmləri dəyişdirmək çətin olacaq. Cəmiyyətin böyük hissəsini təmsil edən, vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının əməkdaşlarının seçki prosesinə cəlb edilməsi seçicilərin inamının artmasına yardım edə bilər.

Seçkilərin keçirilməsi və seçki kampaniyasının maliyyələşməsi sahəsində əldə olunmuş ən yaxşı təcrübələrə aşağıdakılar aiddir. Aşağıda göstərilən nümunələr dünyanın müxtəlif regionlarında keçirilmiş seçkilər haqqındakı hesabatlar və müşahidəçilərin məlumatlarından götürülmüşdür:

- ▶ Siyasi partiyaların qəbul etdiyi seçki kampaniyaları zamanı davranış kodeksi olmalıdır. Bu, seçki prosesinin azad və ədalətli olmasını təmin edir.
- ▶ Seçki komissiyası mümkün olduğu qədər siyasi partiyalar arasında debat və məşvərət üçün forum yaradır. Onlar elə şərait yaratmalıdırlar ki, bu zaman siyasi partiyalar seçki prosesinin bütün aspektlərinə münasibətdə öz haqq və məsuliyyətlərini tam dərk edə bilsinlər.
- ▶ Özəl şəxslərdən və korporasiyalardan verilən ianələr, (pul və natura formasında)

pulla ələ almaq cəhdi hesaba alınmayacaq həddə qədər məhdudlaşdırılmalıdır. Bu məhdudiyyətlər könüllülərə aid edilməməlidir.

- ▶ Yalan bəyanat verən, yaxud qanunla müəyyən edilmiş maksimum məbləğdən artıq vəsait xərcləmiş namizədlər seçildikləri vəzifəni tutmaqdan məhrum edilməlidir.
- ▶ Siyasi partiya və namizədlər qarşısında, seçki kampaniyasının əvvəlində və səsvermədən dərhal sonra əmlakları və öhdəlikləri haqqında bəyannamə vermək tələbi qoyulmalıdır. Bir sıra ölkələrdə seçkilərdə namizəd kimi iştirak etmək istəyən şəxslərin qeydiyyatı zamanı onlardan vergi və əmlak bəyannamələri təqdim etmək tələb olunur.
- ▶ Ödənişli radio və televiziya elan və reklamları münasib səviyyədə olmalıdır, əks təqdirdə onları qadağan etmək gerəkdir. Bundan başqa, seçki komissiyası ictimai radio və televiziya da seçki kampaniyası dövründə hər partiya nə qədər pulsuz efir vaxtının verilməsini müəyyən etməlidir.
- ▶ Namizədlər, yaxud siyasi partiyalar tərəfindən müvəkkil edilməyən xüsusi maraq qruplarının və başqalarının seçki təbliğatı aparması yasaq edilməlidir. Bu, seçki xərclərinə qoyulmuş məhdudiyyətlərdən yan keçmək imkanı verə bilər. Seçki komissiyasının bütün məmurları həm seçkidən öncə, həm də ondan sonra əmlakları, gəlirləri və öhdəlikləri haqqında bəyannamə verməlidirlər.
- ▶ Seçki kampaniyası dövrü həddindən artıq uzun olmamalıdır. Bu dövrü qısaltmaqla

seçki xərclərini də azaltmaq olar. Seçki kampaniyası dövrü həddindən artıq qısa olsa, hakim partiya müxalifət partiyaları üzərində üstünlük qazanmış olurlar.

- ▶ Seçki kampaniyası gedişində siyasi partiyaların, yaxud namizədlərin xərclərinə (həm pul, həm də başqa formalarda) məhdudiyyətlər qoyulmalıdır.

Bu tipli xərclər haqqında bəyanatlar açıq olmalı və seçkilərə iki ay qalmış seçki komissiyasına təhvil verilməlidir. Hər bəyannaməyə yüksək ixtisaslı auditor tərəfindən təstiq edilmiş audit şəhadətnaməsi əlavə edilməlidir. Bundan başqa, siyasi partiyalar yerli, regional və milli səviyyədə gəlirləri haqqında müfəssəl məlumatlar verilmiş illik audit şəhadətnaməsini də təqdim etməlidir.

- ▶ Anonim ianələr və “xəyali” təşkilatların verdiyi ianələr yasaq edilməlidir.
- ▶ Dövlət/ictimai fondların qrantları ya partiyanın son seçkilərdəki fəaliyyətinə görə verilməli, ya da müstəqil seçki komissiyasının qəbul etdiyi formulaya əsasən müəyyən edilməlidir.

SƏSVERMƏNİN MONİTORİNQİ

Ədalətin təminatı üçün fəal monitorinqin aparılması əhəmiyyətli və işlək demokratiyaların hamısında o mövcuddur. Müxalifət partiyaları səsvermənin bütün aspektlərdən monitorinqini aparmalı, müəyyən etdikləri hər bir pozuntunu sənədləşdirməli, onlar haqqında hesabat hazırlamalıdır. Yuxarıda deyildiyi kimi, seçki prosesinin lap əvvəlindən onların rolu bilinməlidir.

Bunlardan başqa, vətəndaş cəmiyyəti siyasi cəhətdən bitərəf qaydada seçkilərin monitorinqində ən əhəmiyyətli rol oynamalıdır. Bu baxımdan vətəndaş qruplarının seçkilərin müşahidə edilməsində iştirakı qanuni və fiziki cəhətdən təmin edilməlidir. Bu rolu beynəlxalq müşahidəçilər öz öhdələrinə götürür və yerli vətəndaş cəmiyyəti qrupları bu sahədə onlarla birgə işləyə bilər.

Vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının belə məsuliyyəti daşdıqları bir sıra ölkələrdə, akkreditə olunmuş yerli müşahidəçilərə seçki məntəqələrinə daxil olmaq və say prosesini birbaşa müşahidə etmək imkanı verən qanun dəyişikliyinə olmalıdır. Qanunla rəsmən seçki prosesində iştirak etməkdən məhrum edilmiş bu qruplar, hər halda edə bilərlər ki, onların iştirakı hiss edilsin. Seçkiqabağı kampaniyanın monitorinqini aparmaqla və seçki məntəqəsini tərk etdikdən sonra seçicilərin rəylərini soruşmaqla informasiya toplamaq olar. Seçicilərin çıxışda səsini yenidən sayılması (exit polls) düzgün təşkil edildiyi təqdirdə bu, səsvermənin nəticələrinin manipulyasiyası ilə bağlı əlavə bir yoxlama vasitəsi ola bilər. Exit-poll-un nəticələrinin radio və televiziya vasitəsilə elan edilməsi, hökumətin seçkilərin nəticələrini saxtalaşdırmaq cəhdlərinin qarşısını almaq sahəsində effektiv vasitə sayılır.

Beynəlxalq müşahidəçilər komandası da gənc demokratiyalarda fəvqəladə böyük rol oynayır. Onlar ədalətli seçkilərə yardım göstərər, ona etibarın artmasına nail olar, beynəlxalq standartlara cavab verməyən seçkilərdə buraxılmış səhvlərə diqqəti cəlb edə bilər. Yerli vətəndaş cəmiyyətləri də monitorinqdə fəal iştirak etməlidirlər. Uzunmüddətli perspektivdə ölkənin seçki sisteminin dürüstlüyü vətəndaşların verdiyi qiymətdən asılıdır.

XARİCİ DONOR YARDIMI

Xarici donorlar yalnız seçkilərin xərcinin bir hissəsini çəkməklə kifayətlənmir, mübahisəli məsələlərdə vasitəçi kimi çıxış edə bilərlər. Kombocada xarici donorlar Konstitusiya Məhkəməsinin – seçkilər sahəsində mübahisələrin həllinə yardım edən ali məhkəmənin yaranması məsələsində yardım göstərdilər.

Amma seçkilərin xərclərinin ödənilməsi məsələsinə gəldikdə, seçki prosesinin davamlılığının təmin olunması zərurətini unutmaz olmalıdır. Müvafiq xərclər nəzərə alınmaqla, səsvermənin dürüstlüyünün təmin olunması mexanizmləri yaradılmalıdır. Seçkilərin şəffaflığı seçki xərclərindən asılı olmamalıdır.[4] Effektiv planlaşdırma və işlək sistemlərin hazırlanması əsasən sərəfətli seçki monitorinqi ekspertlərinin vaxt və biliklərindən asılıdır.

DÖVLƏT MEDIASI

Dövlətə məxsus olan media, demək olar ki, həmişə seçki dövründə döyüş meydanını xatırladır. Muxalifət partiyalarının dövlətə məxsus mediaya çıxışını nizamlayan aydın qaydalar olmalıdır. Lazım gəlsə, radio və televiziya ayrılış efiir vaxtı püşk ilə müəyyən edilə bilər. Xəbərlərin mövzusu haqqında da eyni aydın qaydalar olmalıdır. Bu məlumatlar obyektiv olmalı, hadisələrin bəlli faktlarına əsaslanmalı, reportyorun şəxsi siyasi mövqeyindən asılı olmamalıdır.

SİYASİ PARTİYALARIN MALİYYƏLƏŞMƏSİ

Siyasi partiyaların uyğun şəkildə maliyyələşməsi və cəmiyyət qarşısında cavabdeh olması cəmiyyətin marağındadır; yalnız bülleten qutuları vasitəsilə deyil, eləcə də onların seçki təcrübəsi vasitəsilə.

Yeni yaranmaqda olan demokratiyalarda çoxsaylı siyasi partiyalar cəmiyyətdə qeyri-müəyyənlik yaradır, onu birləşdirməkdən çox bölürlər. Ayrı-ayrı fərdlərə, yaxud dövlət maraqlarını təmsil edən dairələrə məxsus olan bu kiçik partiyalar siyasi fikirdə və siyasi struktur-da üstün mövqelərə malik olurlar. Legitimliyini təmin etmək istəyən partiyalar üçün qeydiyyat məsələlərində maneələrin qoyulması, yaxud seçki barajlarının müəyyən edilməsi, hakim partiyalara rəqiblərini asanlıqla sıradan çıxarmaq imkanı verir. Birmandatlı dairələrdə namizədin qalib gəlməsi üçün səslerin 50 faizdən çoxunu almaq tələbi, səslerin əksəriyyətinin əsas namizədlərə yönəlməsini şərtləndirir. Eynilə, partiyaların öz namizədlərini qeydə aldırması üçün maliyyə depozitləri qoymağa məcbur edilmələri, yoxsul və aşağı təbəqələri təmsil edən partiyalar üçün böyük problemlər yaradır.[5] Belə halların olmaması üçün proporsional seçki sistemi əsasında keçirilən seçkilərdə partiyalar üçün 4-5 faizin tətbiq edilməsi, yaxud seçki kompaniyalarının təşkili üçün dövlət maliyyələşdirilməsinin olması yerlidir.

Müvafiq hakimiyyət bölgüsünün olmadığı şəraitdə hakim partiyalar ictimai və siyasi həyatı daimi nəzarəti altına ala bilirlər. Bu halın olmaması üçün bəzi ölkələrdə diqqət seçki komissiyalarının səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi və partiya qurultaylarında azad və ədalətli seçkilərin keçirilməsinə yönəldilir. Bu, siyasi partiya və hökumətin funksiyalarını bir-birindən fərqləndirmək, siyasi partiya ilə dövlətin de fakto inzibati çulğalaşmasının qarşısını almaq üçün edilir. Bu məqsədlə seçilmiş partiya komissiyaları da eyni rol oynaya bilər.

PARTİYALAR ÖZ KAMPANİYALARINI NECƏ MALİYYƏLƏŞDİRMƏLİDİR?

Roma imperatoru Vespasian (miladdan sonra 9-79-cu illər) deyib ki, “pul iy vermir”. Amma seçkilərdə pul, həqiqətən çox pis iy verə bilər. Siyasi partiyaları saxlamaq üçün çox pul tələb olunur. Yerli şöbələri, əməkdaşları saxlamaq və elektoratla əlaqələr qurmaq üçün onların müvafiq maliyyəyə ehtiyacı var.

Siyasi fəaliyyətlə məşğul olan şəxslərin öz tərəfdarlarından, heç olmasa müəyyən miqdarda pul alması qeyri-qanuni hesab edilmir. Eyni zamanda külli miqdarda fərdlərdən ianələrin yığılması bəhə başa gələ bilər. Odur ki, demokratik dövlətlərin əksəriyyətində siyasi partiyaların əsas maliyyə qaynağı özəl sektor olur. Ümumi seçkilər elan olunduqdan sonra bunun əhəmiyyəti daha da artır. Ayrı-ayrı fərdlər, yaxud kompaniyalar siyasi partiyaları ona görə maliyyələşdirirlər ki, bu partiya seçkidə qalib gəldiyi təqdirdə, onlar hansısa yolla xeyir götürə bilsinlər. Bu, dövlət işinə təyinat, yaxud dövlətin maliyyələşdirdiyi hansısa böyük kontraktın həmin kompaniyaya verilməsi ola bilər.

Adətən, siyasi partiyaların kassalarına yol tapan vəsaitlər qeyri-qanuni əldə edilir, ya da vergi orqanlarından gizlədilir. Bəzi ölkələrdə kriminal elementlər seçildikdən sonra immunitet əldə etmək üçün dövlət orqanına seçkilərdə iştirak etməyə həvəs göstərirlər.

Siyasi maliyyələşmənin iki modeli məlumdur – dövlət/ictimai model (məsələn, Yaponiya, Fransa və İspaniya), ya özəl model (məsələn, Birləşmiş Ştatlar və Birləşmiş Krallıq). Lakin yalnız bir neçə sistem bu modellərə tam uyğun gəlir. Adı çəkilmiş modellərə münasibətdə sistemlərin təsnifatı əsasən nisbi xarakter daşıyır. Özəl maliyyələşdirmə hələ də dövlət modeli-

nin içində mövcud ola bilər və dövlət tərəfindən maliyyə dəstəyi özəl model daxilindəki kampaniyalarda da mümkündür. Lakin İspaniyada olduğu kimi, dövlət modeli daxilində maliyyələşmə halında vəsaitin xərclənməsinə məhdudiyyətin qoyulması normal sayılmalıdır.

Amma dövlət maliyyələşdirməsinin də mənfi tərəfləri var. O, ölkənin siyasi institutlarının inkişafına mane olan kiçik, zəif partiyalar çoxluğunun yaranmasına səbəb olur. Şübhəsiz, seçki prosesində iştirak üçün müəyyən edilmiş hədd (baraj) o qədər yüksək olmamalıdır ki, onu keçmək mümkün olmasın. Bununla belə, bu hədd seçki prosesinin konstitusiyaya uyğunluğunu sual altına qoya bilər. Məsələn, Cənubi Afrikada 1998-ci il tarixli, Parlamentdə Təmsil Olunmuş Siyasi Partiyaların Dövlət Maliyyələşməsi proqramı etirazla qarşılandı. Hesab edildi ki, bu proqram tələb olunan həddi keçməmiş partiyalara münasibətdə ayrı-seçkilik salır.

Vəsait toplanması prosesinin necəliyindən asılı olmadan çalışmaq lazımdır ki, o siyasi sistemi pozmasın, demokratik strukturları pullu adamlara tərəf meylləndirməsin. Bir sıra ölkələrdə bu cür situasiyanı nəzarətdə saxlamaq üçün mexanizmlər yarandı, lakin onlar, adətən, effekt vermir. Yuxarıda deyildiyi kimi, qədim və möhkəm demokratik ənənələri, eləcə də siyasi partiyaların dövlət maliyyələşdirməsi sistemi olan ölkələr belə dağıdıcı qalmaqalardan sığortalanmayıb. Ölkələrin birinin hakimiyyətdən getməkdə olan hökumət başçısı, onu maliyyələşdirmiş şəxsin adını çəkməkdən imtina etmiş, bu hərəkətini həmin adamın adını açıqlamayacağı haqqında ona söz verdiyi ilə əsaslandırılmışdı.

Şübhəsiz, ianənin qaynağını açmaq tələbi etiraza səbəb olar. Çünki bu, şəxsi həyatın qorunması haqqının pozulması kimi dəyərlərə

lənədirilə bilər. Kiçik həcmli ianələrin konfidensial xarakteri haqqında maddə bu narahatlıqların qarşısını ala bilər. İnformasiyanın aşkarlanması halında isə, birliklər qurmaq azadlığı haqqının təsdiqi ehtiyacı yarana bilər. Məsələn, müxalif partiyalara dövlət qulluqçularından ianə verməsi faktını tələb etmək olarmı? Namizədlərə tətbiq edilən xərclərin məhdudlaşdırılması, onların söz azadlığı haqqını məhdudlaşdırmaqla deyil ki?

Əgər maliyyələşdirmə prosesi qeyri-şəffafdırsa və siyasi partiyalar böyük həcmli ianələrin qaynağını göstərmək məcburiyyətində deyilsə, onda cəmiyyət özü nəticə çıxartmalı olacaqdır. Bu zaman o görəcek ki, siyasi partiyaları maliyyələşdirən şəxslər hökumətin sərfəli kontraktlarından və başqa biznes işlərindən açıq-aşkar xeyir görür.

Seçki prosesi çox tezliklə siyasi hakimiyyətin hərracına çevrilə bilər. Özünə inanan partiya onun qələbəsinə inananlardan vəsait toplayır. Ayrı-ayrı fərdlər də qanunvericilərin kontrakt vermək sahəsində "icraçı" hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olduqları vaxt eyni cür hərəkət edirlər. Siyasi ianələrdə şəffaflıq məsələsi demokratik dövlətlərin hamısında əsas problemlərdən birinə çevrilir.

Bəzi ölkələrdə siyasi kampaniyanın xərci o qədər artıb ki, o, qanunla müəyyən edilmiş həddi xeyli keçir. Odur ki, bəzi ölkələrdə, bəlkə də əksəriyyətində, siyasi partiyalar diqqət cəlb etmədən seçki və reklam kampaniyalarının keçirilməsi haqqında qanunu pozurlar. Siyasi rəqiblər tez-tez beynəlxalq müşahidəçilərə bu praktikadan şikayətlənir, amma çox az adam bu məsələni rəsmi surətdə qaldırmağa razı olur.

Siyasi partiyalara xarici donorların ianələri seçkilərin maliyyələşməsinə xarici yardıma ni-

sbətən, adətən, demokratik əhval-ruhiyyəli və-təndaşlar arasında daha çox narahatlıq yaradır. Bu cür ianələr çox asanlıqla xarici güclərin, kompaniya, ya fərdlərin onların tapşırıqlarını yerinə yetirəcək partiyayı hakimiyyətə gətirmək istəyi kimi qəbul edilir. ABŞ, Britaniya, Almaniya və Avstraliyanın siyasi partiyalarından xarici vətəndaşların, yaxud korporasiyaların onlara külli miqdarda ianə verməsinin səbəbini izah etmələri tələb olunmuşdu. Polşa kimi bəzi ölkələr siyasi partiyalara xarici yardımları, sadəcə yasaqlayaraq problemi birdəfəlik həll etmişlər.

DÖVLƏT MALİYYƏSİ PARTİYALAR ARASINDA NECƏ BÖLÜNMƏLİDİR?

Partiyaların hamısına eyni cür yanaşmaq, əlbəttə, çıxış yolu deyil. Çox kiçik partiya ilə, əsas milli institutlardan olan başqa birisini eyni qaydada maliyyələşdirmək, çətin ki, demokratik, ya da məqsəduyğun hesab edilsin.

Maliyyə “kökəsinin” - cəmiyyətin özünün demokratik institutlarına qoyduğu investisiyanın həcmi ilə bağlı məhdudiyyət var. Beləliklə, bu vəsait tam bərabər şəkildə necə bölünə bilər? Bəzi ölkələrdə dövlət fondları əvvəlki seçkilərdə partiyaların almış olduğu, yaxud da cari seçkilərdə aldığı səsələrə nisbətən bölüşdürülür. Son halda partiyaların tərəfdarlarından borc almaq imkanı olur.

“NÜFUZ ALVERİ”

Bir çox ölkələr üçün bu anlayışın tamamilə yeni olmasına baxmayaraq, Fransa kimi ölkələrdə “nüfuz alveri” çoxdan məlumdur. “Nüfuz alveri” elə bir korrupsiya əməlidir ki, real, yaxud təsəvvür edilən nüfuzla sahib olan şəxs onu pula satır. Vasitəçi dövlət qulluqçusu kimi “rüşvət” almır, o, sadəcə vasitəçilik xidməti

göstərir. Məsələn, siyasətçilər və yüksək rütbəli məmurlar siyasi fəaliyyətlərinin gizli maliyyələşdirilməsi müqabilində öz nüfuzlarını “sata” bilər, bununla da demokratik sistemin müvafiq qaydada iş ritmini, bərabərlik və ləyaqət prinsiplərini pozar.

Avropa Konvensiyası belə hüquq pozuntularını qadağan edir. BMT-nin Korrupsiyaya Qarşı Konvensiyasının ilk variantlarında eyni məhdudiyyətlər var.

Praktikada “nüfuz alveri” ilə, adi sponsorluq arasında xətti tapmaq çətin olur.

ŞƏXSİYYƏTİ MÜƏYYƏNLƏŞDİRMƏYİN BÖYÜK ƏHƏMİYYƏTİ

Ötən əsrin doxsanıncı illərində Cənubi Koreya təkcə siyasi korrupsiyanın deyil, maliyyə sui-istifadələrinin başqa formalarının da kökünün kəsilməsi ilə bağlı nadir yanaşma tətbiq etdi. 13957 №-li Fərmana əsasən, saxtakarlıqla və başqa adamların adı ilə maliyyə istifadələrinə qadağa qoyuldu. Əvvəllər vergidən yayınmaq, aktivlərin gizlədilməsi, məmurların ələ alınması və müxtəlif kompaniyalara qeyri-leqal üzvlük haqları vermək üçün saxta adlardan tez-tez istifadə edilirdi.

Bu Fərmana əsasən depozit və əmanətlər, eyni zamanda aksiya və istiqrazlar da daxil olmaqla bütün maliyyə əməliyyatları, xatırlanan maliyyə vasitələri ilə əsl sahibin adına qeydiyyatdan keçir. Öz aktivlərini başqa, həm də uydurma adlar altında saxlayan koreyalılardan tələb edildi ki, onları iki ay ərzində öz adlarına qeydiyyatdan keçmiş hesablara köçürsünlər. Bank hesabları açmaq niyyətində olan və hesabdan böyük pullar çıxarmaq istəyən vətəndaşlar ölkə daxilində verilmiş şəxsiyyət vəsiqəsini təqdim etməklə, öz həqiqi adlarını

qeydiyyatdan keçirməyə borclu idilər. Qaydanı pozmuş maliyyə aktivçiləri, bu tələblərin yerinə yetirilməməsi üçün vergi orqanları tərəfindən təqib olunur və xeyli cərimə ödəməyə məcbur edilirdi.

İRƏLİ GETMƏYİN YOLLARINDAN BİRİ

2003-cü ilin aprelində Avropa Şurası, "Siyasi partiyaların və seçki kampaniyalarının maliyyələşdirilməsində korrupsiya ilə mübarizənin ümumi qaydaları" barədə növbəti tövsiyyə verdi [6].

1. Siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinin xarici mənbələri

Madde 1. Siyasi partiyalara şəxsi və dövlət yardımlarının göstərilməsi

Dövlət və onun vətəndaşlarının siyasi partiyalara yardım göstərməyə haqqı var.

Dövlət siyasi partiyalara yardım göstərə bilər. Dövlətin göstərdiyi yardımlar əsaslandırılmış ödəmələrlə məhdudlaşdırılmalıdır. Dövlət yardımını maliyyə formasında ola bilər.

Dövlət yardımlarının bölüşdürülməsində əsaslandırılmış meyarlar-ədalət və obyektivlik tətbiq olunmalıdır. Dövlət elə bir şərait yaratmalıdır ki, kənardan istənilən yardım siyasi partiyanın müstəqilliyinə xələl gətirməsin.

Madde 2. Siyasi partiyaların aldığıları ianələrin müəyyənləşdirilməsi

İanə, siyasi partiyalara iqtisadi və başqa fayda vermək məqsədi güdən şüurlu aktdır.

Madde 3. İanələrə tətbiq edilən ümumi prinsiplər

a. *Siyasi partiyalara verilən ianələrin tənzimlənməsi üçün dövlət tərəfindən görülən tədbirlər konkret qaydaları təmin etməlidir ki:*

- ▶ *Maraqların toqquşmasından qaçmaq mümkün olsun;*
- ▶ *İanənin şəffaflığı təmin edilsin və gizli ianələrdən qaçmaq mümkün olsun;*
- ▶ *Siyasi partiyanın fəaliyyətinə xələl gəlməsindən qaçmaq mümkün olsun;*
- ▶ *Siyasi partiyanın müstəqilliyi təmin edilsin.*

b. *Dövlətlərə lazım olanlar:*

- ▶ *siyasi partiyalara ianələrin ictimailəşməsinin təmin edilməsi; tətbiq olunmuş yuxarı həddi qismən aşan ianələrin də;*
- ▶ *siyasi partiyalara ianələrin məbləğini məhdudlaşdıran qaydaların tətbiqi imkanlarının nəzərdən keçirilməsi;*
- ▶ *bərqərar edilmiş yuxarı həddin ləğv olunması üçün yoxlama tədbirlərinin görülməsi.*

Madde 4. İanələrin vergilərdən azad olması

Verci-büdcə qanunvericiliyi, ianələrindən vergi gəliri tutulmasından siyasi partiyaları azad edə bilər. Vergidən bu cür azad olmalar məhdud xarakter daşmalıdır.

Madde 5. Hüquqi şəxslər tərəfindən ianələr

a. *İanələrə yuxarıda tətbiq edilən ümumi prinsiplərə əlavə olaraq dövlət aşağıdakıları təmin etməlidir:*

- ▶ *hüquqi şəxslər tərəfindən siyasi partiyalara verilən ianələrin mühasibat kitabında və bu hüquqi şəxslərin hesablarında qeydiyyatı və;*
- ▶ *səhmdarların və başqa istənilən hüquqi şəxsləri ayrılıqda təmsil edənlərin ianə barədə məlumatlandırılması.*

b. *İcra hakimiyyətinin istənilən orqanını məhsulla təchiz edən, yaxud ona xidmət göstərən hüquqi şəxslər tərəfindən verilən ianələr barədə dövlət məhdudlaşdırıcı, qadağanedici və sərt şəkildə tənzimləyici addımlar atmalıdır.*

c. *Dövlət hakimiyyətinin istənilən orqanı da daxil olmaqla, dövlət nəzarəti altında olan hüquqi şəxslər tərəfindən siyasi partiyalara verilən ianələri dövlət qadağan etməlidir.*

Maddə 6. Bu və ya digər siyasi partiya ilə əlaqədə olan hüquqi şəxslərə verilən ianələr

4-cü Maddədə qeyd olunduğu kimi ianələrdən vergi tutulmaması qaydası istisna olmaqla, siyasi partiyalara ianə verməyə aid olan mövcud qayda, zərurət yarandığı təqdirdə bu və ya digər partiya ilə birbaşa, yaxud dolayı əlaqədə olan, ya da ki, hansısa şəkildə bu və ya başqa partiyanın nəzarəti altına düşən bütün hüquqi şəxslərə tətbiq edilir.

Maddə 7. Xarici donörlər tərəfindən ianələr

Dövlət, xarici donörlər tərəfindən verilən ianələri konkret şəkildə məhdudlaşdırmalı, qadağan etməli, yaxud hansı formada tənzimləməlidir.

II. Seçkilərdə namizədlərin və seçilmiş vəzifəli şəxslərin maliyyələşdirilmə mənbələri

Maddə 8. Namizədlərin və hökumət tərəfindən seçilənlərin seçkilərdə maliyyələşdirilməsi üçün tətbiq edilən qaydalar

Siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinə aid olan qayda, uyğun dəyişmələrlə aşağıdakılara da tətbiq olunmalıdır:

- ▶ *seçki kampaniyasında namizədlərin maliyyələşdirilməsi;*
- ▶ *nümayəndələr tərəfindən seçilmiş siyasi xadimlərin maliyyələşdirilməsi.*

III. Seçki kampaniyasının keçirilməsi xərcləri

Maddə 9. Xərclərə qoyulan məhdudiyyətlər

Dövlət, seçki kampaniyasının keçirilməsi zamanı xərclərə məhdudiyyətlər qoymaqla, siyasi partiyaların seçkilərdə maliyyə tələbatlarının artmasının qarşısını almaq üçün müəyyən tədbirlər görməlidir.

Maddə 10. Xərclərin haq-hesab qeydiyyatı

Dövlət, hər bir partiyaya, hər bir namizədə münasibətdə seçki kampaniyası zamanı birbaşa və dolayı yolla çəkilən xərclərin qeydiyyatının aparılmasını tələb etməlidir.

IV. Şəffaflıq

Maddə 11. Hesablama

Siyasi partiyalar haqqında 6-cı Maddədə xatırlandığı kimi dövlət, siyasi partiya və hüquqi şəxslərdən mühasibat və hesablama kitabı tələb etməlidir. Siyasi partiyaların hesablaması azad olmalıdır ki, 6-cı Maddədə qeyd olunduğu kimi, zərurət yarandığı təqdirdə ona

hüquqi şəxslərin də hesablaması daxil edilsin.

Madde 12. İanələrin haq-hesab qeydiyyatı

a. *Dövlət tələb etməlidir ki, bu və ya digər siyasi partiyanın hesablamasında, dəyərin qiymətləndirilməsi və məbləği də daxil olmaqla bütün ianələr göstərsin.*

b. *İanənin, müəyyən edilmiş məbləğin dəyər ölçüsünü aşdığı hallarda, haq-hesab qeydiyyatında onun donoru göstərməlidir.*

Madde 13. Hesablamanın ictimailəşdirilməsi və təqdimatı barədə öhdəliklər

a. *14-cü Maddədə deyildiyi kimi, mənbə və orqandan asılı olmayaraq, dövlət siyasi partiyalardan 11-ci Maddədə sözü gedən hesablamaların müntəzəm (ildə bir dəfədən az olmayaraq) təqdim olunmasını tələb etməlidir.*

b. *Dövlət, siyasi partiyalardan, 11-ci Maddədə qeyd olunduğu kimi hesablamaların (ildə bir dəfədən az olmayaraq) müntəzəm ictimailəşdirilməsini, yaxud ən azı bu hesablama məlumatını ictimailəşdirməyi tələb etməlidir. Bu məlumat 10 və 12 –ci maddələrdəki tələblər də daxil olmalıdır.*

V. Nəzarətin həyata keçirilməsi

Madde 14. Müstəqil yoxlama

a. *Siyasi partiyaların seçki kampaniyaları və onların maliyyələşdirilməsi üzərində dövlət nəzarəti həyata keçirilməlidir.*

b. *Müstəqil yoxlama özündə, seçki kampaniyasının keçirilməsi ilə bağlı siyasi partiyaların xərclərini və hesablamaların üzərindəki nəza-*

rəti, eyni zamanda bu hesablama və xərclərin ictimailəşdirilməsini və təqdim edilməsini cəmləşdirir.

Madde 15. Heyətin ixtisaslaşdırılması

Siyasi partiyaların və seçki kampaniyalarının qanunsuz maliyyələşdirilməsinə qarşı mübarizə aparmaq üçün, polis əməkdaşlarının, hakimlərin və başqa heyətin ixtisaslaşdırılmasına dövlət yardım göstərməlidir.

VI. Sanksiyalar

Madde 16. Sanksiyalar

Dövlətlər, siyasi partiyaların və seçki kampaniyalarının maliyyələşməsi sahəsindəki qaydaların pozulmasına münasibətdə effektiv sanksiyaların tətbiqinə çalışmalıdır; bu sanksiyalar pozuntuların xarakterinə uyğun olmalı, bir daha bu cür halların təkrar edilməsinə yönəlməlidir.

50 dövlət və hökumət başçısının imzaladığı “Korrupsiyaya qarşı mübarizədə Millətlər Birliyinin ümumi prinsipləri” [7] adlı sənəd daha detallı təlimatdır. Bu sənədə, aşağıdakı məqsədləri qarşıya qoyan siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsi haqqında əsasnamə əlavə olunub:

- ▶ *Maraqların toqquşmasının və ləyaqətsiz təsirlərdən istifadənin qarşısının alınması*
- ▶ *Demokratik siyasi strukturların və proseslərin bütövlüyünün qorunması*
- ▶ *Qadağan olunmuş praktikadan istifadə etməklə və sui-istifadələr yolu ilə siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsi üçün puldan istifadənin qanundan kənar elan edilməsi*

- *Müəyyənləşdirilmiş hüdudu keçən ianələrin deklarasiyalaşması barədə tələblərin irəli sürülməsi vasitəsilə, siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsində şəffaflıq prinsipinə əməl olunması və onun toxunulmazlığının təsdiq edilməsi.*

KAMPANIYANIN APARILMASI ZAMANI MALİYYƏ VƏSAİTLƏRİNİN XƏRCLƏNMƏ- SİNƏ NƏZARƏTİN HƏYATA KEÇİRİLMƏ- SİNDƏ VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİNİN ROLU

Yuxarıda qeyd olundu ki, əgər nəzarət tək cə rəsmi dövlət orqanları tərəfindən deyil, həm də vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən həyata keçirilir-sə, seçkilərə inam artır. Latın Amerikasında vətəndaş cəmiyyəti qrupları səsvermənin ge-dişinə adi nəzarətlə kifayətlənmirlər. Onlar gerçək xərclərin qeydiyyatına alınması yolu ilə seçki kampaniyasının aparılmasına çəkilən xərclər üzərində nəzarəti həyata keçirən me-todika hazırlayıblar (televiziya reklamı, reklam şitlərinin icarəsinə və afişaların yerləşdirilməsi üçün başqa reklam meydançalarına ödənişlər, elan və plakatlar, broşürlərin çapı və s.). Bu metodika xərclər barədə partiyaların verdiyi məlumatların müqayisəsini aparmağa imkan

verir. Ötən əsrin doxsanıncı illərində Argenti-nada, dövlət sektorunda korrupsiya xarakterik hal almışdı. Seçki qabağı kampaniyanın korrup-siyalaşması da istisna deyildi. Yaranmış vəziyy-əti düzəltmək məqsədilə “Poder syudadano” (vətəndaş hakimiyyəti) adlanan vətəndaş cəmiy-yəti təşkilatı federal dairələrin birində maraqlı proqram təşəbbüsçüsü kimi çıxış etdi. Burada seçkilərə namizədlər öz sərvətləri barədə açıq məlumat verərək, onu rəsmən təsdiqləyir və mövcud kampaniyanın gedişində müzakirə olu-nan mübahisəli məsələlərə aid mövqelərini bə-yan edirdilər. Kütləvi informasiya vasitələri bu mübahisəli məsələlərə diqqət ayırdı və onun hə-yata keçməsinə yardım göstərdi: iştirak edən na-mizədlər hazırlıqlı və aktiv idilər. Bu təşkilatın növbəti təşəbbüslərindən biri, seçki kampaniya-sına çəkilən faktiki xərclər üzərində aylıq nəza-rətin həyata keçirilməsi və onun ictimailəşdirilməsi oldu. Son nəticədə, “Ləya-qətli davranış paktı” adı alan bu təşəbbüslər pa-keti bütün Argentinada seçki kampaniyaları islahatına əhəmiyyətli təsir göstərdi.[8] Hazırda bu regionun başqa ölkələrində də analoji təşəb-büslərə diqqət yetirilir və belə yanaşma bütün dünyada maraqla qarşılanır.

QEYDLƏR

- 1 Əsas resurslar: Essex Universiteti (Birləşmiş Krallıq) bazasında The Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe (Post-Kommunist Avropada Siyasi Transformasiyalar və Seçki Prosesi) adlı layihənin online rejimində işləyən İnternet məlumat bankı, eləcə də seçki kampaniyalarının maliyyələşdirilməsi, media haqqında xarici ölkələrin qanunları daxildir. Bu ölkələr Bolqarıstan, Çex Respublikası, Estoniya, Macarıstan, Latviya, Litva, Moldova, Polşa, Rumıniya, Rusiya, Slovakiya və Ukraynadır. Baxın: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; The University of Michigan (US)'s Comparative Study of Electoral Systems (Miçiqan Universitetinin Seçki Sistemləri üzrə Müqayisəli Araşdırması) dünyanın 50 ölkəsində seçki təcrübəsini araşdırmaq imkanı verir. Baxın: Comparative study of electoral systems: <http://www.umich.edu/~cses/>; IDEA's State of Democracy Project . Baxın: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; Seçkilərin idarə olunması və xərcləri haqqında baxın <http://www.aceproject.org/>; Seçkilərin kütləvi informasiya vasitələrində əks olunması haqqında baxın the Center for Public Integrity <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; K.D. Ewing (ed.) The Funding of Political Parties: Europe and Beyond (1999) (Bologna; ISBN 88-491-1269-6); Williams, R, Party Finance and Political Corruption (Palgrave, London, 2000)
- 2 IDEA: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- 3 Birləşmiş Krallıq yalnız son illərdə Siyasi Həyatın Standartları Komitəsinin (BK) tövsiyələrinə əməl edərək, Seçki Komissiyası yaratdı, Siyasi Partiyalar, Seçkilər və Referendumlar Haqqında Qanun (2000-ci il) qəbul etdi.
- 4 Xərclər haqqında daha ətraflı informasiya almaq üçün baxın: <http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>
- 5 Seçki depozitləri mübahisəli məsələlərdən biridir. 2001-ci ildə ATƏT-in Demokratik Qurumlar və İnsan Haqları Bürosu Ukraynaya tövsiyə etdi ki, "Depozit sistemi hər hansı namizədin, yaxud partiyanın xeyrinə imza toplanması, imzaların yoxlanması və təsdiqi məsələlərini qaydaya salır". Bununla belə, 2003-cü ilin iyununda Birləşmiş Krallığın seçki komissiyası 500 funt sterlinqdən (2004-cü il 8 mart tarixli məzənnəyə görə təxminən 927 \$) ibarət olan və ümumi seçkilərdə namizədlərin ödədiyi seçki depozitinin ləğvini tövsiyə etdi.
- 6 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- 7 Commonwealth Heads of Government 1999 meeting, Background paper Fighting Corruption Requires Good Government by Nihal Jayawickrama: <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- 8 Keeping Accounts: A Case Study of Civil Initiatives and Campaign Finance Oversight in Argentina (Working Paper 248, Center for Institutional reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>



Hökumətin və dövlət müəssisələrinin əsas vəzifəsi ictimai maraqlara xidmət göstərməkdir. Ayırı-ayrı vəzifəli şəxslərdən öz işlərinə ədalətli və qərəzsiz münasibət gözləmək vətəndaşın haqqıdır. Vəzifədə olduğu müddətdə öz şəxsi maraqlarını güdən dövlət məmuru, bu əsas haqq üçün təhlükə yarada bilər. Belə maraqların toqquşması özündə dövlət müəssisələrinə vətəndaş inamının qırılmasının potensial imkanlarını gizlədir. [1]

Bir sıra ölkələrdə dövlətin vəzifəli şəxsləri müntəzəm olaraq, bəzi hallarda isə açıq şəkildə maraqların toqquşması haqqında qanunu kobudcasına pozur. Belə ölkələrdə sözügedən qanunlara sayğısızlıqla yanaşı, onların həyata keçirilməsi sahəsində də heç bir iş görülmür. Bu cür ölkələrdə təxirəsalınmaz vəzifələrdən biri, hamı tərəfindən qəbul edilmiş əxlaq normalarını rəhbər tutan dövlət xidmətinin yaradılmasıdır.

Hətta belə halların, yeni maraqların toqquşmasının olduğunun və onun adıləşdiyinin etiraf edildiyi ölkələrdə məsələnin müzakirəsi, mövcud şəraitdə qanun pozuntularının geniş yayılmadığı, əksinə, fərqli mənzərənin müşahidə edildiyi zəmində aparılır. Daha doğrusu, yuxarıda xatırlanan müzakirənin gedişində, hansısa mənəvi prinsiplər əsasında qurulan dövlət idarəçilik sistemi bu cür maraqların toqquşmasının yaranmasının qarşısını necə almağın yolları barədə ümumi təsəvvür verir. (Yüksək əxlaqi prinsiplərə söykənən dövlət idarəçilik sisteminin yaradılması və onun dayanıqlı inkişafının təmin edilməsi kimi çətin vəzifə 6 – cı bölmədə müzakirə olunur).

Maraqların toqquşması adi qulluqçunun, yaxud dövlət sektorunda çalışan vəzifəli şəxsin öz işinin icrası prosesində şəxsi mülahizələri rəhbər tutduğu zaman yaranır. Belə hallarda qəbul edilən qərarlar eybəcər məqsədlərdən

qaynaqlanır. Bundan başqa, hardasa maraqların toqquşması təsəüratının yaranması, hətta düzgün qərar qəbul etmiş bu və ya digər təşkilatın nüfuzuna, gerçəkdən baş vermiş münəqişədən daha çox ziyan vura və təşkilata ictimai inamı sarsıda bilər.

Ölkələrin əksəriyyəti effektiv idarəetmə üçün buna çox vacib bir məsələ kimi yanaşır və maraqların toqquşması ilə bağlı konkret qanunlar qəbul edir. Məsələn, bu qanun nəzərdə tuta bilər ki, “vəzifəli dövlət qulluqçusu, yaxud sırayı dövlət qulluqçusu vəzifəsini icra edən zaman istənilən maliyyə məsələsi ilə bağlı qərarların qəbulunda dolayı və yaxud birbaşa iştirak etmək haqqına malik deyil. Çünki bu, məsələnin müzakirəsində obyektivliyə və müstəqilliyə mənfi təsir göstərə bilər”. [2]

1997-ci il Tailand Konstitusiyasını [3] hazırlayanlar maraqların toqquşmasını demokratiya üçün ciddi təhlükə hesab etdiklərindən, məsələyə Konstitusiyada yer ayırdılar. Maraqların toqquşmasına həsr olunan Konstitusiya əsasnaməsində hökumət məmurlarından siyasi tərəfkeşlik [4] göstərməmək tələb olunur, Tailand parlamentinin aşağı palatası olan Nümayəndələr Palatasının üzvlərinə isə maraqların toqquşması şəraiti ilə əlaqəli olmaq qadağan edilir. 110-cu maddədə [5] birmənalı bəyan edilir ki, Nümayəndələr Palatasının aşağıdakılara haqqı çatmır:

- ▶ *istənilən dövlət orqanında və istənilən dövlət müəssisəsində vəzifədə olmaq, hansasa vəzifəni yerinə yetirmək, yaxud yerli qanunverici məclisin üzvü kimi vəzifə tutmaq, yerli inzibati vəzifədə, yerli hakimiyyət orqanlarında məmur qismində çalışmaq;*
- ▶ *hər hansı dövlətdən, dövlət orqanı və dövlət müəssisəsindən istənilən konsessiya*

almaq, yaxud dövlətlə, dövlət orqanı və müəssisəsi ilə iqtisadi monopoliya xarakteri daşıyan hansısa kontraktla tərəf olmaq, yaxud belə konsessiya alan kompaniya ilə əməkdaşlıq etmək və səhmə tərəfdaş olmaq, bu cür xarakterə malik kontraktların tərəfini saxlamaq;

- ▶ *istənilən dövlət orqanı və dövlət müəssisəsinin adi kommersiya fəaliyyəti prosesində başqa şəxslərə ödədiklərindən başqa, dövlət orqanı və dövlət müəssisəsindən əlavə pul, hər hansı güzəştlər almaq.*

111 –ci maddədə nəzərdə tutulur ki:

Nümayəndələr Palatası üzvünün haqqı yoxdur ki, öz statusundan və Nümayəndələr Palatasında tutduğu vəzifədən istifadə edərək işə adam götürmək, vəzifəyə təyin etmək məsələsinə qarışsın, hansısa dövlət məmurunun, daimi vəzifəsi olan, yaxud dövlət vəzifəsində çalışmayan, ancaq əmək haqqı alan şəxslərin, vəzifəli şəxslərin, yaxud dövlət orqanlarının sırası işçilərinin, yerli özünüidarəetmə, ya da yerli dövlət müəssisələrində çalışanların yeni iş yerinə dəyişdirilməsinə, vəzifəyə təyin olunmasına, vəzifəsinin, maaşının artırılmasına kömək göstərsin və ya belə şəxslərin vəzifədən kənarlaşdırılmasına təsir etsin.

128-ci maddədə bu senatorlara da aid edilir.

MARAQLARIN TOQQUŞMASININ MÖVCUDLUĞUNU NECƏ AŞKAR ETMƏLİ

Əksər maraqların toqquşması görünən olur: daim özbaşına, eyni zamanda ailə üzvlərinin, dostlarının, siyasi himayədarların köməyi ilə qərar verən vəzifəli şəxslər; ya özlərinin, ya da yaxın qohumlarının səhmləri, kompaniyaları

(idarəçiliyi bu adamlar və ya onların yaxın qohumları tərəfindən tənzimlənən) olan və kontrakt bağlamaq, lisenziya vermək səlahiyyətinə malik sahibkar vəzifəli şəxslər və s. Bu münaqişələrin izahı ehtiyacı yoxdur. Dövlət məmuru özünü necə təmiz göstərməyə cəhd etsə də, belə hallar ictimai maraqlar üçün təhlükə törədir.

Maraqların toqquşmasının meydana gəldiyi şəraitdən qaçmaq mümkün deyil. Şəxsi maraqlar zaman-zaman münaqişənin yaranmasına, iş yerlərində qərarların qəbul edilməsinə və praktik tədbirlərin görülməsinə gətirib çıxarır. Belə məsələlərdə anlaşılmazlığın və çətinliyin olmaması üçün şəraitin lap başlanğıcdan öyrənilməsi gərəkdir. Maraqların toqquşmasının yaranma ehtimalı olan situasiyanı müəyyənləşdirmək üçün növbəti yoxlama siyahısı ayrı-ayrı dövlət məmurlarına kömək edə bilər:

- ▶ *Rollarımız dəyişsəydi mən necə düşünərdim? Mən işə götürülənlərdən, xidməti sahədə yüksəlmək istəyənlərdən biri olsaydım, mənim yerimi isə qərar verənlərdən biri tutsaydı, bu prosesi ədalətli hesab edərdimmi?*
- ▶ *Qohum, dost, həmkar, yaxud mən özüm maliyyə münasibətlərində təşkilatın mövcud məsələ ilə bağlı qəbul etdiyi qərardan və yaxud gördüyü praktik tədbirdən udu ruq, yoxsa uduzuruq?*
- ▶ *Bu təşkilatın mövcud məsələ ilə bağlı qəbul etdiyi qərardan və yaxud gördüyü praktik tədbirdən qohum, dost və həmkarların, yaxud mənim nüfuzum sarsıyır, yoxsa artır?*

- ▶ *Ya xidməti, ya da ki, şəxsi planda bu işlə bağlı qərarın qəbul edilməsinə, praktik tədbirin görülməsinə mənim köməyim dəyib-mi?*
- ▶ *Bu təşkilatın qəbul etdiyi qərardan, gördüyü praktik tədbirdən kimsə udub-uduzanda mənim hansısa mənfəətim olubmu, yaxud onun təvazökarlığından, qonaqpərvərliyindən sui-istifadə etmişəmmi?*
- ▶ *Hansısa assosiasyanın, klubun, həmkarlar təşkilatının üzvüyəmmi, yaxud məni başqa təşkilatlardan, şəxslərdən asılı vəziyyətə salan konkret əlaqələrim varmı? Bununla təşkilat mövcud məsələyə münasibətdən udu, yoxsa uduzur?*
- ▶ *Obyektivliyimi gələcəkdə şübhə altına alan hansısa şəxsi mənfəətim ola bilərmi?*
- ▶ *Əgər mən doğrudan da qiymətlərin tərtilində, yaxud qərarların qəbulunda iştirak etsəm və əgər dostlarım, ictimaiyyət bu təşkilatla əlaqələrimin olduğunu bilsə, narahatçılıq keçirərmimi?*
- ▶ *Təmiz və ağıllı adamlarda belə bir təəssürat yarana bilərmi ki, mən ictimai borcumu yerinə yetirəndə şəxsi maraqlardan çıxış etmişəm?*
- ▶ *Mən təmənnasız və cəmiyyətin maraqlarına uyğun fəaliyyət göstərmək qabiliyyətinə malik olduğuma əminəmmi?*

Öz sahəsində maraqların toqquşmasının yarandığına əmin olan şəxs problemi necə həll etməlidir? İlk növbədə, potensial münaqişənin mövcudluğu rəsmən bildirilməli, sonra isə, əgər belələri varsa, onu qeyd etməli, reisi, ya-

xud etika məsələləri üzrə müşavirə müraciət olunmalıdır.

Şübhə yoxdur ki, bəzi münaqişələr çox mənəfsiz xarakter kəsb edəcək. Bunlar ancaq yaranmış şəraitin qeydə alınmasına və qərarların qəbulunda iştirak edən başqa əməkdaşların xəbərdar olunmasına əsas verir. Məsələn, bu və ya başqa şəxsin hansısa kompaniyada cüzi miqdarda səhmi ola bilər və ehtimal ki, onun dəyəri baxılan konkret bir işə həlledici təsir göstərməz. Belə olan təqdirdə, yaranmış şəraitlə əlaqəli olan başqa adamlar, həmin şəxsin qərarların qəbulu prosesində iştirakından narahat olmamalıdır. Lakin bütün əməkdaşlar özlərini rahat hiss etməsələr, həmin şəxs qərarların qəbulunda iştirakdan imtina etməlidir. Aydındır ki, burada ilkin şərt əvvəlcədən hazırlanmış hansısa planın, yaxud işə qabaqcadan çıxarılan nəticə ilə, şəxsi maraqlarla yanaşan vəzifəli şəxsin kənarlaşdırılması üçün sərəncamın olmamasıdır.

Maraqların toqquşmasının açıq olduğu şəraitdə, başqa bir dövlət məmuru, sözügedən dövlət məmurundan qərarların qəbulunda iştirak etməməsini tələb edə bilərmi? Bunun qiymətləndirilməsi üçün aşağıdakı yoxlama siyahısından istifadə etmək olar:

- ▶ *Qiymətləndirmənin tərtibinin təmin edilməsi üçün işə aid olan bütün məlumatlar təqdim olunubmu?*
- ▶ *Münaqişə yarada bilən qarşılıqlı münasibətlər və əlaqələr hansı xarakterdədir?*
- ▶ *Hüquqsünas məsləhətinə ehtiyac varmı?*
- ▶ *Bu iş böyük ictimai maraq kəsb edirmi? O, ziddiyyətli xarakter daşıyır ki?*

- ▶ *Həmin şəxsin bu işdə iştirakı, onun təmizliyini şübhə altına ala bilərmi?*
- ▶ *Həmin şəxsin qərarların qəbulunda iştirakına cəmiyyətin nümayəndələri, təşkilatla işgüzar əlaqələri olan tərəfdaşlar necə baxar?*
- ▶ *Ədaləti və qərəzsizliyi necə təmin etməli, ictimai maraqları necə qorumaq?*

Maraqların toqquşmasının necə dərk və qəbul olunması barədə müzakirənin böyük əhəmiyyət kəsb etməsinə baxmayaraq, bu yoxlama siyahılarından heç birinə qarşılıqlı münasibətləri və əlaqələri avtomatik yararsız elan edən siyahı kimi baxılmamalıdır. Heç bir ağıllı və təmiz insan bu və ya digər maraqların toqquşmasını öz-özünə baş verən hadisə hesab etmər.

Təşkilat və hökumətə öz təmizliyini və nüfuzunu qorumağa kömək edən başqa strategiyalar da mövcuddur:

- ▶ *Qərarların qəbul edilməsi prosesində iştirakın tam və dəqiq uçuğunun aparılması*
- ▶ *Proseslər haqqında dəqiq məlumatlar toplamaqla, təşkilatınızın fəaliyyəti, qərarları üzərində şəffaflığın təmin edilməsi*
- ▶ *Maraqların toqquşması riski olan yerdə elə edilməlidir ki, bütün iştirakçıların həlledici qərarları əsaslandırılmış olsun.*

NEPOTİZM NƏDİR?

Nepotizm maraqların toqquşmasının xüsusi növüdür. Bu ifadə ənənəvi olaraq daha geniş kontekstdə istifadə olunsa da, o ciddi şəkildə hər hansı şəxsin tutduğu dövlət vəzifəsindən

sui-istifadəsi, ailə üzvlərindən birini işlə təmin etməsi şəraitində işlədilir.

Nepotizmin qadağan olunması, bütün qohumlara tətbiq edilən mütləq qadağa deyil. Gerçəkdən, qohumların əməkdaş ştatına işə götürülməsi məsələsində ümumi qadağaya, ayrı-seçkiliyə qarşı insan haqları təminatının pozulması kimi baxıla bilər. Bu situasiya, bir qohumun başqa qohumu və öz ailə üzvlərini işə, hansısa vəzifəyə götürdüyü və onun üzərində nəzarət etmə səlahiyyətlərinə malik olduğu situasiyadan fərqlənir. Nepotizm belə qadağa, dövlət qulluqçularının tutduğu vəzifədən istifadə edərək (və ya sui-istifadə edərək), öz qohumlarını dövlət müəssisələrində yerləşdirməsinə müəyyən məhdudiyyətlər qoyur. Burada məqsəd, ailə üzvlərinin bir yerdə işləməsinə əngəlləyən vəziyyətin yaradılması deyil, bu və ya digər dövlət qulluqçusunun, yüksək ixtisaslı şəxslərin işə götürülməsində cəmiyyət adından qərarverici səlahiyyətləri həyata keçirmək, yaxın qohumlara münasibətdə bürüzə verən favoritizm təzahürlərinin, vəzifəli şəxsləri əlaltıya çevirmək cəhdlərinin qarşısını almaqdır.

CAR-dakı ombudsman ofisinin əməkdaşlarından biri belə bəyanat vermişdi: 'Tipik nümunə belə bir hadisə ola bilər ki, kiminsə qanunsuz üstünlük əldə etməsi, onun hansısa idarədə və podratda çalışan ailə üzvlərindən birinin işə qarışmasından sonra baş tutub. Özü də bu idarə podoatı kənara verir. Belə nəticəyə gəlmək olar ki, burada heç bir cinayət yoxdur, sadəcə qeyri-etik davranışa yol verilib. Bizim qanunvericilikdə nepotizm hələ ki, cinayət sayılmır. Amma bu hadisədə pozuntu açıq-aşkardır və ombudsmanın təcili müdaxiləsi tələb olunur. Bundan əlavə, vəzifəli şəxsin özünə münasib adamları yanına yığması kimi nepo-

tizm aktı ombudsman üçün xəbərdaredici həyəcan signalından biri ola bilər. Belələri haqqında fikir var ki, “istədiyi kimi hərəkət edənlər” daha çox şeyə nail olur və onlara etibar etmək mümkündür”. [6]

Nepotizm özəl sektorda çox təsadüf edilir. Xüsusən də, ayrı-ayrı ailələrə məxsus korporasiyalarda ailə üzvlərinin qabağa çəkilməsi kontekstində. Belə korporasiyalarda qeyd olunan praktika məqbul sayılır. Son olaraq istənilən üstünlüyün təsiri korporasiyanın praktik nəticəsində (gəlirdə) təzahür edir. Bu praktik nəticə isə ailə “mülkiyyətidir”. Özəl sektordakı nepotizm iş yerində düşmənçilik yarada bilər, ancaq yaranmış vəziyyəti düzəltmək, belə təzahürlərə qarşı qanun qəbul etmək üçün dövlətin işə müdaxiləsinə heç bir səbəb yoxdur.

Dövlət sektorundakı nepotizm isə ictimai maraqlara zərbə vurur. Nepotizmin mövcudluğu ondan xəbər verir ki, hər hansı bir vəzifəyə, xidməti işində qabağa çəkilməyə daha layiq olan istədiyini ala bilməyəcək. Bunun nəticəsində bütün cəmiyyət əziyyət çəkir. Yaxud nepotizm o deməkdir ki, hansısa hökumət podratı, qiymətləri və başqa şərtləri rəqabət qabiliyyətinə görə digər namizədlərin təkliflərindən aşağı olan məhsulu alır və bu vergi ödəyənlərin hesabına həyata keçirilir. Nepotizm işə sədaqət kontekstində, bir qohumun birbaşa rəisi başqa bir qohum olduğu istənilən təşkilatda münaqişə yarada bilər. Belə şəraitin mövcudluğuna imkan verilməməlidir. Adi hüquqi qadağa ata, ana, qardaş, bacı, əmi, dayı, xala, ər, arvad, oğul, qız, kürəkən, gəlin, bacı və qardaşuşaqları, əmiuşaqlarından hansınınsa rəis vəzifəsində, yuxarıda xatırlanan digər qohumların isə tabe olan qismində çalışmasına imkan verməzdi.

Şəxsin maliyyə maraqları güdməsini, yaxud bu məsələyə qohumlardan, dostlardan birinin qarışmasını hakimın araşdırması daha pis olardı. Tərəflərdən, belə vətəndaş işlərinin araşdırılmasında, işi aparan hakim onları qane edib-etməməsi soruşula bilər (şübhə yarandığı təqdirdə). Cinayət işlərində hakim, sadəcə qərarlı vəziyyətdə qaldığını elan edər və işdən kənara çəkilə bilər. Hakimin oğlanlarının və qızlarının məhkəmədə, valideyinləri qarşısında vəkil qismində dayanmalarına az təsadüf olunur. Bu, təkcə məhkəmə sisteminə çətinlik yaratmır. Başqa oxşar hadisələr də qızgın mübahisələr doğurur və korrupsiyanın, gizli danışıqların olması ilə bağlı isbatlanmayan ciddi iddialara gətirib çıxarır.

Hər şeydən əvvəl nepotizm özündə bir və ya bir neçə komponenti cəmləşdirir:

- ▶ *işə götürülənin mənafeinin müdafiəsi, vəzifəyə təyin etmə, vəzifəyə təkrar təyin etmə, təsnifat, təkrar təsnifat, qiymətlərin tərtibi, xidməti işdə irəliləmə, bir işdən başqasına keçmə, yaxud, dövlət orqanında, müəssisəsində vəzifə tutan və şəxs tərəfindən nəzarət altında saxlanan ailəyə yaxın adamın-tərəfdaşın təlimi, təsirə məruz qalması və ya sadalanan komponentlərdə iştirak etmə, yaxud sonuncuya həvəs;*
- ▶ *ailəyə yaxın adamın-tərəfdaşın mükafatlandırılmasının müəyyənləşdirilməsində iştirak;*
- ▶ *tabelikdə olan şəxsə istənilən işin icrasının tapşırılması, işə götürməyə münasibət, vəzifəyə təyinat, təsnifat, təkrar təsnifat, qiymətlərin tərtibatı, xidməti işdə irəliləmə, bir işdən başqasına keçmə, yaxud ailəyə yaxın adamın-tərəfdaşın təlimi;*

- ▶ *yaxın qohumun dövlətdə hansısa vəzifə tutması, yaxud şəxsi sektorda yüksək rütbəli idarəçilikdə bərqərar olması ilə nəticələnən lobbicilik (belə hallarda birinci hakimiyyətə malik olmur və axıncının üzərində nəzarəti həyata keçirə bilmir);*
- ▶ *yaxın ailə üzvləri və ailəyə yaxın adamın-tərəfdaşın üzərində birbaşa, yaxud dolayı nəzarət, ya da belə nəzarətin tabelikdə olanın birinə həvalə edilməsi. [7]*
- ▶ *sizin və onların vəziyyəti, nəzarətin həyata keçirilməsinin tənzimlənməsi, vəzifəyə təyinetmə, şikayətlərə baxma, işdən kənarlaşdırma və intizam tədbirləri görmə səlahiyyətinin mövcudluğu, yaxud intizam xarakterli təsir göstərmə ilə bağlanacaq;*
- ▶ *siz və ya işə götürülən təftiş edəcək, yoxlayacaq, ictimai pul və vəsait alacaqsınız, yaxud sizə, ya da ki, işə götürülənə ictimai pul və ictimai vəsait tapşırılaçaq;*

İctimai maraq tələb edir ki, layiqli namizəd dövlət işində çalışsın. Yaxın qohumun hansınsa dövlət vəzifəsinə çox uyğun gəlməsi də təbiidir. Bu zaman maraqların tarazlığı nəzərə alınmalıdır. Bu səbəbdən nepotizmin qaydaları keçilməz maneəyə çevrilməməli və yüksək ixtisaslı namizədlərin hansısa vəzifəyə layiq olmadığı kimi anlaşılmamalıdır. Bu fikir artıq öz ifadə formasını tapıb və hazırlanmış normalardan kənara çıxmağa heç bir əl yeri qoymur, ayrı-ayrı şəxslərə öz istədiyi kimi hərəkət etməyə imkan vermir. [8]

ABŞ dairələrinin birindəki idarəçilik sistemi, özünün işə götürmə praktikasında nepotizmin qabağını almaq üçün aşağıdakı yanaşmanı tətbiq edir:

Bu dairə ixtisaslı namizədlərin işə götürülməsində maraqlıdır və onların hamısı qoyulan tələblərə uyğun gəlib-gəlməmək baxımından nəzərdən keçirilir.

Bu dairənin məqsədi konkret vəzifəyə, digərlərindən seçilən daha yaxşı ixtisaslı kadr cəlb etməkdir. Ailənin, ailəyə yaxın adamın, sizinlə bir evdə yaşamayan qohumların namizədliyi işə götürmək üçün hökmən yoxlanılır. İstisna hallar:

- ▶ *elə bir hadisə ola bilər ki, bu dairənin maraqları ilə sizin, işə götürülənin maraqlarının toqquşması şəraiti ortaya çıxsın, ictimai şübhə yaransın və bunları əvvəlcədən görmək mümkün olsun;*
- ▶ *bu dairə işə götürmə zamanı ayrı-seçkilikdən, kadr siyasəti ilə bağlı münaqişələrdən qaçmaq üçün işə götürmələri məhdudlaşdırmalıdır.*

Bu dairə sizi heç vaxt düşünülmüş şəkildə ailə üzvlərinin birindən, ailəyə yaxın adamdan, qohumdan, yaxud favoritizmin təzahür etdiyi, insanlar arasındakı münaqişənin baş verdiyi, əmək məhsuldarlığının aşağı düşdüyü, işə götürmə zamanı sağlam mühitin olmadığı şəraitdən asılı vəziyyətə salmayacaq. Əgər iş yerində yuxarıda sadalanan əlverişli mühit yoxdursa, mövcud siyasətin geriye gücü olmamalıdır. Sadalanan qüsurlardan işə götürülənlər zərər çəksə, bu dairə işçiləri başqa vəzifələrə, başqa iş yerlərinə dəyişmək və eyni əmək haqqı ilə təmin etmək haqqını özündə saxlayır. [9]

Bu strategiya və prosedurlarda əsas diqqət maraqların toqquşmasının aşkarlanma vasitələrinə və qeydiyyatına, eyni zamanda bu münaqişələrin hər hansı bir təşkilatdakı

dürüslüyə təsirinin müəyyənləşdirilməsinə yönəlməlidir.

PROTEKSİONİZM NƏDİR?

Proteksionizm nepotizmə nisbətən daha geniş mənə kəsb edir. Bu zaman hər hansı bir işə, vəzifəyə yarayıb-yaramamasından asılı olma-yaraq dostlara üstünlük verilir. Hər şeydən əvvəl proteksiya vəzifəyə təyinat zamanı özünü büruzə vevrir. Onun, qərarverici səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi ilə bağlı təzahür ehtimalı da var.

İngiltərədə “blatı” göstərmək üçün “köhnə məktəb qalstuku”, yaxud “köhnə məktəb dostlarının klubu” ifadələrindən istifadə edilir. Dünyada, əlaqələrdən sui-istifadə etməklə çoxlu sərvət toplayan ölkələr var. General Suharto zamanı İndoneziyada blatdan istifadəyə aid çoxsaylı nümunələr olub. Hətta orada bütün üstünlüklərin nümayişi qanun çərçivəsindən çıxmırdı. Belə halların əksəriyyəti hüquqa zidd hərəkətlərlə bağlı olmurdu. Bununla yanaşı, məhkəmə baxışı zamanı xatırlanan üstünlüklər barədə çox az qərarlar və onların nümayiş meyarları yoxlanılmışdı.

Təşkilatın təlimat və metodikanı, yazılı davranış kodeksini yaxşı qavraması, nepotizm və “blat” da daxil olmaqla mövcud, potensial, dərk edilən maraqların toqquşmasının həllini əsas məqsəd sayması faktı da böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Qan qohumluğu kontekstində və nigah, tərəfdaşlıq münasibətləri zəminində nepotizmi müəyyən etmək çətinlik törədir, proteksionizm isə effektiv hüquqi müəyyənləşməyə tabe olmur. Onunla ancaq qeyri-formal, sual verməklə mübarizə aparmaq olar: yaxşı məlumat-

lı və ağıllı adamlar vəzifəyə mövcud təyinatı, yaxud mövcud qərarı uyğun sayırmı?

Zaman-zaman bu məsələni çox asan həll etmək olar. Əgər bir nəfər vəzifə tutmaq üçün ərizə veribsə, müsabiqəni aparan komissiya üzvlərindən biri və bir neçəsi namizədi yaxşı tanıyarsa, bu zaman həmin komissiyanın üzvləri onun işində iştirakdan imtina edə bilər və etməlidirlər. Mahiyyətə bu andan etibarən komissiyada qalan bu və ya başqa şəxs “blat” – “dost, yaxud tərəfdaş” olur və vəzifəyə gətirmə haqqında qərarı onun xeyrinə təkmilləşdirməyə imkan verir. Bu proteksiya üzrə vəzifəyə gətirmək deməkdir. Dürüst namizədlə, əlaqələrindən istifadə edən namizəd arasında sərhəd xəttini müəyyənləşdirmək üçün, sözü gedən komissiya üzvləri aşağıdakı sualları verə bilər: namizədlərdən birinin komissiya üzvləri ilə dostluq əlaqələrinə malik olduğunu bilən və həmin vəzifəyə iddialı olan başqa namizədlər nə düşünərdi? Başqa namizədlər vəzifəyə gətirmənin belə prosedurunu ədalətsizlik hesab edərdilərmidi? Mövcud şəraitdə şübhə yaranıbsa, məsələni komissiyanın başqa üzvləri müzakirə edə bilər. Şübhəsiz, namizədin komissiya üzvləri ilə əlaqəsi hamının nəzərinə çatdırılmalı və şəffaflıq tam təmin edilməlidir.

Digər tərəfdən, bu və ya başqa namizəd ehtiyatlı adam kimi tanınır, ağıllı davranışı üstün tutursa, onun vəzifəyə təyin edilməsinə böyük etimad göstərmək lazımdır. Hər şey etimad məsələsinə söykənməlidir. Burada əsas məsələ qalan bütün namizədlərin və geniş ictimaiyyətin rəyinə uyğun qanuni qərarların qəbul edilməsidir.

Qanun tələb edir ki, bəzi vəzifələrə təyinat bu və ya digər dövlət məmuru tərəfindən həyata keçirilsin. Bu vəzifəli şəxs nüfuzdan düşdü-

yünü hiss etdiyi təqdirdə və vəzifəyə təyin olunması nəzərdə tutulan namizədlə onun əlaqəsi güman edildikdə, həmin vəzifəli şəxsə imkan verilməməlidir ki, namizəd seçimində iştirak etsin. O kimisə vəzifəyə təyin etmək üçün daha yüksək qulluqda olan başqa vəzifəli şəxsdən də formal məsləhət alar və bu məsləhət əsasında davrana bilər. [10]

Yenə də sonda namizədin yararsızlığını nəzərə almadan, onun vəzifəyə təyin edilməsi haqqındakı qərarla bağlı ittihamlara cavab vermək qabiliyyətinə eyham olunur. Hansısa namizədin qərar qəbul edənlə əlaqəsi faktının mövcudluğu, məsələ ilə bağlı polemikaya tam əsas verir.

VƏZİFƏLƏRƏ TƏYİNAT ZAMANI NEPOTİZM VƏ PROTEKSİONİZMDƏN NECƏ QAÇMALI

Dövlət və özəl sektorda nepotizm və proteksionizmdən qaçmağın əsas müvafiq prinsipləri aşağıdakılardır [11]:

- ▶ *İşə və vəzifəyə götürmə prosesində tərəfsizlik. Bu ona görə əhəmiyyətlidir ki, dövlət sektoruna işə götürülənlər yüksək əxlaqi prinsiplərdən və ictimai maraqlardan çıxış edərək öz ictimai borclarını yerinə yetirsinlər. Tərəfkeşlik və korrupsiya ilə bağlı şübhələrdən qaçmaq üçün potensial vəzifəyə ərizə verən, bu və ya digər vəzifəyə götürülmə prosesinin heç bir hissəsi ilə birbaşa əlaqədə olmamalıdır. Çünki başqa namizədlər sırasında da belə iddiaçılar ola bilər. Buraya, potensial namizəd üçün əlaqəçi şəxsin funksiyalarını yerinə yetirmək, reklam elanlarının tərtibi, yaxud rəyçilərlə hamı tərəfindən qəbul olunan əlaqəqurma praktikası, üstünlük verilən ərizəçilər daxildir. Hər bir rəy verənə se-*

çim meyarlarına aid eyni sual verilməlidir. Bütün bu sual və cavablar sənədləşdirilməlidir.

Proses ərzində əsas qərarlar üçün hansı şəxsin məsuliyyət daşması, eyni zamanda tətbiq ediləcək qiymətləndirmə meyarları bütün aidliyi şəxslərə aydın olmalıdır. Xatırlanan məlumatlar formal olaraq qeydə alınmalı və bütün qərarlar, motivlər, seçimin gedişi prosesində onların qəbul edilməsi sənədləşdirilməlidir.

Başqa aspektlərdə olduğu kimi idarəciliyin qaydaya salınması, təkmil uçot qeydlərinin aparılması məsuliyyəti artırır və hesabatvermənin miqyasını genişləndirir. Yaxşı olardı ki, klan və bir neçə ailə tərəfindən qərarların qəbul edilməsində iştirak edən bu və ya digər şəxslərə təzyiqlərin olduğu ölkələrdə, vəzifəyə iddialı ərizə verənlərdən heç birinin onların qohum və yaxud tanış olmadığı formal təsdiqini tapsın, ya da mövcud prosesdən tam imtina edilsin.

- ▶ *Rəqabəti genişləndirmək lazımdır. Reklam elanları elə tərtib olunmalıdır ki, təklif olunan vəzifə üçün müəyyənləşdirilmiş tələbləri ətraflı əks etdirsin və potensial iddiaçıların sayını maksimum artırmağa bilsin. Reklam elanlarının verilməsində bir qayda olaraq əsas məqsəd vəzifəyə daha çox namizədin cəlb edilməsidir. Bundan başqa, işə götürmə ilə bağlı praktik tədbirlərə başlayana qədər seçim meyarlarının analizi ilə elə vəziyyət yaradılmalıdır ki, mövcud vəzifəyə qoyulan uyğun tələblər öz əksini tapsın və yerin tutulması üçün daha geniş dairə əhatə olunsun. Ancaq istisna hallarda gerçək rəqabətə kömək etmək üçün qəbul edilən qərarlara etinasız yanaşmaq mümkündür. Belə hal yaranan zaman qə-*

rar qəbul edən şəxs, vəzifəyə birbaşa təyinatla bağlı heç bir şübhə doğurmayan səbəblər göstərməlidir.

- ▶ *Şəffaflıq maksimum təmin edilməlidir. Maraqların münaqişəsi yarananda şəffaflığın təmin olunmasına kömək edən strategiya və prosedurlar tətbiq edilsə, korrupsiyanın meydana gəlmə riski minimuma enir. İşə götürmə və vəzifələrə namizədlərin seçilməsi məsələlərində qəbul etdiyi bütün qərarlarda şəffaflıq siyasətinə önəm verən administrasiya, xidmət personalının işə götürülməsində və namizədlərin vəzifələrə seçilməsində üstünlük yaradan praktik metodlara aid nöqsanlı göstərişlərə meyllənməkdən qaçacaq. Eyni zamanda kifayət qədər səbəbin olmamasına baxmayaraq bu, bəyan edilmiş praktik metodlar və strategiyalara qarşı hərəkətlərin başqa əsaslarını ortadan qaldıracaq. Lakin şəffaflıq konfidensiallığın pozulması demək deyil.*

- ▶ *Əsas diqqət daim dürüstlüyə yetirilməlidir. Heç də az vaxt və güc tələb etməyən metodun tətbiqi, işə götürmənin dürüstlüyünə xələl gətirə bilər. İşə götürmənin və vəzifəyə namizədlərin seçilməsinin praktik metodunun dürüstlüyünü təmin etmək üçün administrasiya təsdiq olunan strategiya və praktik metoda əməl etməyənlərə qarşı dəqiq formalaşdırılmış sanksiyaya malik olmalıdır. Nəzarət olunmalıdır ki, zərurət olmadığı təqdirdə qərar qəbul edən şəxs belə sanksiya tətbiq edə bilməsin. Məlum olub ki, bir sıra ölkələrdə vəzifələrə namizədlərin seçilməsi prosesində müstəqil şəxslərin iştirakı, bu prosesin düzgün aparılmasına əsaslı təsir göstərir. İşə götürmə komissiyasının yuxarıda xatırlanan müstəqil üzvlərini, komissiyanın başqa üzvləri*

tanımamalıdır. Əgər bu şərtin təmin olunması mümkün deyilsə, işə götürən komissiyanın müstəqil üzvləri ilə komissiyanın digər üzvləri arasındakı tanışlıq dərəcəsi və əlaqələr yazılı şəkildə qeyd edilməlidir. Bu iş namizədlə müsabiqəyə qədər görülməli və işə götürmə qovluğunun tərkib hissəsi olmalıdır.

- ▶ *Qəbul edilən qərarlardan şikayət etmək imkanı olmalıdır. Əgər vəzifə tutmaq üçün ərizə verən proses zamanı qaydaların pozulduğu qənaətinə gəlsə, nəticələrin və prosesin müstəqil təhlil edilməsi üçün onun əlaqədar instansiyaya şikayət etmək haqqı var.*

DÖVLƏT SEKTORUNDA XİDMƏTİ VƏZİFƏDƏN GEDƏN ZAMAN MARAQLARIN TOQQUŞMASI HALINDA YARANAN MÜBAHİSƏLİ MƏSƏLƏLƏR [12]

Maraqların toqquşması yaranan zaman, dövlət qulluqçusunun öz vəzifəsindən gedib şəxsi sektorda işə düzəlməsi böyük əhəmiyyət kəsb edən məsələlərdəndir.

Bu, bir neçə amilin təsiri nəticəsində baş verir. Səmərəliliyin yüksəlməsinə yönələn islahatlar “xırdalanmaya” və dövlət sektorunun bəzi funksiyalarının şəxsi sektora verilməsinə gətirib çıxarır. Nəticədə, bir çox ölkələrdə dövlət sektorunda ənənəvi olaraq seçilən peşənin, şəxsi sektordakı peşədən fərqi get-gedə azalır. Belə inkişafın nəticəsində bir çox ölkələrdə dövlət məmurları dövlət sektorunda çalışdığı uzunmüddətli karyera üçün münasib hesab etmir. Məsələyə belə yanaşma daha çox əmək fəaliyyəti dövründə iki sektorun birindən, müntəzəm olaraq başqasına keçmək düşüncəsindən qaynaqlanır.

Dövlət vəzifəsində çalışanın işdən getməsindən sonra, hökumətdəki əlaqələrdən istifadə etməyə şirniklənməməsinin təminatı üçün özəl sektorda işə düzəlmə məsələsinə düzgün yanaşmaq tələb olunur. Belə yanaşmanın mövcudluğu, bir tərəfdən korrupsiyanın geniş miqyasda yayılmasının qarşısını alır, digər tərəfdən isə istənilən konfidensial informasiyanın məxfiliyini azaldır. Hansı ki, belə informasiyalara malik olmaqla, işdən çıxan dövlət məmuru özəl sektorun rəqabətdə olan işgüzar dairələrini ələ almağa cəhd göstərir.

Narahatlıq doğuran məsələ, dövlət vəzifəsində olmuş şəxslə sıx və gizli əlaqədə olmaq məşğuliyyətidir. Əgər bu və ya digər dövlət məmuru bilərəkdən, yaxud düşünmədən tutduğu vəzifədən sui-istifadə etməklə şəxsi karyerası üçün mənfəət əldə etmək istəyirsə, bu, dövlət idarəçilik sistemində ictimai inamsızlıq yaradır.

Özəl sektordakı məşğulluq sferasında maraqların toqquşmasına gətirib çıxaran və diqqətli yanaşma tələb edən dörd əsas sahə var:

- ▶ *Yeni dövlət vəzifəsinə təyin olunan şəxs daha əlverişli iş perspektivləri üçün davranışını dəyişir. Belə davranış şəxsi maraqların ictimai borcdan üstün tutulmasına gətirib çıxara bilər; ayrı-ayrı dövlət məmurları şəxsi karyeralarını yüksəltmək məqsədi ilə tutduqları vəzifədən istifadə etməkdə özlərinə çətinlik vermirlər; insan hansısa konkret bir məsələnin həllinə çalışmaqda, özəl sektorda işə götürənin maraqlarına qayğı göstərmək məqsədi güdür; yaxud açıq rüşvət, yəni dövlət məmuru onu işə götürməyi xahiş edəndə, əvəzində müəyyən xidmət təqdim olunur.*
- ▶ *Dövlət vəzifəsində olmuş şəxs, öz şəxsi maraqları və ya başqa şəxsin, təşkilatın xeyri üçün xidməti vəzifənin yerinə yetirildiyi prosesdə, hökumətə məxsus əldə olunan konfidensial məlumatlardan qanunsuz istifadə edir. Belə hallarda bir və ya bir neçə şəxsin erudisiyasının və təşəbbüsünün məhsulu olan informasiyalara fərdi yanaşmaq tələb olunur və qanuni əsaslarla onlardan istifadə ilə başqa iş, vəzifə almaq mümkündür.*
- ▶ *Keçmişdə dövlət vəzifəsində olan şəxsin, hazırda dövlət vəzifəsində olan şəxsə təsir göstərməyə cəhd etməsi. Buraya, keçmişdə dövlət vəzifəsində olan şəxsin öz həmkarına və ona tabe olanların vasitəsilə öz rəhbərlərinin işlərinə ədalətsiz yollarla, müxtəlif xidmətlər təklif etməklə təsir göstərməsi daxildir.*
- ▶ *Yenidən işə götürmə, yaxud dövlət məmurlarının, ştat ixtisarı səbəbindən xidməti işdən çıxarılanların təkrar işə qaytarılması. Bura aşağıdakılar aid ola bilər:*
 - (a) səxavətlə istirahət vəsaitləri alan və yenidən dövlət xidmətində elə də məsuliyyətli işə cəlb olunmayan və istirahət vəsaitlərini özündə saxlayan rəhbər heyətin vəzifəli şəxsləri;*
 - (b) dövlət müəssisəsindən işdən gedən və dərhal həmin müəssisədə daha yüksək maaşla məsləhətçi, podratçı qismində işə cəlb edilən, həm də təxminən əvvəlki işini icra edən dövlət vəzifəli şəxslər;*
 - (c) biznesmen olmaq qərarına gələn və işdən çıxmasına görə vəsaitlərin alınması ilə bağlı ümumi razılığın əldə olunmasından sonra, keçmiş işə götürəndən iş almağa cəhd göstərən vəzifəli dövlət qulluqçusu.*

Davranış kodeksinin mövcudluğu ilə, bu sahədə maraqların toqquşmasının qarşısını almaq və problemi effektiv həlli etmək mümkün deyil. Davranış kodeksi, insanların vaxtında işdən getməsinə, yəni bu əsasnamənin işə aid olduğu və böyük əhəmiyyət kəsb etdiyi həmin anda təsirini dayandırır. Burada üç ümumi yanaşmanı qeyd etmək olar:

- ▶ *Vəzifəli şəxs işdən gedəndən sonra, hər bir hökumət orqanı işə götürmə ilə bağlı konkret strategiya hazırlaya bilər. Bu strategiyalarda risk ehtimalının mövcudluğu nəzərə alınmalıdır. Çünki hökumət hansısa dövlət məmurunun özəl sektordan iş alması ilə üzləşir, xatırlanan strategiyanın isə dövlət xidmətçisinin gələcək karyerasına təsir imkanları var, məsələn, məhdud profilli yüksək ixtisaslı peşəkarlara.*
- ▶ *Şəxsi işə götürmələrlə bağlı kontraktlara konkret məhdudiyyətlər qoymaq olar (Bəzi ölkələrdə, gələcəkdə işə götürmələrə hüquqi məhdudiyyətlər tətbiq edilir, bu isə müəyyən çətinliklərin yaranmasına gətirib çıxarır).*
- ▶ *Uyğun qanunvericilik qəbul etmək olar: bir neçə ölkə məhz bu yolla getdi; ancaq diqqət yetirmək lazımdır ki, bu qanunvericilikdən heç biri məhdudiyyəti minimum həddə çatdırmasın və ehtiyac olmadığı təqdirdə insanlara yalan deyilməsin. [13]*

Elə şərait yaradılmalıdır ki, dövlət sektorundakı vəzifəli şəxs işdən getdikdən sonra, işə götürmənin məhdudlaşdırılmasının risklə mütənəsibliyi təmin edilsin və bu məsuliyyəti mövcud şəraitdə hökumət öz üzərinə götürsün. Bu mülahizələrdən çıxış edən Avstraliyanın Yeni Cənubi Uels ştatındakı dövlət sektorunun başçısı

belə qənaətə gəldi ki, hər bir məsələnin həllinə ayrı-ayrı hadisələr əsasında yanaşılmalıdır. Onlar belə düşünmürdülər ki, dövlət sektorunun bütövlüyünün təhdid edilməsi təhlükəsinin səviyyəsi, işin aparılmasının elə bir səmərəsizliyi və çətinliyi miqyasının bəraətinə xidmət edir ki, bu keçmiş dövlət qulluqçularının çoxlu kateqoriyalarına toxunur və işə düzəlmə imkanlarına məhdudiyyətin əlavə olunmasına gətirib çıxarar.

HÖKUMƏTİN NAZİRLƏRİ: MARAQLARIN TOQQUŞMASI VƏ ÖZƏL SEKTORA İŞƏ GÖTÜRMƏ

Nazirlər onlara verilmiş vəzifə və səlahiyyətlərə malikdir. Nazirlərin aldıkları məlumatların bir hissəsi məxfi, konfidensial ola bilər. Əgər sonra onlar şəxs qismində keçmiş vəzifələrinə aid diyyatı olan sahədə çalışsalar, belə məlumatlar onlara üstünlük verə bilər.

İşdən getdikdən sonra nazirlərin davranışına məhdudiyyətlərin qoyulması get-gedə hamı tərəfindən qəbul edilən normaya çevrilir.

ABŞ-da birbaşa prezidentə tabe olan federal tənzimləmə orqanlarının başçısı Konqresin üzvü deyil, prezident tərəfindən təyin edilir. Bu təyinatların əsasnaməsi və fəaliyyəti ABŞ Qanunlar Məcəlləsinin 207-ci maddəsi, 18-ci başlığı ilə tənzimlənir. Burada "yuxarı rəhbər dairələr" müəyyənləşdirilir. ABŞ-ın bu sistemi çoxyarusludur: hər bir hökumət qulluqçusuna tətbiq edilən müəyyənləşdirilmiş sərhədlər məhdudiyyəti mövcuddur. Şəxsin xidməti rütbəsi artdıqca, sözügedən məhdudiyyət tədricən daha ağır olur.

Yuxarı rəhbər dairələr bir neçə məhdudiyyətə əməl etməlidir:

- ▶ *federal tənzimləmə orqanlarının qulluqçusu qismində çalışanlara, istənilən təşkilatı əşya, iş, yaxud hər hansı bir məsələ ilə təmsil etmək ömürlük qadağan edilir (icra hakimiyyəti işçilərinin hamısına aid edilir);*
- ▶ *sözügedən qulluqçuların üzərində işləyə bilmədikləri güman edilən, lakin buna görə məsuliyyət daşıdıqları işdə iştirak etmək iki il qadağan olunur;*
- ▶ *icra hakimiyyəti nümayəndəsinin hər hansı bir əməkdaşına, istənilən təşkilatı təmsil etmək bir il qadağan olunur;*
- ▶ *“Birləşmiş Ştatların istənilən orqanı və təsisatına münasibətdə, hər hansı bir xarici təşkilatı, yaxud müəssisəni təmsil etmək və istənilən xarici təşkilata, müəssisəyə məsləhət vermək, yardım göstərmək bir il qadağan edilir”. [14]*

Agentliyin hökumət orqanlarında xidməti etikanın idarə edilməsi haqqında qəbul etdiyi qərar, məsuliyyətli işçilərə ona əməl etməyə zəmanət verir.

1994-cü ilin iyununda Kanadada, maraqların toqquşması şəraitində və işdən xaric olunmadan sonra dövlət qulluqçularının Davranış Kodeksi tətbiq olunmağa başladı. [15] Bu qanunvericilik aktından çox, inzibati alət xarakteri daşıyır. Eyni zamanda “Xidməti etika məsələləri üzrə məsləhətçi ofisi” adı daşıyan bu kodeks təsisatların qəbul etdiyi qərarlarda tətbiq edilir. Sözügedən kodeks nazirlərin davranışını reqlamentləşdirir. Mövcud kodeksin əsas məqsədi “işdən çıxarılmadan sonra hüquqi normalara əməl etmə ölçülərini” aşağıdakı kimi müəyyənləşdirməkdir:

minimumu endirmə:

(a) dövlət vəzifəsi tutan xidmətçilər üçün faktiki, potensial, yaxud güman edilən maraqların toqquşmasının yaranmasına gətirib çıxaran kənardan işə götürmə ehtimalının perspektivi;

(b) dövlət vəzifəsindən getdikdən sonra, dövlət orqanlarına daxil olma imtiyazı, yaxud preferensial rejimə nail olmaq;

(c) geniş ictimaiyyətin ixtiyarına verilənə qədər, xidməti vəzifənin yerinə yetirilməsi prosesində toplanan şəxsi informasiyaya sahib olma üstünlüyündən istifadə;

(ç) layiq olmadan dövlət vəzifəsindən faydalanmaqla, əlverişli imkanlar qazanmaq üçün kənarda işə düzəlmək (27-ci maddə).

Bu Kanada kodeksinin ölçüləri, Amerika sisteminə tətbiq olunan çoxyaruslu məhdudiyyətlə analojidir. Kanada kodeksində istənilən “cari və konkret fəaliyyətdə, razılaşmalarda, danışıqlarda və yaxud keçmiş dövlət məmurlarının hökumətdə işlədiyi, məsləhətçi olduğu hallarda” dövlət məmurlarının “başqa tərəfə keçməsinin” daim qadağan edilməsi öz ifadəsini tapıb (29-cu maddə) (1). Eyni zamanda burada başlıca qayda nazirlərə iki il müddətində aşağıdakıların qadağan edilməsidir:

(a) bir il ərzində, dövlət vəzifəsində çalışdığı müddətin başa çatmasından əvvəl, kifayət qədər rəsmi razılaşmaları olan nazirlərin direktorlar şurasına, yaxud istənilən təşkilatın bir şöbəsinə təyin edilməsi, yaxud;

(b) bir il ərzində, yəni dövlət vəzifəsində çalışma müddəti bitənə qədər birbaşa əhəmiyyətli razılaşmaları olan nazirlərin öz adından,

başqa şəxsin, yaxud təşkilatın tapşırığına əsasən istənilən idarəyə təqdimat verməsi (30-cu maddə). [16]

ABŞ nazirlərinə tətbiq edilən qaydalardan fərqli olaraq, Kanadanın baş naziri bir neçə amili nəzərə almaqla, iki illik müddətin qısaldılması ilə bağlı fərdi mülahizəyə əsaslanan səlahiyyətə malikdir.

Kanadadakı kimi Birləşmiş Krallıqda da hökumətin keçmiş nazirlərinin işə götürülməsi inzibati vasitələrlə tənzimlənir. Kodeksin 9-cu fəslində ("Nazirlərin şəxsi maraqları") nazirlərin dövlət vəzifəsindən getməsindən sonra, onların yenidən işə götürülmələri ilə bağlı rəhbər qərarlar öz ifadəsini tapıb.

Öz vəzifəsindən getdikdən sonra nazirlər sahibkarlıq sahəsində vəzifəyə, istənilən münasib işə təyin olunmaq məqsədilə (ödənişsiz vəzifə istisna olmaqla) məsləhət üçün müstəqil məsləhət komitəsinə müraciət etməlidir. Bu komitə isə sabıqları işdən gedəndən sonra iki il ərzində qəbul etməyə hazırlaşır. Buna görə də məsləhət komitəsinin fikrincə, hökumətə gəlmə ərəfəsində nazirin ərizəsi və qərarı təsirə məruz qalıbsa, uyğun firma və təşkilatda yaxın gələcəkdə işə düzəlməyə ümid edilibsə, yaxud bu və ya digər işə götürən keçmiş nazirin də əli çatdığı rəsmi informasiyadan qanunsuz faydalanıbsa və bu ictimaiyyətdə narahatlıq doğurursa, komitə sözügedən təyinatın iki il təxirə salınması barədə zəmanət verə və onu mövcud müddət bitdikdən sonra işə götürə bilər. [17]

Bu zaman Kanadada olduğu kimi, keçmiş nazirin özəl sektora keçməsinə iki illik qadağa qoyulur, əgər mövcud qadağa, ancaq bu və ya digər konkret hallarda baş nazirə şamil edilmərsə. Birləşmiş Krallıqda isə sabiq nazirlər üçün müəyyən məhdudiyyətlər qoyulub. Onlar

məsləhət üçün məsləhət komitəsinə müraciət edən zaman komitə zəmanət verir ki, bu nazirlər özəl sektora keçmələrini təxirə salıblar.

Təşkilat işinin yaxşı metodları nəzərdə tutur ki:

- ▶ *nazirlərin işə düzəlmələri və özəl sektorda müqavilə ilə işə götürülmələri istənilən davranış kodeksinə uyğun olmalıdır;*
- ▶ *bu və ya digər məsləhət orqanı, nazirlərin gələcəkdə işə düzəlmələri ilə bağlı istənilən rəhbərlik prinsiplərinə əməl edilməsində onlara kömək göstərməlidir. Bu xarakterik xüsusiyyət təkcə özəl sektorda işə götürmələr zamanı yaranmış mübahisəli məsələləri həll etməklə bağlı deyil, eyni zamanda beynəlxalq miqyasda hamı üçün hüquq və inzibati etika alətidir. [18]*

BƏZİ HÜQUQ YANAŞMALARI

Bir sıra ölkələrdə, maraqların toqquşması haqqında dəqiq və ətraflı işlənmiş qanunlar qəbul edilib. Xorvatiya qanunvericiliyində təkcə avadanlıq və gəlirlərin deklarasiyası nəzərdə tutulmur, eyni zamanda maraqların toqquşması və həm də deklarasiyanın qəbulu, məsləhətə təqdim etmə, rəhbər göstərişlər üzrə komissiyanın mövcudluğu qadağan edilir. Bu komissiyalar parlament tərəfindən seçilir, ancaq siyasətçilər onun üzvü ola bilməzlər.

Bundan başqa, Xorvat nümunəsində rüşvət təklif edilən zaman necə davranmaq haqqında göstərişlər verilir:

14-cü maddə

(1) (Vəzifəli şəxslərə həvalə edilir ki, öz xidməti vəzifələrini yerinə yetirən zaman, istənilən şəraitdə göstərilən təzyiqlər, qanunsuz

təsirlər haqqında təxirəsalmadan onları seçən və təyin edən orqanlara, Komissiyaya məlumat versinlər.

(2) (Mövcud qanunun əsasnaməsinə zidd olaraq vəzifəli şəxslərə, xidməti vəzifənin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar hədiyyə, istənilən mənfəət təklif edilirsə:

- 1. Belə təklif rədd edilməlidir.*
- 2. Belə təklifi edənin şəxsiyyətinin müəyyənləşdirilməsinə cəhd göstərilməlidir.*
- 3. Verilən hədiyyənin geri qaytarılması mümkün olmayan xüsusi hallarda, vəzifəli şəxs bu hədiyyəni saxlamalı və onun haqqında təxirəsalmadan məlumat verməlidir.*
- 4. Əgər mümkündürsə, bu hadisənin şahidləri göstərilməlidir.*
- 5. Bu hadisə haqqında, vaxtın əsaslandırılması şərti ilə səlahiyyətli şəxsə və təşkilata yazılı məlumat verilməlidir.*
- 6. Cəza tələb edən hüquqpozmaları varsa, bu barədə məhkəmə orqanlarına məlumat verilməlidir.*

Bu Xorvatiya nümunəsində belə maraqların toqquşmasına bağlı olan məsələlərin həlli üçün möhkəm hüquqi əsasın mövcudluğu zəruriliyi ilə, sözügedən qərarlar prosesində uyğun çeviklik nümayiş etdirməyin zəruriliyi arasında optimal tarazlığa nail olmaq mümkündür. Ancaq mümkün şəraitlərin mürəkkəbliyini nəzərə alanda, maraqların toqquşması sferasında qəbul edilən daha radikal və əhatəli qanunlar effektiv hüquq aləti kimi həddən artıq düzxətli, açıq ola bilər. Buna görə də bir çox ölkələr problemin daha detallı aspektlərinə müx-

təlif yanaşmalar seçdilər. Vacib informasiya verməkdən imtina edənlərin üzərinə tez-tez sanksiyalar qoyulmur.

Belə yanaşmada dövlət hakimiyyətinin yuxarı eşalonuna və əsas prinsiplərə aid qanunlar tətbiq edilir (məsələn, yuxarıda sitat gətirilmiş Tailandın 1997-ci il Konstitusiyası). Ancaq münasib strategiyalı konsepsiya uğurla idarələrə və orqanlara ötürülür və nəzərdə tutulur ki, onların hər biri öz situasiyalarına uyğun strategiya hazırlasınlar. Hətta bu strategiyaların həyata keçirilməsi üçün əhəmiyyətli dərəcədə sağlam fikir nümayiş etdirmək tələb olunur. Etika üzrə idarənin xidmətləri, xüsusilə faydalı olardı (Bu xidmətlər 6-cı bölmədə müzakirə edilir). Uyğun davranış kodeksində maraqların toqquşması, "blat" və nepotizm haqqındakı məlumatlar da bu cür dəqiq olmalıdır.

NEPOTİZMLƏ MÜBARİZƏ QANUNLARI

Nepotizm xüsusi problemləri olan bir məsələdir. Bütün arzu və istəklərə baxmayaraq, ölkələrin hamısında nepotizmlə mübarizə haqqında qanun qəbul edilməyib və bu təəcüb doğurmur. Bu qanunlar olmayanda, qohumlara münasibətdə favoritizmin təzahürlərinə qarşı mübarizə hüquqi qadağaların qəbul edilmə forması ənənəsinə malik olur. Bunlar, əsaslandırılmış şəkildə obyektivliyə və fikir müstəqilliyinə mənfi təsir edən, yaxud ümumi qaydaların pozulma əlamətlərini göstərən yolverilməz üstünlüklərə qoyulmuş qadağaları, yaxud dolaylı maliyyə maraqlarını özündə cəmləşdirir.

Bu cür qanunların tipik nümunəsi aşağıdakı ola bilər:

IC 4 – 15 – 7 – 1 nepotizm haqqında. Ştatın istənilən şura və komissiya üzvü, yaxud istə-

nilən idarə, müəssisə rəhbəri ilə qohumluq əlaqəsinə malik olan heç bir şəxs – ata, ana, qardaş, bacı, əmi, xala, övladlar, bacı və qardaşuşaqları - heç bir belə şuralarda, heç bir belə komissiyalarda, heç bir belə idarə və müəssisələrdə, şəraitdən asılı olaraq hər hansı bir vəzifə tutmağa haqlı deyil; həmçinin belə qohumlardan heç biri, qanunda nəzərdə tutulduğu kimi, xidməti müqabilində istənilən təsisatdan pul ödənişi almağa haqlı deyil. Ancaq həmin şəxs bu idarə, müəssisə və təsisatda, eyni vəzifədə 12 aydan az olmayaraq fasiləsiz çalışırsa, şura üzvləri idarə, təsisat, müəssisə başçıları tərəfindən qohumunun təyinatını qabaqlayırsa, mövcud maddə ona tətbiq edilmir. Qohumluq əlaqəsinə malik olan ata, ana, bacı, qardaş, əmi, dayı, xala, ər, arvad, övlad, gəlin, bacı və qardaşuşaqları birbaşa rəis və tabe olan vəziyyətdə çalışa bilməzlər. [19]

ABŞ-ın dövlət orqanlarında, federal səviyyədə maraqların toqquşması ilə məşğul olan xidməti etika idarəsi fəaliyyət göstərir. Kanada isə maraqların toqquşması probleminin, etika məsələləri üzrə məsləhətçi vəzifəsi təsis etmək yolu ilə həllinə üstünlük verdi (bu struktur 6-cı bölmədə müzakirə olunur).

DÖVLƏT QULLUQÇULARININ GƏLİRLƏRİ ÜZƏRİNDƏ NƏZARƏTİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİ

Dünyanın bir çox ölkəsində təmizliyin və dürüstlüyün müdafiəsi üçün dövlət qulluğunda gəlirlərin bəyan edilməsi əsas vasitə hesab olunur. Bu zaman, yüksək vəzifə tutanların və onların yaxın qohumlarının əmlak, əmlak xarakterli öhdəlikləri də göstərilir. Bu əsasnamə beynəlxalq orqanların rəğbət və dəstəyini qazanıb. Belə bəyanatların olması, ən azı korrupsiyaya qarşı mübarizəyə inam yaradır. Bir sıra

ölkələr yüksək səlahiyyətli dövlət qulluqçularından tələb edir ki, öz əhəmiyyətli investisiyalarından yaxa qurtarsınlar. Bu zaman başqaları “kor inamın” yaranmasına icazə verir. [20]

Rüşvət alanlar tərəfindən mülkün və gəlirlərin aşkarlanmasının dəqiq və tam olmayacağına baxmayaraq, hesab edilir ki, maliyyə vəziyyətinin formal da olsa qeydiyyatı tələbi məhkəmə araşdırmaları üçün ciddi əsas yaradır. Məsələn, bu tələb rüşvətxora iddia etməyə imkan vermir ki, onların əvvəllər aşkar olunmayan, ancaq sonra yaranan sərvəti doğrudan da qanuni yollarla əldə edilib.

Xorvatların Dövlət Vəzifəsini Yerinə Yetirən Zaman Maraqların Toqquşmasının Qarşısının Alınması Haqqında Qanun aktında aşağıdakılar öz ifadəsini tapır:

(1) (Vəzifəli şəxslər öz xidməti vəzifəsini yerinə yetirməyə başladığı 30 gün ərzində malik olduqları mülkləri, daimi və gözlənilən gəlirləri, ailə üzvlərinin göstərilən günə qədərki sərvətləri barədə hesabat təqdim etməlidir; eyni zamanda, tutduğu vəzifədə olduğu müddətdə və xidməti vəzifəsini yerinə yetirən zaman ciddi dəyişmələrin baş verdiyi il ərzində hesabat verməlidir.

(2) (Vəzifəli şəxslər, mövcud maddənin 1-ci paragrafına uyğun olaraq, təmiz məbləğ illik gəliri aşdığı təqdirdə, özlərinin pul ehtiyatları barədə hesabat verməlidir.

(3) (Vəzifəli şəxslər, mövcud maddənin 1-ci paragrafında göstəriləndiyi kimi, öz vəzifələrini yerinə yetirməmiş əmək haqqı almaq hüququna malik deyillər.

(6) Vəzifəli şəxsin vergi kartı ictimai-hüquqi sənəd sayılır.

Yuxarıda xatırlananlara əsasən, vəzifəli şəxslərin mülk və gəlirlərinin aşkarlanması, işdən çıxdıqdan sonra vəsait qismində qanunsuz ödəmələr əldə etmənin qarşısının alınması, onların dövlət vəzifəsindən getməsindən sonrakı müəyyən müddəti də əhatə edə bilər. Tədqiqatlar güman etməyə əsas verir ki, bu və ya digər şəxsin dövlət qulluğundan getdiyi üç il ərzində qanunsuz ödəmələrin mövcudluğu azalır.

Lakin bu arzuolunan nəticə verirmi? ABŞ kimi demokratik ölkələrdə sərvətləri aşkarlamağın effektiv praktikası mövcuddur. Bu qaydanı üçüncü tərəfin yerinə yetirməsi daha məqsəduyğundur. Məsələn, partiya namizədlərinin, rəqiblərin seçkisi gedişində, opponentlərin özləri tərəfindən doldurulmuş bank deklarasiyaları diqqətlə yoxlanılır və opponentlərdən hansınısa öz vəsaiti hesabına yaşamadığı fikri yarandıqda bu, mübahisə predmetinə çevrilir. Seçki kampaniyasının gedişində xərclər və ianələr haqqında doldurulmuş blankları da aşkarlamaq üçün ciddi yoxlamalar aparılır. Əgər hansısa namizəd ciddi ianə aldığını iddia edir və bunun hesabına icarəyə götürülmüş reaktiv avialaynerdə bir ölkədən başqasına uçar, gözəl mehmanxanalarda qalırsa, onun opponenti məsələni mübahisə predmetinə çevirə bilər. Bundan başqa, doldurulmuş sənədləri yoxlayan və şübhə doğuranlar haqqında material toplayan, eyni zamanda xeyirxahlıq təəssüratı yaradan və namizədə maliyyə yardımlarından pis qazanmayan donorların fəaliyyətini araşdıran vətəndaş qrupları da var. [21]

Hökumət məmurlarına gəldikdə isə, burada proses açıq xarakter daşıyır. Ancaq belə hal effektiv ola bilər. ABŞ-ın dövlət tədarükü sferasında, tədarük haqqında qərar qəbul edən vəzifəli şəxslərin deklarasiyası, maraqların

toqquşması imkanlarını və izah olunmayan zənginliyi müəyyənləşdirmək məqsədilə, təhizat üçün kontraktların bağlanması haqqında danışıqlar aparan firmalar tərəfindən öyrənilir.

Ümumiyyətlə, var-dövlət haqqında deklarasiya ilə bağlı dövlətlərin təcrübəsi özünün müxtəlifliyi ilə seçilir. Korrupsiya ilə üzləşən ölkələrin siyasətçiləri, ilkin olaraq var-dövlət haqqında məlumatların aşkarlanmasını qeydiyyata alan qanun qəbul etdilər, sonra isə, bütövlükdə bu tələblərə məhəl qoymadılar. Siyasətçilər alternativ qismində, ancaq deklarasiya alan orqan təsis etdilər. Lakin bunlardan heç biri kütləvi informasiya vasitələrində əks edilmir və ictimaiyyətin malı olmur. Bundan başqa, sözügedən orqan nə səlahiyyətə, nə də ki, deklarasiyanın dəqiq yoxlanması üçün heç bir resursa malik deyil. Beləliklə, siyasətçilərə müyəssər oldu ki, deklarasiyanı həmin qayda ilə üçüncü tərəfin yoxlamaq imkanı olsun. Hansı ki, yuxarıda qeyd olunduğu kimi əvvəl buna imkan yox idi.

Doğrudan da son zamanlar bir sıra ölkələrdə insanların gəlir və var-dövlətlərinin aşkarlanması prosesinin qurbanı olması faktı mövcuddur. Ancaq belə halların insanların deklarasiya dolduran zaman ehtiyatsız hərəkət etmələri, yaxud hüquqa zidd niyyətlərin mövcudluğu əsasında yaranması mübahisəli məsələ olaraq qalır. Varidat və gəlirlər barədə informasiyaların açılması prosesində nəyə nail olmaq mümkündür? Əgər ortada maraqların toqquşması varsa, belə formal qeydiyyat, uzaqbaşı bu və ya digər şəxsin müəyyən dərəcədə mənfəət götürməsi barədə dəyərsiz informasiyanı əhatə edə bilər.

Varidat və gəlirlər haqqında informasiyanın açılması lehinə sübutlar etiraf olunduqdan sonra, növbəti suallar meydana çıxır: informasiya

yanın açılmasını kim yönləndirməlidir? Hansı faktları buraya qoşmaq zəruridir? İnformasiyanın açılması haqqında tələblər bu və ya digər vəzifəli şəxsin ailə üzvlərinə hansı miqyasda tətbiq olunmalıdır? Belə deklarasiyalara ictimaiyyət və medianın çıxışı necə olmalıdır? Pəşəkar dövlət qulluqçuları ilə bağlı olan hallarda, bu prosesdə iştirak hansı rütbəli məmurlardan tələb edilməlidir? Yuxarıda sadalanan bu suallardan heç birinin sadə cavabı yoxdur.

Bu prosesin müərkəb hissəsi hansı kateqoriyalı varidatın aşkarlanması, hansı kateqoriyalı vəzifəli şəxsin informasiyanı açıqlımağa borclu olması deyil, ictimaiyyətin belə deklarasiyalara icazəsinin miqyası haqqında qəbul edilən qərarlardır. Burada "lakmus kağızı" ictimai rahatlığın təmin edilməsinə nail olmaqdır. Ən aktiv əleyhdarlar tərəfindən informasiyanın aşkarlanmasının düzgün sayılıb-sayılmaması isə o qədər də önəmli deyil. Bütün bunlardan başqa, işlər görüldüyü qədər də sadə olmur. Məsələn, Kolumbiya maliyyə nazirinin ifadəsi nümunə gətirilir. Onun məntiqinə görə, varidatını açıq bəyan edən siyasətçinin övladını və ya özünü oğurlayıb, bunun müqabilində aşkarlanmış məbləği tələb edə bilərlər.

Ancaq ictimaiyyətin informasiyanın aşkarlanmasına çıxışı yoxdursa, uyğun deklarasiyalar üzərində aktiv nəzarət təmin edilməyibsə, sözügedən proses işin gedishinə cüzi təsir göstərə bilər.

Avstraliya sistemində vəzifəli şəxslərin öz təsəvvürlərinin gəlir və varidatı barədə hər il, birbaşa yazılı məlumat vermələri effektiv hal sayılır. Bu deklarasiyalar ictimailəşmir. İnformasiyaların aşkarlanmasının analoji metodu Kanadada etika məsələləri üzrə məsləhətçiyə tətbiq edilir. Ancaq Avstraliyadan fərqli olaraq Kanada ictimaiyyəti belə informasiyalara çıxış haqqına

malikdir. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, Xorvatiya dövlət məmurlarının deklarasiyalarına ictimaiyyətin çıxışı ilə bağlı seçim edərək, vətəndaşlara informasiyaların açıqlanması sistemi üzərində nəzarəti həyata keçirmək imkanı verdi.

1979-cu ildən Nigeriyada Davranış Kodeksi Komissiyası bütün dövlət məmurlarından öz gəlirləri ilə bağlı deklarasiya tələb etmək haqqına malikdir. Ancaq bu Komissiyanın resursu, deklarasiyaların real yoxlanılması üçün hüquqi səlahiyyəti yoxdur. Vəzifəli şəxslərin uzun müddət dövlət əmlakını talaması nəticəsində onlara qarşı cinayət işi, məmurların təhvil verdikləri deklarasiyalardakı yalan məlumatlar əsasında deyil, illik deklarasiyanı verməməklə bağlı qaldırılırdı.

Bununla yanaşı, müasir dünyada gəlirlərin, dövlət məmurlarının varidatları haqqında məlumatların məqsədyönlü şəkildə aşkarlanmasının necə təmin olunması məsələsi ciddi araşdırılmaqdadır. Bu istiqamətdə CAR-da maraqlı model işləyib hazırladılar. Bu ölkədə, bütün parlamentarlar və hökumət nazirlərinin maliyyə statusu üzərində nəzarəti həyata keçirən proqram fəaliyyətə başladı. Bu proqramda konfidensiallığın qorunması haqqında qanuni tələbin yerinə yetirilməsi üçün kompromisə nail olundu. Müəyyən mənfəətlərin açılması aşkar xarakter daşıyır; ancaq mənfəətin özünün təsvirinə münasibətdə başqa mənfəətlər də ictimailəşdirilir, məbləğin ifadəsi isə şəxsi qaydada axırda açılır. Ailənin gəlirləri də açılır, ancaq bu etibar əsasında edilir. Bu və ya digər parlamentarların ailə üzvlərinin şəxsi həyatları barədə sirrləri mühafizə etmək haqqı belə aşkarlanmaların xeyrinə olan sübutdur və faktın özünün qeydiyyatı kifayət edir, nəinki onun ictimailəşməsi.

Korrupsiya ilə aktiv mübarizə tərəfdarları, yüksək rütbəli dövlət məmurlarının öhdəlikləri, vəsaitləri və gəlirləri üzərində nəzarətin, effektiv və ədalətli praktik metodların işlənilməsi və həyata keçirilməsini diqqətlə izləyəcəklər. Əgər pro-

sesin həyata keçirilməsi təmin edilsə, (buna bir sıra çətinliklər mane olur) bu xidməti vəzifədən sui-istifadənin qarşısının alınması üçün faydalı vasitə olacaq.

QEYDLƏR

- 1 Baxın: OECD Guidelines for Managing Sonflict of interest in the Publik Service: <http://www.anticorruptionnet.org> Bu veb-saytda OECR üçün Howard Whitton tərəfindən hazırlanmış, heyretətamiz tədris materialları təqdim olunur (howard.whitton@oecd.org) OECD – Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Yune2003), <http://www.oecd.org/df/M00041000/M00041994.pdf>; Kanada veb-saytı, Values and Ethics Codes for the Publik Service is a further excellent resource, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_ol/hrpubs/TB_851/vec-cve1_e.asp#_Toc46202807
- 2 Baxın: Code of Ethics, State of New Jersey USA: http://www.iit.edu/departments/ckep/PublicWWW/codes/coe/State_of_New_Jersey_Communiti_Affairs.html; yüksək dövlət hakimiyyəti səviyyəsində bu məsələnin ətraflı müzakirəsi üçün baxın. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Rublic Officials by Gerard Carneu (Transparency İnternational, Berlin) elektron ünvan üzrə http://www.transpareci.org/working_papers/carney/index.html.
- 3 Constitution the Kingdom ofTailand: http://www.kpi.ac.th/con_th.asp
- 4 Constitution ofTailand, Section 70, Capter 1V
- 5 Constitution ofTailand, Section 70, Capter V1, Part 2
- 6 Quoted in Report on the interstigation of Allegations of Nepotizm in Parliament of South Africa by the Public Protector of the Replic of South Africa, 15 April, 1999
- 7 Board of Ethics, Ktng Countri, State of Washington, USA. Əlavə məlumat üçün Jeremi Pope-yə müraciət etməyi xahiş edirik: jeremi.pope@tiri.org
- 8 The City of Vristol, Tennessee, Nepotizm Policy (US), september 1996-dan götürülmüş və adaptasiya edilmişdir.
- 9 Board of Ethics, Ktng Countri, State of Washington, USA. Əlavə məlumat üçün Jeremi Pope-yə müraciət etməyi xahiş edirik: jeremi.pope@tiri.org
- 10 Yeni Zelandiyada, mövcud vəzifəyə namizədlər arasında ədliyyə nazirinin dostları olduğu təqdirdə, namizəd baş prokurora, yaxud yüksək vəzifəli məmura, onun əvəzindən çıxış etməyi xahiş edir. Bu nazirə, namizədin özü tərəfindən qəbul ediləcək qərar təklif edilərdi.
- 11 Bu bölmədə Sidney və Avstraliyada korrupsiya ilə mübarizədə Yeni Cənubi Uels ştatının Müstəqil komissiyası tərəfindən hazırlanan materiallardan istifadə olunub (NSW İCAC). Bu və ya digər materialların hazırlanması üçün komissiyaya minnətdarlığımızı bildiririk. Konkret hallarda, the NSW İCAC publication “Best Practice, Best Person: İntegrity in Public Sector Recruitment and Selection on the Commission’s Website”, məqaləsindəki analize baxın. Burada zəngin və faydalı məlumatları olan materiallar mövcuddur və korrupsiyanın qarşısının alınması yolları göstərilir: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 12 Bu bölmədəki müzakirələr NSW İCAC – la, xatırlanan ştatın dövlət sektoru işçiləri arasında aparılır. Bu mövzu üzrə mövcud məruzənin tam mətni “Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues”-də verilib və İCAC-in elektron ünvanı üzrə: <http://www.icac.nsw.gov.au> veb-saytında ona çıxış əldə etmək olar.

13 Elektron ünvan üzrə Kanada qanunvericiliyinə baxın: http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe-00002e.html 14 US Office of Government Ethics, Memorandum Regarding Revised Post-Employment Restrictions, 26 October 1990. 15 Canadian Office of the Ethics Counsellor: http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe 01188e.html 16 Canadian Office of the Ethics Counsellor website: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ino-ec-bce.nsf/vw GeneratedinterE/Home7 17 S.140 Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures For Ministers, Cabinet Office, July 2001. http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/	18 Bu bölmədə Post-Separation Employment of Ministers-in materiallarından, Avstraliya departamentinin Parlament kitabxanasından istifadə olunub (Research Note 40, 28 May 2002) http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2001-02/02 rn40.pdf 19 Nebraska ştatı, ABŞ. 20 Baxın: Bernard Pulle. Conflicts of Interest Avoidance: Is There a Role for Blind Trusts? In Current Issues Brief 14, 1996-97. http://www.aph.gov.au/library/pubs/CBD/1996-97/97cib14.htm 21 Məsələn, the Center for Public Integrity (http://www.publicintegrity.org) və Common Cause http://common cause.org
---	--



Lobbicilik çoxşaxəli demokratiyanın ayrılmaz tərkib hissəsidir. Əsas məqsədi qanunların dəyişdirilməsi olan lobbicilik, müdafiənin bir formasıdır. Lobbicilik ayrı-ayrı şəxslərin, qrupların, siyasi və özünüidarəetmə təsisatlarının, eləcə də sosial icmaların mənafələrinin müdafiəsi üçündür. Müəyyən sosial, iqtisadi, siyasi proqramlarla bir təşkilatda birləşən vətəndaşlar, ümumi maraqları bölüşən və hökumət siyasətinin formalaşmasına birbaşa təsir göstərmək imkanı olan qruplar yaradır.

Lobbicilər ictimai maraqları ifadə edən məsələlər üzrə qısa məlumatların hazırlanmasında əhəmiyyətli rol oynaya bilir. İstənilən məsələ ilə bağlı fərqli fikirləri ifadə edən lobbicilərin olduğu yerlərdə qanunvericilərin daha çox məlumatlandırılması mümkündür. Lobbicilərin qarışmadığı məsələlərdə isə fərqli mənərə yaranır. Lobbiciliyin genişləndirilməsi ictimaiyyətin ümumi tələblərini qane edir və azlıqların öz fikirlərini ifadə etmələri üçün vacib xətt yarada bilir. Neft kompaniyaları, kənd təsərrüfatı işçiləri kimi müxtəlif qruplar dünyanın bütün paytaxtlarında öz maraqlarının müdafiəsi üçün lobbicilərə malikdir.

Lakin lobbicilik, heç də həmişə cəmiyyətin xeyrinə olmur. Bu fəaliyyətin neqativ tərəfi ondan ibarətdir ki, bizim əsrimizdə peşəkar lobbicilərlə, onları fəaliyyətə təhrik edən tərəflər arasında qeyri-sağlam və qanunazidd münasibətlər yaranır. Lobbicilərə pul və müəyyən üstünlüklərin təklif edilməsi bu cür vəziyyətin yaranmasına səbəb olur. Birləşmiş Ştatlarda belə xüsusi narahatlığa səbəb olan "Enron" korporasiyasının fəaliyyətidir. Belə bir fakt məlum olub ki, bu korporasiya ABŞ Konqresinin bir neçə üzvünün "fəaliyyətinə" xüsusi nəzarət etmək məqsədiylə proqram təminatı işləyib hazırlamışdır. "Enron" bu konqresmenləri, enerji kompaniyasının öz pullarını havayı xərcləmədiyinə əmin olmaq üçün təqib etmək məqsədiylə seçmişdir.

Bütün dünyada lobbicilər qruplarının təsiri, idarəcilik kontekstində bu və ya digər ölkələrdə ictimai-siyasi mədəniyyətin səviyyəsindən, eyni zamanda vətəndaş cəmiyyətinin gücündən asılıdır. Birləşmiş Ştatlarda lobbiciliyin praktik metodlarına həsr olunmuş və ötən əsrin 60-cı illərində aparılmış məşhur araşdırmaların birində belə nəticə hasil oldu ki, lobbicilik Konqresdə dövlət siyasətinə nəzərəcarpacaq dərəcədə təsir göstərə bilmədi. Buna görə lobbiciliyin praktik metodları hər yerdə təkmilləşdirilməyə başlandı. Çox geniş miqyasda ehtiyat tədbirlərinin görülməsinə baxmayaraq, indi ABŞ bir ölkə olaraq lobbiciliyin gücü nəticəsində vətəndaş cəmiyyətində baş verən dəformasiyaların əyani təzahürləri kimi pis nümunələrini tez-tez nəzərdən keçirir.

Nəticədə, çoxları belə hesab edir ki, lobbicilik çox dərinlərə işləyib və hökumət müxtəlif ölkələrdə özünə möhkəm yuva salmış lobbicilər təşkilatların girovuna çevrilib. Bu təşkilatlar siyasətin formalaşmasına və işlənməsinə ziyan vurur və ictimai rifahın inkişafına neqativ təsir göstərir. Ehtiyat edilir ki, sənayenin konkret sahəsində, ictimai-siyasi proses üzərində nisbi lobbicilik hakimiyyəti siyasətçiləri maliyyələşdirməyə və sahibkarları, işgüzar dairələri təməhləndirməyə sövq edə bilər. [1]

LOBBİÇİLİK VƏ KORRUPSIYANIN POTENSİAL İMKANLARI

Adi vətəndaşlar həvəsdən düşərək, siyasətin formalaşmasına gerçək təsir vasitələrinin və çoxsaylı yolların olmadığı qənaətinə gəlir, dünyanın bir çox regionlarındakı seçicilər ümitsizliyə qapılır və seçkilərdə iştirak edənlərin sayı azalır. Seçkilərdə belə fikir yarana bilər ki, vacib proqram qərarları vətəndaşların öz görüşlərini müxtəlif vasitələrlə ifadə etməsi əsasında deyil, ümumi maraqlar ətrafında birləşən və peşəkar lobbicilər tərəfindən rəhbərlik edilən siyasətçilər və mütəşəkkil insan qrupları arasındakı razılaşmalar əsasında qəbul olunur.

Belə təəssürat yaranır ki, lobbiçilər qanunvericilərə həddən artıq çox yaxınlaşıb, qanunvericilər isə pulsuz qəbullara, əyləncələrə və hədiyyələrin başqa formalarına xeyli aludə olublar. Razılaşmaların əldə olunduğu belə proseslərdə, maraqların toqquşması situasiyasının meydana gəlməsi riski çox böyükdür. Birləşmiş Krallıq yeganə ölkələrdəndir ki, burada baş verən qalmaqallar, qanunvericilər üçün pulsuz qəbulların, əyləncələrin və hədiyyə almalarının izlənməsi məqsədiylə xüsusi sistemin yaradılmasına gətirib çıxardı.

Demokratik ölkələrdə narahatlıq keçirən vətəndaşlar hökumət məmurlarına və siyasətçilərə kimlərin təsir göstərmələri, belə xidmətlərin xarakteri, yaxud hansı siyasətçilərin onlara tərəf üz tutmaları haqqında get-gedə daha çox məlumat tələb edirlər. [2]

MƏLUMATLARIN AŞKARLANMASI

Lobbiçilik prosesinə formal xarakter vermək üçün, bu sistemin mövcudluğunu təsdiqləyən konkret qaydalar tətbiq etmək mümkündür. Əks təqdirdə, lobbiçilik xeyli dərəcədə qeyri-formal olaraq qalacaq. Bu adi vətəndaşlara, jurnalistlərə, eyni zamanda başqa lobbiçilərə, kimlərin və nə məqsədlə lobbiçilik fəaliyyəti ilə məşğul olduqlarını görməyə imkan verəcək.

Bu mənədə yaxşı olar ki, lobbiçilərin qeydiyyatı İnternetdə yerləşdirilsin. Onda mövcud məlumatlara tez, effektiv və diqqətlə baxmaq mümkün olar. Amerikanın qeyri-hökumət təşkilatı olan Siyasətə Məsuliyyətli Yanaşma Mərkəzi Amerika lobbiçiləri və onların maraqları barədə hərtərəfli informasiya təqdim edir (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

MAARİFLƏNDİRMƏ

Qeydiyyat və informasiyanın aşkarlanmasının istənilən sistemi dövlət hakimiyyəti orqanlarının, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinə və par-

lamentin işinə açıq çıxışa yardım göstərməlidir. Bu sistem adi vətəndaşın, hökumətin gündəlik işinə təsir etmək imkanına mane olmamalıdır. Digər tərəfdən isə hesab olunur ki, lobbiçilik siyasi prosesin ayrılmaz tərkib hissəsidir. Onun fəaliyyəti nəticəsində dövlətin gündəlik işlərinə çoxlu həll edilməmiş məsələlər daxil edilir.

Qanunvericiliyin böyük hissəsində etiraf olunur ki, lobbiçilik açıq mövcud olanda qanuni fəaliyyət xarakteri daşıyır və siyasi prosesin əsasında dayanır.

Təşkilatlar və qruplar vasitəsiylə ümumi maraqlar ətrafında birləşən ictimaiyyət, əgər istəyirsə lobbiçilik prosedurunda olan istənilən həll edilməmiş məsələyə çıxış əldə edə bilər. Lobbiçiliyin müstəsna fəaliyyət sferası sayılmasına və lobbiçi təşkilatların yaxşı qurulmuş əlaqələrə malik olmasına, öz gizli kanalları, əlaqələri ilə siyasi institutların işinə təsir etməsinə baxmayaraq, ümumi maraqlar ətrafında birləşən başqa qrupların da əldə etdikləri əyani nailiyyətləri göstərmək vacibdir.

QANUNVERİCİLİK

Polşada Daxili İşlər Nazirliyi və administrasiyası tərəfindən hazırlanan qanun layihəsində lobbiçiliyə nəzarət cəhdləri qeyd olunub. O, qanuni vasitələrin həyata keçirilməsi ilə lobbiçiliyin istənilən fəaliyyətini, dəlillərin nəzərdən keçirilməsi məqsədilə konkret ictimai, peşəkar qrupların maraqlarının müdafiəsini və dövlət hakimiyyət orqanlarına təsir göstərməyə iqtidarı olanları müəyyənləşdirir.

Təklif olunan bu qanunvericilik aktına görə, lobbiçilərdən qeydiyyatdan keçmək, yazılı davranış normalarına əməl etmək tələb olunacaq. Lobbiçilik açıq xarakter daşımalıdır. Lobbiçilər və məsələlərə cavabdeh olan vəzifəli şəxslər arasında, onlar üçün maraqlı olan bütün məsələlər sənədləşib qeydiyyatdan keç-

məlidir. Bu əlaqələr haqqında sənədləşdirilmiş məlumatlar sonra dövlət informasiya bülletenində dərc ediləcək. Lobbiçilik xidmətindən istifadə edən vəzifəli şəxsdən də öz rəhbərliyini məsələ ilə bağlı məlumatlandırmaq tələb ediləcək.

Birləşmiş Ştatlar və onun qonşusu Kanada lobbiçilərin qeydiyyatı məsələsində qanunvericilik proseduru ilə bağlı daha mütərəqqi forma-ya malikdir. 1995-ci ildə Kanadada Lobbiçilərin Qeydiyyatı Haqqında Qanunun versiyası yenidən nəzərdən keçirildi.[3] Bu, öz nüfuzuna xələl gətirən və bir-birini əvəz edən hökumətlərə, maraqların toqquşması haqqında qeyd olunan bəzi reaksiyaların nəticəsi idi. Mövcud qanunun məqsədi, lobbiçilik prosesini müəkkəbləşdirmək və onun tənzimlənməsini çətinləşdirmək deyil, bu sistemi daha şəffaf etmək idi.

Lobbiçiliyin Qeydiyyatı Haqqında xatırlanan bu Kanada qanunu dörd əsas prinsipə söykənir:

- ▶ *Dövlət hakimiyyət orqanına sərbəst və aşkar yol tapmağı təmin etmək vacib işdir və ictimai maraqlara cavab verir.*
- ▶ *Vəzifəli şəxslərin lobbişədirilməsi qanuni fəaliyyətlə mümkündür.*
- ▶ *Vəzifəli şəxs və ictimaiyyət kimin dövlət hakimiyyətinə təsir göstərmək istədiyini bilmək imkanına malik olmalıdır.*
- ▶ *Pullu lobbiçilik sisteminin qeydiyyatı dövlət hakimiyyət orqanlarına azad və açıq yol tapmağa mane olmamalıdır.*

Bu qanunda lobbiçilərin üç növü göstərilir:

- ▶ *Məsləhətçilər-hüquqşünaslar, mühasiblər və dövlət orqanlarına münasibətdə məsləhətçilər. Onların ödənişləri, öz müştərilərinin maraqlarını müdafiə etmələri ilə bağlıdır.*

- ▶ *Korporasiya lobbiçiləri-müqavilə ilə şəxsə işləyənlər. Onların xidməti vəzifəsinin əsas hissəsi şəxsi mənfəəti üçün kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olan bu və ya digər işə gətirənin maraqlarını müdafiə etməkdir.*

- ▶ *Təşkilat lobbiçiləri-qeyri-kommersiya təşkilatlarının nümayəndələri. Burada bir və ya bir neçə əməkdaş müəyyən maraqların lobbiçiliyi ilə məşğul olur, özü də bu işə kifayət qədər iş vaxtı ayrılır və belə fəaliyyət əməkdaşın xidməti vəzifəsinin əsas hissəsini təşkil edir.*

Bu, lobbiçiliyin qeydiyyatının kifayət qədər sərt klassifikasiyasını nəzərdə tutur. Bu zaman bildirilir ki, lobbiçiliklə ancaq belə fəaliyyətə görə pul ödəyənlər məşğul ola bilər. Belə qaydanın üstünlüyü odur ki, bəzi lobbiçi kateqoriyalarının olmaması ilə vətəndaşların öz maraqlarını müdafiə etmək uğrunda mübarizəsinə ehtiyac ortadan qalxır.

Lobbiçiliyin Qeydiyyatı Haqqında Kanada Qanununda bütün lobbiçilərdən öz siyasi fəaliyyətlərini açmaq tələb olunur; xatırlanan reyestrə diqqətlə nəzər yetirən istənilən şəxs aydınlaşdırıla bilər ki, kim bu və ya digər müəssisənin maraqlarını müdafiə edir və lobbiçilər bu müəssisə ilə nəyin müzakirəsini aparır. Lobbiçilərin hökumətlə keçmiş işləri haqqında məlumatları açması da çox vacib məsələdir. Kanada lobbiçilərinin qeydiyyatı haqqında məlumatları və informasiyanın yeniləşdirilməsi prosesini İnternet vasitəsilə asan izləmək mümkündür. [4]

Etika məsələləri üzrə Kanada federal məsləhətçinin bir vəzifəsi də Lobbiçilərin Davranış Kodeksini [5] işləyib hazırlamaq, etika və dövlət orqanları sistemində münasibətdə meydana çıxan işgüzar praktika haqqında istənilən suala cavab vermək oldu. Baş nazir tərəfindən təyin edilən bu məsləhətçi həm lobbiçilərə, həm də onların müştərilərinə, lobbiçilər tərəfindən

təklif olunan fəaliyyətlərin məqbul, yaxud qeyri-məqbul olmasına kömək etmək üçün rəhbər göstərişlər verir. Hazırda bu qanunvericiliyə yenidən baxılır. Məqsəd isə ondan ibarətdir ki, gələcəkdə bu məsləhətçi baş nazirə deyil, qanunverici orqana hesabat versin.

Lobbyçilərin Davranış Kodeksi, Lobbyçilərin Qeydiyyatı Haqqında Qanunla müdafiə olunur və onların federal dövlət qulluqçuları ilə işgüzar münasibətlərə əməl etməyə borclu olduqları davranış normaları müəyyənləşdirilir. Bu kodeksin preambulasında göstərilir ki, aşkar xarakter daşıdıqda və dövlət orqanlarına azad və açıq giriş olduğu halda lobbyçilik qanuni fəaliyyətdir. Bundan başqa, kodeks vətəndaşlara imkan verir ki, etika məsələləri üzrə məsləhətçiyə şikayətlə müraciət etsinlər və onun ofisindən bu şikayətlər haqqında məlumat alsınlar.

Etika məsələləri üzrə məsləhətçi vəzifəsi, zəruri tədbirlərin görülməsini tələb edən məsələlər üzərində nəzarət tətbiq etmək məqsədilə yaradıldı. Əgər lobbyçilərin dövlət məmurlarına yersiz hədiyyə vermələri şübhə doğурсa, yaxud onlar lobbyçilik etdiyi dövlət məmuru adından maliyyə vəsaitləri əldə edərlərsə, onda şikayətləri məsləhətçiyə göndərmək lazım gəlir.

Birləşmiş Ştatlarda lobbyçilik sahəsində iki əsas federal rəqlamentləşdirici sənəd Byrd Düzəlişi (Maddə 31 ABŞ Qanunlar Məcəlləsi, paraqraf 1352 [6]) və Lobbyçilik Fəaliyyəti Barədə İnformasiyanın Açılması Haqqında Qanundur (Maddə 2 ABŞ Qanunlar Məcəlləsi, paraqraf 1605). Byrd Düzəlişi lobbyçilik fəaliyyətində federal vəsaitlərin qrant, kontrakt şəklində, yaxud “kooperativ razılaşma” formasında istifadəsini qadağan edir. Bu düzəlişdə lobbyçilik üçün federal vəsaitlərdən ayrılmış bütün xərclər üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi də nəzərdə tutulur. Vergilərdən azad olan qeyri-hökumət və xeyriyyə təşkilatlarına, adətən, lobbyçiliklə məşğul olmağa o

zaman icazə verilir ki, bu təşkilatların lobbyçilik fəaliyyəti xərcləri, onların ümumi xərclərinin əsas hissəsini təşkil etsin.

ABŞ-ın ikinci qanunvericilik aktında - Lobbyçilik Barədə İnformasiyanın Aşkarlanması Qanununda qeydiyyatı münasibətdə və lobbyçilik fəaliyyəti barədə milli miqyasda ildə iki dəfə hesabatın təqdim olunması proseduru konkretləşir.

Üçüncü qanunvericilik aktı - Hüquqazidd Lobbyçilik Haqqında Qanunda, (Maddə 18 ABŞ Qanunlar Məcəlləsi, paraqraf 1913, [7]) ayrılmış vəsaitlərdən (dövlətə məxsus olan) birbaşa və dolayısı ilə istifadəyə qadağa qoyur. Bu qanunda nəzərdə tutulur ki:

Konqresin istənilən qanunverici aktı əsasında ayrılmış pul vəsaitinin heç bir hissəsi, Konqresin dəqiq qərarının olmadığı təqdirdə teleqram, telefon danışığı, məktub, nəşr və yazı materialları, yaxud başqa vasitələr kimi heç bir şəxsi xidmət üçün, birbaşa və dolayısı ilə ödəniş qismində istifadə edilə bilməz, bu, istənilən Konqres üzvünə, Konqresin istənilən qanunvericiliyini pul ayırmaqla, səsvermə və başqa yollarla dəstəkləməklə, həmin qanunvericilik və pul ayırma haqqında təklifi ehtiva edən istənilən qanun layihəsinə və istənilən qətnaməyə düzəlişdən əvvəl və sonra təsir göstərmək məqsədi güdür; ancaq bu, Birləşmiş Ştatların vəzifəli şəxslərinə və sırayı işçilərinə, yaxud nazirlərə, idarə və orqanlara mane olmamalıdır ki, Konqres üzvlərinin nəzərinə, Konqresin istənilən üzvünün məsələsi ilə bağlı, rəsmi kanalla əməkdaşlıqla bağlı, qanunvericiliyin qəbul edilməsi haqqında tələblə, yaxud pul ayırmaları ilə bağlı məlumat çatdırsın, hansı ki, vəzifəli şəxslər və sırayı xidmətçilər, dövlət işlərinin effektiv aparılması üçün bunları zəruri sayır.

Bu əsasnaməni pozanlar cərimələnir, həbs edilir və vəzifədən kənarlaşdırılır”.

“HƏRLƏNƏN QAPI” QANUNLARI

ABŞ-ın müxtəlif ştatlarında lobbiçilik fəaliyyətini tənzimləyən əsasnamələr bir-birindən fərqlənir. Məsələn, iyirmidən artıq ştatda keçmiş qanunvericinin, qanunverici orqanda lobbiçi qismində müştərinin maraqlarını müdafiə etməsi üçün müəyyən vaxtın keçməsi tələb olunur.

“Hərlənən qapı”, yaxud “Soyuma dövrü” qanunları kimi tanınan bu əsasnamələr, peşəkar qanunvericilərlə lobbiçi maraqları arasında əlaqələrin kəsilməsinə xidmət edir. Xatırlanan əsasnamə, keçmiş vəzifəli şəxsin zəngin bilik-

lərə malik olma imkanlarından istifadə etməklə pullu lobbiçi kimi çalışmasının qarşısını almağa yönələn sistemin yaradılmasını nəzərdə tutur. Bu müddət bir ildən iki ilə qədərdir.

Bir sıra ştatlar, məsələn Kaliforniya bu qadağanı bütün keçmiş hökumət vəzifəsində çalışanlara tətbiq edir və onların bir il ərzində müəyyən hökumət orqanları ilə əlaqəyə girməsini qadağan edir. Nyu-Meksikada isə keçmiş dövlət məmurunun vəzifədə olduğu müddətdə, hökumətlə bağlı şəxsən və əhəmiyyətli dərəcədə iştirak etdiyi bütün məsələlərdə bu və ya digər şəxsi təmsil etməsi birdəfəlik qadağan olunub [8].

QEYDLƏR

- 1 (Canadian) Lobbyists, Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.), An Act Respecting the Registration Of Lobbyists: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text>. Canadian Lobbyists' Code of Conduct: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01044e.html>; Annual Reports Under the (Canadian) Lobbyists Registration Act: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01066e.html>; (US) Federal Lobbying Regulations: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobbi_99.pdf; (US) state restrictions http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolution.htm; (US) Prohibitions against legislators lobbying state government after they leave office: http://www.ncsl.org/programs/ethics/c_revolution.htm. Bu fəsil üzərindəki işə görə Gustav Andoya təşəkkürlərimizi bildiririk.
- 2 Weblobbying.com iştirakçılara öz lobbiçilik kampaniyasını aparmağa, yaxud onları narahat edən

suallara on-line rejimində cavab almağa imkan verir. Bu elektron ünvana müraciət edin <http://www.weblobbying.com>.

- 3 Lobbyists Registration System: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.
- 4 Lobbyists Registration System, Act and Other Documents: http://strategis.gc.ca/epic/internet/inir-el.nsf/en/h_lr20007e.html.
- 5 Lobbyists' Code of Conduct: http://strategis.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html
- 6 31 U.S. Code, paragraf 1352: <http://tinyurl.com/23t5b>
- 7 Anti-Lobbying Act (18 U.S. Code paragraf 1913) Lobbying with appropriated moneys.
- 8 **Revolving Door Bans:**
[http://www.ncsl.org/programs/tnob\[c.e_revolutioning.htm](http://www.ncsl.org/programs/tnob[c.e_revolutioning.htm).



C. M.
&
T. H. L. & C.

Siyasətçilər üçün immunitet, siyasətin özü kimi qədimdir. Bu, yüksək vəzifəli dövlət xadimlərinin və hakimlərin müdafiəsi üçün ümumi formadır [1]. Eyni zamanda, immunitetin qavranılması ilə bağlı aparılan diskussiyalar çoxqütblüdür. Bəzi adamların fikrincə, immunitet prinsipi qanunverici orqanlarda - demokratik sistemin özəyində söz azadlığını qoruyur. Başqalarının fikrincə, immunitet demokratiyaya xas olan bərabərliyin əsaslarını qanun qarşısında sarsıdır.

İSLAHATLARA TƏCİLİ ZƏRURƏT

Siyasətçilərin ələ alınması, maraqların münaqişəsi ətrafında yaranan korrupsiya və qalmaqallarla bağlı dünyada pərişanlığın güclənməsi ilə yanaşı, şübhə altına düşən siyasətçilərin, belə cinayətlərlə əlaqədar təqiblərə qarşı faktiki immunitetdən tez-tez istifadə edə bilmələri ilə bağlı da ümitsizliklər artır. Gallup International institutunun yaxın vaxtlarda apardığı sorğuda rəyi soruşulanların 63%-i bu qənaətdə gəlib ki, onların ölkəsində korrupsiyanın artmasının əsas səbəbi dövlət məmurlarının təqiblərə qarşı immunitetidir. [2] Beləliklə, yer kürəsinin bir çox rayonlarında siyasi immunitet ideyasına anaxronizm və konstitusiyanın ən fundamental prinsiplərinin, qanun qarşısında bərabərliyin pozulması kimi baxılır. Bu, Orwell'in "bütün heyvanlar bərabərdir, ancaq onlardan bəziləri, başqalarına nisbətən daha çox bərabərdir" populyar kəlamını xatırladır.

Doğrudan da, təsəvvür yaranır ki, dövlətin yuxarı eşalonundakı korrupsiya ilə bağlı çoxsaylı təhqiqatlar, siyasi immunitetin tələblərini nəzərə almaqla əhəmiyyətli dərəcədə blokadaya salınıb. İlk niyyətlərdə nəzərdə tutulduğundan fərqli olaraq, siyasi immunitetin əhatə dairəsi böyük miqyasda genişlənə bilər. Belə hallarda siyasətçilər, hətta ən ciddi cinayətlərə

münasibətdə faktik immunitetdən istifadə edirlər.

Dünyanın bir sıra ölkəsində yüksək vəzifəli hökumət məmurları immunitetlə ehtiyat dərəcədə qorunurlar ki, hətta cinayətkarlar, sadəcə təqibdən yayınmaq üçün seçkili dövlət vəzifəsində yer tutmağa can atırlar. Belə hallarda möhkəm korrupsiya dairəsinin meydana gəlməsi üçün böyük təhlükə yaranır; müdafiə imtiyazlarından istifadə edən parlament etikadan uzaq şəxsləri özünə cəlb edir, sonra isə korrupsion davranışı möhkəmləndirib əbədləşdirir. Hüquq müdafiəsinə ehtiyacı olan bir sıra adamlar, immunitetə nail olmaq üçün seçkiqabağı partiya siyahılarında rüşvətlə özünə yer tuta bilər.

Korrupsiyaya uğramış sahibkar dövlət vəzifəsi tuta bilmirsə belə, o, taleyini hansısa siyasi tərəfdaşa bağlamağa cəhd göstərir ki, onun immunitetindən qalxan kimi istifadə edib müdafiə olunsun. Belə hallarda rüşvət və xidmət mübadiləsi ehtimalı çox yüksək olur. Yüksək siyasi immunitet vasitəsilə, siyasətçilər özləri üçün "toxunulmazlıq" statusunu təmin edə bilirlər.

İMMUNITETİN ELEMENTLƏRİ

İmmunitet məsələsi ilə bağlı istənilən diskussiyada aşağıdakı dörd sual meydana gəlir:

- ▶ *Kimin üçün məhkəmə təhqiqatından müdafiə təmin olunur?*
- ▶ *İmmunitetlə hansı hərəkətlər ört-basdır edilir?*
- ▶ *Rəsmi şəxsin, yaxud siyasətçinin məhkəmə təhqiqatından immuniteti nə qədər davam edir?*

- *Müdafiə nə qədər uzanır (məsələn, ancaq qanunverici məclis çərçivəsindəmi?)*

İmmunitet və imtiyazlar ayrı-ayrı rəsmi şəxslərin açıq ittihamlardan, yaxud vətəndaş hüququ əsasında məhkəmə təqiblərindən müdafiə olduğu hallara da aiddir. İmmunitetli rəsmi şəxslər kateqoriyası və immunitetin səviyyəsi ölkə Konstitusiyası və yaxud qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilə bilər.

Belə müdafiənin məqsədi vəzifədə olan şəxsə xidmət etmək deyil, öz işinin öhdəsindən daha yaxşı gəlməsi üçün, onun qabiliyyətlərinin inkişafına yardım göstərməkdir. Bu müdafiə, yüksək rütbəli dövlət məmurunun kredit və mənzil icarəyə verənə haqq ödəmədən öz şəxsi işini başa vurmaq, yaxud şəxsi xarakterli müqavilə öhdəliklərini yerinə yetirmək məqsədini qarşıya qoymur.

Daha doğrusu, məhkəmə təqiblərindən immunitetin aşağıdakı məqsədləri var:

- *Cinayət, yaxud vətəndaş sanksiyalarından, diffamasiya ilə bağlı çoxsaylı şikayətlərdən ehtiyatlanmadan, xalqın seçilmiş nümayəndələrinin qanunverici assambleyada öz fikirlərini ifadə edə bilməsinin təminatı.*
- *Seçili nümayəndələri özbaşına ləngitmələrdən və onların qanunverici orqanlara daxil olmalarına törədilən maneçiliklərdən müdafiə etmək.*
- *Onlara qarşı təşkil olunmuş pis niyyətlərin və siyasi motivlərlə təqiblərin qarşısını almaq üçün qalxan kimi hərəkət etmək.*

Siyasətçilər üçün immunitetə, qanundan yuxarıda dayanan və əlçatmaz fərdlər sinfinin

yarınması kimi deyil, demokratik prosesin müdafiəsi kimi baxılmalıdır.

Doğrudur, söz azadlığı və hesabat verməmək prinsipi, adətən, dəstək qazanır və mübahisə doğurmur, “toxunulmazlıq prinsipi” (yaxud həbs edilmədən azad olmaq) adlandırılan prinsip isə daha çox mübahisə yaradır. Qədim Romada öz funksiyasını yerinə yetirən tribuna mane olmaq edamla nəticələnirdi. O zamanlar da, indi olduğu kimi parlament immuniteti müasir konstitusiya hüquqlarının fundamental prinsiplərinə qarşı anaxronizm hesab edilirdi. Belə tənqid mövcud anomaliyaya, səbəblərə baxmayaraq, müasir konstitusiyalarda parlament immunitetinə ilkin bəraət verənlərin olmasını və əvvəlki kimi öz gücünü saxlamasını iddia edənlər tərəfindən etirazla qarşılanırdı. Diskussiyalar bir sıra ölkələrdə, məhdudiyyətin toxunulmazlıq anlayışının üzərinə düşdüyü hüquqi prosedurların islahatına və qanunverici orqanda dəyişmələrə gətirib çıxardı.

«GRECO» İCMALI

Həbsdən immunitet, narahatçılıq üçün əsas oldu və Avropa Birliyinə üzv dövlətlərin təmsil olduğu Korrupsiyaya Qarşı Dövlətlər Qrupu (GRECO), keçid dövründə olan ölkələrin korrupsiyaya qarşı qanunvericilik icmallarında bunu ifadə etdi. [3]

İmmunitet haqqında məsələnin müzakirə edildiyi ölkələr içərisində Sloveniya da var. GRECO öz icmalında parlament immunitetinin ləğvi barədə qərarın qəbul edilməsi üçün, kriteriyalar qismində istifadə olunacaq rəhbər prinsiplərin işlənməsini tövsiyyə etdi. Rəhbər prinsiplərin məqsədi odur ki, hakimlərə münasibətdə immunitet haqqında qəbul ediləcək qərarlar siyasi mülahizələrdən azad olsun və

prokurorun verdiyi təklifin mahiyyətinə uyğun gəlsin. [4]

Sloveniyada nəzərdən keçirilən rəhbər prinsiplər aşağıdakılardır:

1. Bir qayda kimi, immunitet verilmir, əgər:

a) mandat təsdiqini tapana qədər deputat nəzarət altına alınırsa, yaxud ona qarşı cinayət işi başlayırsa; yaxud

b) deputat cinayət başında yaxalanıb, beş ildən artıq həbs cəzası alırsa; yaxud

c) deputat immunitetə istinad etmək hüququnu bəyan etmərsə.

2. Bütün əvvəlki və istənilən başqa hallarda, aşağıdakı prosedurlara əməl olunur:

a) istinad edilən hər bir cinayət işinə xəbərdarlıq, yaxud səlahiyyətli orqanın xahişi əsasında baxılır;

b) konkret deputatın funksiyasının müəyyənləşdirilməsi zəruridir;

c) deputatın öz funksiyasını yerinə yetirməsi üçün, verilən immunitetin vacibliyinin qiymətləndirilməsi zəruridir; və

ç) bir qayda kimi immunitet verilmir, buna görə də immunitetin verilməsi barədə qərar yaxşı əsaslandırılmalıdır. [5]

GRECO-nun Rumıniya üzrə ekspert komandası öz icmalında qeyd edir ki, Rumıniya Konstitusiyası deputat və senatorlara, ancaq onlar mandat əldə etdikləri zaman söylədikləri fikirlərlə əlaqədar deyil, həmçinin həbsdən, saxlanmadan, axtarışdan və istənilən cinayət işi,

hüquqpozmaları zamanı məhkəmə təqiblərindən immunitet verir. Belə immunitet, ədliyyə naziri onun götürülməsi haqqında ərizə verə-nə, parlamentin Deputatlar palatasının üçdə ikisinin səsi ilə məhkəmə təqibi sanksiyalaşdırılana və Senat sadə səs çoxluğu ilə qərar qəbul edəne qədər öz gücünü saxlayır. Sonra işə Ali Məhkəmədə baxılır. Əgər üzv yenidən seçilirsə, immunitet avtomatik olaraq bərpa edilir. GRECO-nun qeyd etdiyi kimi: "Məhkəmə sisteminin permanent obstruksiyası mənasında bu situasiya şübhə doğurmayan potensiala malikdir". [6]

İn flaqrento (hüquqazidd fəaliyyət aktı törədən) yaxalanan deputat, yaxud senator yoxlanma və saxlanmaya məruz qalar, ancaq ona qarşı məhkəmə təqibi qaldırıla bilməz. Uyğun palata operativ qaydada məlumatlandırılmalıdır. O saxlanmanı da ləğv edən sərəncam verə bilər. [7] Korrupsiya üzrə mübarizə şöbəsinin bir prokurorunun fikrində deyilir: "Bizdə parlament immuniteti ilə bağlı problem var. Mənim fikrimcə, bank qarət edən, yaxud qaçaqmalçılıqla məşğul olan parlament üzvünün immunitetdən istifadəsi anormaldır. Məlum səbəblər var ki, məhkəmə hakimiyyəti tez-tez gücsüz vəziyyətdə qalır". Rumin hökuməti tərəfindən irəli sürülən korrupsiya ilə milli mübarizə planı, immunitetdən istifadənin bütövlükdə məhdudlaşdırılmasını ehtiva edən öhdəlikləri özündə cəmləşdirir.

DÖVLƏT VƏ HÖKUMƏT BAŞÇISI

Qanunvericilərdən fərqli olaraq, vəzifədə olduqları dövrdə dövlət başçıları immunitet haqqına malikdirlər (Fransadakı son qərar bunu təsdiq edir). Konstitusiyaya, adətən, prezidentə münasibətdə impiçment məsələsinə baxır. Buna ciddi cinayət aktları əsas verir. Beləliklə, müəyyən vasitə var, amma o, məhkəmədən daha çox qanunverici hakimiyyətlə bağlıdır. [8]

BAŞQA YÜKSƏK RÜTBƏLİ MƏMURLAR

Öz rəsmi fəaliyyətlərinə münasibətdə şəxsi immunitətdən istifadə edən başqa vəzifəli şəxslər kateqoriyası da var. Bunun mahiyyəti odur ki, rəsmi iş zamanı yol verdikləri səhvə görə onlar şəxsən məhkəmə təqiblərinə məruz qalmırlar. Belə hərəkətlərdən əziyyət çəkmiş vətəndaş işə götürənləri və dövləti məhkəməyə verə bilər. Amma bu cür immunitetin bu qəbilədən olan şəxslərin şəxsi həyatını və şəxsi biznesini əhatə etməsi haqqında inandırıcı izahat yoxdur.

HAKİMLƏR

Hakim peşəsinə münasibətdə immunitetin tətbiqi daha mürəkkəb xarakterə malikdir. İmmunitet verilmiş hakimlər, öz mühakimələrində yol verdikləri şəxsi səhvlərə görə məhkəmə təqiblərinə məruz qala bilməz (məsələn, onların yurisdiksiyalarını aşmaları). Qaydaya görə, əgər immunitetləri götürülməyibsə, onlar siyasi təzyiqlərdən qorunmaq üçün cinayət təqiblərindən də immunitetə malikdirlər.

GRECO-nun Estoniyaya aid icmalında belə bir zəmanət var ki, hakim toxunulmazlığını ləğv edən istənilən qərar siyasi təzyiqdən azad olmalıdır. Bu qərar, prokuror tərəfindən əsaslandırılmış xahişlə və Ali Məhkəmə tərəfindən dəstəklənməklə qəbul edilə bilər. [9]

Estoniya Konstitusiyasına uyğun olaraq hakimə aid immunitetlərin ləğvi proseduruna respublika prezidenti, yaxud Riigikog (qanunverici məclis) qoşulur. 2002-ci il tarixli Hakimlər Haqqında Qanun hakimlərin bütün hallarda cinayət təqibi üçün qaydanı müəyyənləşdirdi. Qarşıya belə məqsəd qoyuldu ki, imunitetin ləğvi ilə bağlı istənilən qərar, hər hansı siyasi təzyiqdən sığortalansın və proku-

rorun xahişinə, Ali Məhkəmənin dəstəyinə əsaslansın. Ancaq əvvəlki kimi yenə də Ali Məhkəmə sədrinə, yaxud məhkəmə üzvünə qarşı yüksək səviyyəli instansiya tərəfindən ittiham irəli sürmək üçün parlamentin, yaxud prezidentin razılığı tələb olunur.

Hakimlər haqqında əsasnaməyə və onların hesabatvermə məsələsinə, müstəqilliyinə 16-cı bölmədə baxılır.

PROKURORLAR

Prokurorların da immunitet risklərinə diqqət yetirmək lazımdır. Bəzi ölkələrdə prokuror imuniteti çox geniş sahəni əhatə edir. Bu, prokurorun dövlət maraqlarının müdafiəçisi keyfiyyətində fəaliyyət qabiliyyətini sarsıdır, bəzi hallarda isə onlarla korrupsiyaçılar və cinayətkarlar dünyasının aparıcı adamları arasında əməkdaşlığın yaranmasına gətirib çıxarır.

Bolqarıstan kimi ölkələrdə yaxın vaxtlara qədər prokuror toxunulmaz idi. Bu, ictimaiyyət tərəfindən geniş tənqid doğurdu və beynəlxalq təzyiq cəmiyyəti islahatlara çağırdı. Ölkənin aparıcı QHT-ləri belə immunitetin məhdudlaşdırılması üçün struktur islahatları, eyni zamanda daxili nəzarətin gücləndirilməsi yolu ilə bütövlükdə məhkəmə hakimiyyətinin özündə şəffaflığın genişləndirilməsini təklif etdi (Baxın: Corruption Assessment Report 2003, Sofia, 2004, s. 32-33).

İMMUNITETƏ MÜNASİBƏTDƏ QANUNVERİCİLİK VƏ PRAKTİKA

Biz şahidi olduq ki, siyasi immunitetlə bağlı məsələlərin tətbiq olunan bəzi prinsiplərini bütün ölkələrdə müşahidə etmək mümkündür.

Ümumiyyətlə, qeyd olunmalıdır ki, immunitetin iki fərqli kateqoriyası mövcuddur:

- ▶ **Hesabat verməmək, yaxud cavabdehlik prinsipi.** Bu, siyasətçilər üçün ilkin, baza müdafiəsinin təmin olunması deməkdir və əsasən söz, fikir azadlığına aiddir.
- ▶ **Toxunulmazlıq prinsipi.** Bu, siyasətçiləri həbsdən qoruyan daha geniş və çevik müdafiəni nəzərdə tutur.

Məsuliyyət daşımamaq prinsipi (non-liability principle) bütün dünyada qəbul olunur. İlkin mərhələdə onun mahiyyəti, siyasətçiləri yüksək rütbəli məmurların ədalətsiz mühakimələrindən müdafiə etmək idi. Beləliklə, gərgin və siyasiləşmiş dairələrdə söylədikləri fikirlərə, ittihamlara, şərhlərə görə parlament üzvləri cavabdeh deyil. Cavabdehliyin olmaması, həm də, parlamentarların təmsil etdikləri insanların maraqlarının müdafiəsinə, səsverməyə və oxşar rəsmi bəyanatlara aiddir.

Bir qayda olaraq məsuliyyət daşımamaq prinsipi məhdud təyinatlıdır, adətən, mütləqdir; çox hallarda hansısa vaxt məhdudiyyəti olmur və immuniteti dayandırmaq imkanları yoxdur. Şərtsiz söz azadlığı ilə təmasda olanda o, bir qayda olaraq ittiham və diffamasiyanın mütləq minimuma endirilməsinin səssiz-səmirsiz anlaşılmasına arxalanır. Hesab edilir ki, müdafiə "məsuliyyət daşımamaq" imtiyazı ilə sığortalanırsa, bu zaman parlament üzvü özünü təhlükə və sıxıntı içərisində hiss edəcək, təmsil etdiyi insanların adından danışa, səs verə bilməyəcək.

Bu immunitet olmadan parlament institutunun müstəqilliyi, eyni zamanda diffamasiya haqqında potensial, siyasiləşmiş təhqiqatlar və müddəalar istiqamətində onun fəaliyyət qabi-

liyyəti şübhə altına düşəcək. Rəy söyləmək haqqından sui-istifadə olunan yerlərdə, bu institutun özü, bir qayda olaraq cavabdehlik haqqından istifadə edib, qanunverici məclisdə istənilən parlament üzvünü müəyyən müddətə üzvlükdən məhrum edə bilər.

Həmin prinsip, oxşar immunitet səviyyəsinə malik olan məhkəmə hakimiyyətinə münasibətdə də tətbiq oluna bilər. Hüquq sahəsindəki qəsdən edilməyən səhvə görə, məhkəmə araşdırması zamanı hakimin şəxsən məsuliyyət daşdığı qənaəti yarananda, bir institut kimi məhkəmə hakimiyyətinin effektivliyi təhlükə altına düşə bilər. Bu prinsip, qərar çıxaran zaman korrupsiya mülahizələrini əsas götürən hakimlərə münasibətdə tətbiq olunmur. Belə hallarda, yəni səriştəsiz olduqda, öz funksiyasının öhdəsindən gələ bilmədikdə hakimlərin vəzifədən kənarlaşdırılması ilə bağlı dövlətin məsuliyyəti haqqında danışmaq daha effektiv təəssürat yaradır. Siyasi mülahizələrin diqtəsi ilə hakimlərin işdən getməsi tələblərinə qarşı xüsusi müdafiə prosedurları olmalıdır.

Bu situasiyadan fərqli olaraq **toxunulmazlıq prinsipi** (principle of inviolability) daha mübahisəlidir və əhəmiyyətli dərəcədə müəyyənləşdirmələrdən və siyasi dairələrdən asılıdır. Niderlandda siyasətçilər, ümumiyyətlə, heç bir parlament toxunulmazlığına malik deyillər. Birləşmiş Krallıqda parlament üzvləri bu sahədə kiçik müdafiə ilə təmin olunublar. Onlar mülki məsələlərdə həbs olunmamaq immunitətinə malikdirlər. Lakin nəzərə alsaq ki, indi şəxsin saxlanmasına əsas verən mülki məsələlərin sayı azalıb, onda bu imtiyaz real müdafiəni kiçik ölçüdə təmin edə bilər. Əgər tez-tez parlamentin iştirakı tələb olunursa, deməli söhbət istintaqın sanksiyalaşdırılmasından gedir.

Belçikada polis axtarış, həbsə alma, sorğu-suala tutma da daxil heç bir siyasi müdaxilə ol-

madan parlament üzvünün işini təhqiq edə bilər. Ancaq parlament üzvünün məhkəmə qarşısında dayanması üçün icazə tələb olunur. Bu mərhələdə belə sanksiyalar müqavimətlə az üzləşir. Əvvəlki kimi ittiham olunan şəxsin hansısa haqları qalır. Məsələn, assambleya nümayəndəsi istənilən potensial axtarış prosesində iştirak edə bilər. Bu Nikaraquadakı vəziyyətdən fərqlənir. 2002-ci ildə bu ölkədə, qanunverici məclisə rəğbəti olmayan yarım milyondan artıq insan ümumi petisiya üçün tələb olunan imzanı topladı və 100 mln. dollar-dan çox dövlət əmlakını talamış keçmiş prezidentin məhkəmə təhqiqatı (və mühakiməsi) üçün yolu təmizlədi. [10]

Məsuliyyət daşıمامaq prinsipinin tətbiq olunduğu hallarda isə, adətən, siyasətçinin ya parlamentdə vəzifəsini yerinə yetirdiyi zaman, ya da rəsmi hallarda icra etdiyi aktlar nəzərdə tutulur. Beləliklə o, bir qayda olaraq qeyri-rəsmi çıxışlar zamanı verilən bəyanatlara, yaxud qəzet məqalələrinə aid edilmir. Parlament binası, ancaq öz divarları ilə immunitetin belə formasının sərhəddini rəmzləşdirir, onun hüddudları kənarında isə siyasətçi yenə adi vətəndaşa çevrilir.

Bir sıra ölkələrdə parlament üzvü olmayan konkret şəxslərin mütləq söz azadlığı immunitenin imtiyazlarından istifadə etməsi imkanı var. Məsələn, Birləşmiş Krallıqda dövlət qulluqçuları və ekspert-şahidlər də daxil olmaqla, parlament müzakirələrində və prosedurlarında iştirak edənlərin hamısı məsuliyyət daşıمامaq haqqına sahibdir. [11]

Ancaq hamı tərəfindən qəbul edilir ki, parlament üzvü in *flagrento delicto* durumuna düşəndə, başqa sözlə, əgər fərd cəzaya layiq cinayət baş verən zaman, yaxud bu cinayətdən sonra orada aşkar edilsə, onda immuni-

tetin ikinci kateqoriyası olan toxunulmazlıq prinsipi hər hansı müdafiəni təmin etmir. İn *flagrento delicto*-nun başqa yozumu da var və bəzi ölkələr onu törədilən cinayətdən sonrakı 24 saata tətbiq edirlər.

Toxunulmazlıq anlayışını əhatə edən aktlarla bağlı, çətin ki, beynəlxalq aləmdə böyük bir fikir harmoniyası mövcud olsun. Bir sıra ölkələr immunitetin əhatə etmədiyi cinayətləri müəyyənləşdirir; başqaları isə törədilən cinayətlərə görə potensial həbsxana məhbusluğunun uzadılmasını tətbiq edirlər.

İsveç Konstitusiyasında deyilir ki, toxunulmazlıq prinsipi iki il və daha artıq cəza alanların cinayət əməlinə aid edilmir. Finlandiyada uyğun vəziyyət daha sərtidir: əgər potensial təhqiqat cinayətə aiddirsə, maksimal cəza altı aydan az olaraq azadlıqdan məhrum etməni nəzərdə tutursa, parlamentarlar müdafiə edilir. Bir qayda olaraq bu, ən yaxşı praktik nümunə hesab olunur.

Əlbəttə, polis kiminsə ələ alınmasını, yaxud rüşvəti qanunsuz hesab edir. Ancaq belə əməllər üzrə məhkəmə təhqiqatlarının təşkili imkanları nəzərəcərpacaq dərəcədə siyasi mühitdən və toxunulmazlıq prinsipinə ciddi əməl olunmasından asılıdır. Nominal olaraq ölkə siyasətçilər və vətəndaşlar arasında rüşvəti qadağan etdiyinə baxmayaraq, siyasətçilər təkcə dumanlı şəkildə formulə olunmuş immunitet haqqında qanunlardan deyil, həm də ciddi hüquqpozmalarının məhkəmə təhqiqatlarını araşdırmalı olan, ancaq öz həmkarlarının müdafiəsinə üstünlük verən dövlət qulluqçularının xidmətindən də yararlanı bilər.

Müxtəlif ölkələr, parlamentarlar və rəsmi şəxslər üçün toxunulmazlıq prinsipinin hansı müd-

dətə davam edəcəyi məsələsi ilə bağlı müxtəlif qanunvericiliyə malikdir. Toxunulmazlıq üçün müvəqqəti hədd çox vacib məsələdir. Bu, immunitet haqqında istənilən qanunvericilik aktı hazırlanan zaman ciddi düşünmək tələb edir. Bir sıra ölkələrdə bu prinsip ancaq parlament sessiyalarında tətbiq olunur. Başqa ölkələrdə isə immunitet praktikası imkan verir ki, şəxsin immuniteti, o həmin vəzifəyə təkrar seçilsə avtomatik bərpa edilsin. Başqa ölkələrin siyasətçiləri vəzifədə olduqları müddətdən əvvəl immunitet alırlar. Bu, məhkəmə təhqiqatından qaçmağa çalışan cinayətkarların məsuliyyətə cəlb edilməsi məsələsində ağır nəticələrə gətirib çıxaran vəziyyət yarada bilər. Bu cür vəziyyət bütün siyasətçiləri korrupsiyaya cəlb edə bilər. Siyasi immunitet haqqında istənilən qanunvericilikdə ondan qaçmaq lazımdır.

Əlbəttə, ömürlük toxunulmazlıq immuniteti heç bir tənqiddə davam gətirə bilmir. Vəzifədən gədən zaman bu imtiyazdan imtina etmək zəruridir. Prezident və yaxud baş nazirin vəzifədə olduğu dövr üçün məhdud müddət müəyyən edilməlidir. Tənzimlənmənin elə forması olmalıdır ki, onun köməyi ilə rəsmi şəxs, yaxud siyasətçi, hətta rəsmi vəzifəyə başladığı ərəfədə və vəzifədə olduğu müddətdə məhkəmə təhqiqatından immuniteti olsa belə, öz işinə cavabdeh olsun. Təbii ki, bu əvvəllər olduğu kimi təhqiqatı çətinləşdirir və təhqiqatçılar bir neçə il öncə baş vermiş hadisə ilə bağlı suallar verə bilərlər. İmmunitet şərəf və imtiyaz kimi ötürülmür. O müqəddəs etibar aktıdır və şəxsə özictimai borcunu effektiv yerinə yetirməyə imkan yaradır. Vəzifədən getdiyi təqdirdə vəzifəli şəxs, çalışdığı müddətdə onu xarakterizə edə bilən istənilən cinayət əməlinə görə cavab verməlidir.

PARLAMENT İMMUNITETİNİN LƏĞVİ PROSEDURU

Parlament immunitetinin ləğvinin geniş çaplı variantları mövcuddur. Doğrudan da bir çox ölkədə heç bir prosedur nəzərdə tutulmayıb. Ya ona görə ki, standart prosedurun işlənməsinə səbəb yaradan iş olmayıb, yaxud da belə incə məsələni tənzimləmək üçün siyasi iradə çatmayıb. Bir sıra hallarda immunitətdən imtina prosedurunun bilərəkdən qarşısı alınıb ki, belə xahişlərin sayı artmasın.

Buna baxmayaraq, immunitetin ləğvi barədə xahişlərə baxmaq üçün möhkəm prinsiplər toplusunun bərqərar olması çox vacibdir. Ümumi qayda kimi belə prinsiplərdə nəzərə alınmalıdır ki:

- ▶ Xahiş parlamentin nüfuzunun qumara qoyulduğu ciddi cinayətlə bağlıdır.
- ▶ Bu xahiş, siyasətçinin söz azadlığına insafsızcasına əl uzatmağı və onun mandatdan istifadə ilə seçicilərin maraqlarını təmsil etmə azadlığını özündə ehtiva etmir.
- ▶ Xahişin məqsədi ayrı-seçkilik niyyətilə, əsassız olaraq hər hansı siyasətçini seçmək deyil.
- ▶ İşin faktları aydın siyasi fırıldaqlarla dolandırılmayıb.

Parlament immunitetinin ləğvi barədə xahişlərə baxılan zaman, konkret işi müzakirə etmək və dinləmələr aparmaq üçün tez-tez xüsusi parlament komitəsi yaradılır. Komitənin gəldiyi nəticədən asılı olaraq parlament "immunitet statusunu" müəyyənləşdirmək üçün səsvermə keçirir. Konkret parlament üzvünə münasibət-

də immunitetin ləğvi ilə bağlı ilkin xahiş, adətən, dövlət prokuroru, xüsusi ittihamçı, yaxud ədliyyə naziri tərəfindən təqdim edilir. Əksər hallarda uyğun komitə, parlamentin spikeri, bir, ya iki nazir edilmiş xahiş barədə məlumatlandırılır. Məsələ ilə bağlı xüsusi komitə öz qərarını çıxaran kimi, parlament onun zəmanətini izləməyə meyllənir. Siyasi immunitetdən imtina sanksiyalaşdırmaq üçün səslerin üçdə ikisi, yeni əksəriyyəti zəruridir. Bu tələb müxtəlif ölkələrdə biri-birindən fərqlənir.

Fransada Milli Məclis Bürosunun parlament üzvünü immunitet hüququndan məhrum etmə səlahiyyətləri var. İlkin olaraq Büro, deputatın azadlığını məhdudlaşdırmaq üçün edilmiş xahişin həqiqi və xeyirxah niyyət güddüyünü müəyyənləşdirir. İşin mahiyyətinə, ümumiyyətlə, baxılmır. Adətən, ədliyyə nazirinin xahişi əsasında immunitetin ləğv edilməsini məruzəçi və ad hoc komitəsi müəyyənləşdirir, onların gəldiyi nəticələr Milli Məclisdə, yaxud Senatın açıq yığıncağında müzakirə olunur. [12]

Siyasi immunitet məsələsi milli çərçivələri aşır. Korrupsiya haqqında çoxsaylı iddialar beynəlxalq silah alverini, başqa ölkələrdəki şəxsi var-dövləti və buna bənzər başqa halları əhatə edir. Bundan əlavə, siyasi immunitet imtiyazı ölkədə böyük diplomatik korpusu da əhatə edir. Beləliklə, seçilmiş dövlət məmurlarına ekstradisiya tələblərinin tətbiq olunması üçün də zərurət yaranır. Bu isə öz növbəsində, ölkələr arasında cinayət xarakterli qarşılıqlı ittihamlar barədə razılaşmanın əldə olunmasını tələb edir.

YAXŞI PRAKTİKA NÜMUNƏSİ

Niderlandda, parlament immunitetini əhatə edən kiçik suallar toplusu var. 1884-cü ildə Hollandiya qanunvericiləri, cinayət və hüquq

təhqiqatlarına münasibətdə adi vətəndaşlarla eyniləşdirildi. Bu imtiyaz yalnız məsuliyyət daşıمامaq prinsipinə aid edilir, və parlament mandati ilə dəqiq əlaqələndirilmiş aktları əhatə edir. Bu onu ifadə edir ki, holland parlamentarlari, ancaq rəsmi vəzifələrini yerinə yetirən zaman söylənilən fikirlərə və səsərə münasibətdə müdafiə imkanlarına malikdirlər. Bu hüquq mütləq və məhdudiyyətsizdir.

Parlament öz üzvlərinin parlament immunitetindən azad olunmasında heç bir rol oynamır. 150 ildən artıqdır ki, bu işlə Ali Məhkəmə məşğul olur. Bu gün həmin imtiyazdan istifadə haqqını tətbiq etmək üçün hüquqi prosedurlara əl atmağa ehtiyac yoxdur. [13]

Siyasi immunitetin dəqiq və icrası mümkün olan standartının tətbiqi istənilən milli antikorrupsiya kampaniyasının vacib komponentidir. Xüsusilə imtiyaz və proteksiyanın mövcud olması üzündən əhəmiyyətli təhqiqatların aparılması mümkün olmur. Siyasi immunitetlə bağlı sui-istifadələrin və eksçeslərin azalması, demokratik sistemə inamın möhkəmlənməsini ifadə edir. O, inamı və institutların obyektiv potensialını, cavabdehliyin xeyrinə yüksək dərəcəli siyasi iradəni nümayiş etdirir. Əlbəttə, immunitet və imtiyazlar çərçivəsinin məhdudlaşdırılması və qanun qarşısında bərabərlik prinsipindən kənara çıxması vacibdir. Bir çox ölkədə mövcud olan əks tendensiya narahatlıq doğurur. Bu meylin mahiyyəti odur ki, siyasi liderlərin fəaliyyətində ortaya çıxan xoşagəlməz hallardan yayınmaq və qaçmaq üçün qanunvericilik siyasi immunitetin geniş dairəni əhatə etməsinə istiqamətlənsin.

Bundan fərqli olaraq, 2003-cü ildə korrupsiyaya qarşı 11-ci beynəlxalq konfransın yekun deklarasiyası elan etdi ki, "immunitet, əsaslandırılmamış geniş və ümumi planda həddən

artıq çox insana verilir... Biz hesab edirik ki, hökumət təcili olaraq bir sıra immunitetlərin əhatə dairəsinə baxmalıdır, sonra isə onları qanuni və əsaslandırılmış ölçüyə salmaq üçün zəruri tədbirlər görməlidir”.

Siyasi immunitet haqqında istənilən qanun, bir tərəfdən demokratik yolla seçilmiş rəsmi şəxslərin fəaliyyətinin müdafiəsi ilə, siyasi

motivli məhkəmə prosesi arasında həssas tarazlığı özündə birləşdirməlidir. Digər tərəfdən isə, qanun qarşısında bərabərlik prinsipi dəyərləndirilən istənilən demokratik cəmiyyətdə, qanun qəbul edən insanların zəruri təhqiqatdan azad edilməsi absurd bir situasiya olardı. İmkan vermək olmaz ki, siyasi immunitet nə zamansa tam cəzasızlığa çevrilsin.

QEYDLƏR

- 1 Resurslar: "Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament And The Member States Of The European Union," European Centre For Parliamentary Research And Documentation (ECPRD): 2001. <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/ Rules Parllmmu.pdf>; GRECO reports series (see below)
- 2 "Xalqın səsi" adı altında keçirilən sorğu çərçivəsində 47 ölkədən 48 038 respondentin rəyi soruşulmuşdur. Sorğu Gallup International tərəfindən 2002-ci ilin iyulunda keçirilmişdir.
- 3 GRECO: <http://www.greco.coe.int/>
- 4 GRECO Evaluation Report on Slovenia, 28 March 2003 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 5 GRECO, Compliance Report on Slovenia: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle/GrecoRC-1\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle/GrecoRC-1(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 6 GRECO, Evaluation Report on Romania, 8 March 2002 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 7 Mahiyyət üzrə çox az təsadüf olmuşdur ki, Rumıniya parlamentinin üzvləri öz immunitetlərindən məhrum edilsin. O zaman korrupsiya hallarında immunitet, ümumiyyətlə, ləğv edilmirdi. Məsələn, 1997-ci ildə Palata, 2425 mln. dollar məbləğində fırıldaqçılıqla bağlı hadisəyə münasibətdə şübhəli bilinən deputat Gaqbriel Bivolarunun immunitetinin ləğvindən imtina etdi. Korrupsiya ilə mübarizə şöbəsi uğursuz cəhdlər göstərdi ki, ədliyyə naziri parlamentin başqa üzvünün imunitetinin ləğvinə nail olsun.
- 8 Amerika prezidentləri Endryu Conson, Riçard Nikson və Bill Klintonun impiçmentinə aid sənədlər haqqında baxın: <http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>
- 9 GRECO Evaluation Report on Estonia, 9 July 2003 <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- 10 Transnationale.org, «Nicaraguan ex-leader loses his immunity», («Nikaraquanın keçmiş lideri immunitətdən məhrum edilir») December 18, 2002: <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?t=765&view=previous>
- 11 Rəsmi aktlara görə məsuliyyətin daşınmaması, əlbəttə ki, yenə saxlanılır.
- 12 Fransa Konstitusiyasının 26-cı Maddəsi *Fransa Konstitusiyasının 71-ci Maddəsi*



TƏZYİQ ALTINDA OLAN DÖVLƏT QULLUĞU

Ölkənin mədəniyyətindən asılı olaraq adminstrasiya ənənələri müxtəlifdir. Ancaq çoxsaylı insanlar bu fikirdədir ki, dövlət qulluqçusu öz vəzifəsini vicdan və ədalətlə yerinə yetirməlidir. Bu dəyərlər başqa mülahizələrlə toqquşa da bilər. Məsələn, ailə üzvləri və başqa adamlar düşünür ki, onlar hökumət işində müqavilə, yaxud adi qayda üzrə çalışa bilərlər. Hətta verilən əmək haqqı dövlət xidmətçisinin şəxsi tələblərini ödəməyə güclə kifayət etdiyi məqamlarda da, öz qohumlarını ətrafına toplamaq mülahizəsinə görə, hökumətdə çalışanın ailə üzvünə böyük təzyiqlər göstərilə bilər.

Bu cür təzyiqlərin göstərilməsi başqa situasiyalar da yaradır. Bu zaman düzgün qərar qəbul etmək elə də asan olmur, yaxud etik dilemmanın nədən ibarət olmasını müəyyənləşdirmək çətinləşir. Bu bir daha təsdiqləyir ki, dövlət qulluqçusu başa düşdüyü və bildiyi, əsasında etik qərarlar qəbul etdiyi standartlara əməl etsin. Konfidensial məsləhətə ehtiyac hiss olunan zaman belə məsləhət verilməlidir.

İnsanların çoxu dürüst olmağa çalışır, bu dürüstlüyə görə hörmətə layiq görülməsini, ətrafın da onun haqqında bu cür düşünməsini istəyir. Belə düşüncə doğrudur və etikalı idarəçilik sistemi baxımından düzgün çıxış nöqtəsini özündə ifadə etməklə yanaşı, səfəh etik davranışlara ciddi basqılar həyata keçirmək potensialına malikdir. Belə qanunazidd davranışlar tez-tez anlaşılmazlıqlar, yanlış təsəvvürlər və yolverilməz qanunsuzluqlarla nəticələnə bilər.

Belə mühitdə, adətən, kimin düz, kimin yanlış olduğu asan müəyyənləşir. “Şəxsi müdafiəmə layiq hesab etdiyim xeyriyyə təşkilatına iş ota-

ğım üçün alınan mebeli dövlət qulluqçusu kimi mən hədiyyəmi verməliyəm?” sualının cavabını qabaqcadan bilmək çətin deyil.

Amma etikaya gəldikdə, real problem məsələnin heç də sadə olmamasındadır. Ağ və qara arasında seçim etmək əvəzində bir sıra boz rəngləri fərqləndirmək tələb olunur.

Məsələn, bu tipli sualları götürün:

- ▶ *Bu halda mən, qanuna əməl edilməsinə nail olmalıyammi? Bunun yerli icma üçün böyük pula başa gəlməsinə baxmayaraq, belə hərəkət etmək olarmı?*
- ▶ *Bu kontraktla bağlı danışıqlardan kənara çəkilməliyəmmi? Əgər, hətta kontraktçı uzaq bir qohumdursa?*
- ▶ *Mən, nazirin xahiş etdiyi kimi davranmalıyam? Özü də tam aydın deyil ki, qanun mənə edilən xahişi yerinə yetirməyə imkan verirmi?*
- ▶ *Mənim işlədiyim sahədə, hansısa xırda korrupsiya halına münasibətdə bir tədbir görməliyəmmi? Hətta bilsəm ki, bir iş görsəm, məni qeyri-loyal hesab edərlər?*
- ▶ *Mənim proqramımın müştərilərinin, haqlı olaraq bütün zəruri maliyyə yardımları aldıklarına əmin ola bilərəmmi?*

Hətta cavabların aydın olduğu zaman, əgər onların əsasında fəaliyyət göstərilərsə və bu cür davranmaq istəyi olmasa, yenə şəxsi risk elementlərinə yer qalır.

İndi həm inkişaf etmiş, həm də keçid dövrünü yaşayan ölkələrdə dövlət xidmətindəki gərginliklər müxtəlif mənbələrdən yaranır. Bunların

içərisində: özəlləşdirmənin genişlənməsi və hökumət funksiyalarının ənənəvi çərçivəsindən kənara çıxan müqavilələrin bağlanması; dövlət təşkilatı xidməti daxilində maliyyə məsuliyyəti də daxil olmaqla, məsuliyyətin başqasına verilməsi; şəffaflığın xeyrinə təzyiqlərin çoxalması və dövlət sektorunda çalışan qulluqçuların fəaliyyətinə kütləvi informasiya vasitələri tərəfindən marağın artması; hökumət biznesinə can atanların lobbiciliyə maraqlarının intensiv genişlənməsi; dövlət xidmətinin yarıtmaz olduğu təqdirdə, ictimaiyyətdə şikayətə meylin güclənməsi. Dövlət xidmətinin istinad etdiyi etik əsasların möhkəmlənməsi istiqamətində addımların atılması zəruriliyini dərk edən hər kəs, bu sahəyə öz töhvəsini verdi. Bütün bunlardan əlavə, keçid dövrünü yaşayan dövlətlərin əksəriyyəti dövlət sektorunda əskidən miras qalan demoralizə olunmuş və iş qabiliyyətini itirmiş kadr problemini həll etməlidir. Onlara hərdən az əmək haqqı, hərdən isə, ümumiyyətlə, heç nə ödənilmir. Yaşamaq məcburiyyətində qalan belə kadrlar çox vaxt göstərdikləri xidmətlərə görə təmsil etdikləri cəmiyyətdən nə isə qoparmağa arxalanırlar.

Dövlət qulluqçuları üçün böyük ölçüdə məsuliyyətin və qərarvermə funksiyasının başqasına ötürülməsini, büdcə sahəsində təzyiqləri və dövlət xidməti tədarükünün yeni formaları dövlət qulluğundakı ənənəvi dəyərləri sual altına aldı. Etik baxışlar, ola bilsin, dəyişməyib, ancaq müasir mülki xidmət idarəsindəki bir sıra sahələrdə qərarvermə sferası genişlənib. [1] Üstəlik, bir sıra ölkələrdə hazırlanan araşdırmalar göstərdi ki, hökumət strukturlarına münasibətdə ictimai düşmənçilik kəskin şəkildə təzahür edə bilər. Belə təzahürlərdən narahatlıq beynəlxalq səviyyədə də özünü büruzə verdi. İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatına (İƏİT) üzv dövlətlər, təcrübə mübadiləsi apar-

maq və bununla da öz xüsusi etik proqramlarını möhkəmləndirmək üçün müqayisəli araşdırmaların aparılmasında iştirak etdilər.

Öz ölkələrinin standartlarının hazırlanmasında və bu standartların dövlət qulluqçuları üçün etik çərçivələrə daxil edilməsində (hazırlıq onların özləri tərəfindən həyata keçirilir) dövlət idarəçilik məktəbləri mühüm rol oynaya bilər.

BEYNƏLXALQ STANDARTLAR

1996-cı ildə BMT Dövlət Qulluqçularının Beynəlxalq Davranış Kodeksini qəbul etdi (Qətnamə 51/59: 12 dekabr 1996-cı ildə, Baş Assambleya tərəfindən qəbul edilmiş Korrupsiyaya Qarşı Fəaliyyət). Burada BMT üzvü olan dövlətlərə korrupsiyaya qarşı mübarizəni gücləndirmək tövsiyyə olunurdu. [2]

Dövlət xidmətçiləri üçün BMT-nin Kodeksinə oxşayan bir davranış Model Kodeksi də Avropa Şurası tərəfindən hazırlandı (2000). Kodeks bir sıra məcburi mövqeni ifadə edir. Ancaq sənəd tövsiyə xarakterlidir və onun məqsədi öz xüsusi məcburi davranış kodeksini hazırlayan ölkələr üçün presedent yaratmaqdır. Qəbul edilən standartlardan çoxu BMT-nin mətnlərinə bənzəyən mövzulara aiddir. Lakin Avropa Şurasının mətni dövlət xidmətində çalışan şəxslərin korrupsiyaya qarşı tədbirlər və siyasətlə bağlı olan davranış aspektləri çərçivəsindən bir qədər kənara çıxır. Məsələn, özbaşına fəaliyyətə həsr olunan 6-cı Maddə, ümumi diskriminasiya, korrupsiya təzyiqi üzündən hansısa konkret münasibətdə qərəzli davranış kimi problemləri əhatə etmək üçün kifayət qədər genişdir.

İƏİT-in (OECD) araşdırma qrupu dövlət administrasiyası daxilində etik davranış üçün növbəti geniş prinsipləri təklif etdi. İƏİT-in fikrincə, ölkələr bu prinsiplərdən milli şəraitə adaptasiya olunmaq və özlərinin yerli şərtlərə uyğun effektiv çərçivələrini yaratmaq istiqamətində axtarışlar aparmaq üçün bir alət kimi istifadə edə bilərlər. Əlbəttə, prinsiplər özü-özlüyündə yetərli deyil, ancaq daha geniş əhatədə dövlət idarəçiliyi üçün etik idarəetmənin inteqrasiyası vasitələrinə malikdir. [3]

1. DÖVLƏT QULLUĞUNDA ETİK STANDARTLAR AYDIN OLMALIDIR

Dövlət qulluqçuları öz işlərində tətbiq etməli olduqları və məqbul sayılan davranış sərhədlərinin müəyyənləşdiyi əsas standart və prinsipləri hökmən bilməlidir.

Buna, məsələn, davranış kodeksi forması kimi-bütün hökumətdə və daha geniş ictimaiyyət daxilində ümumi anlaşmanın yaranması yolu ilə, əsasında dövlət qulluğu dayanan başlıca etik standartlar və prinsiplərin şərh edildiyi davranış kodeksi kimi geniş reklamlaşdırma və dəqiq bəyanatlara nail olmaq mümkündür.

[Qeyd: Burada prinsipial xarakterli geniş bəyanata istinad edilir. Bəyanat təfərrüatları əhatə etməməli, qanunvericiliyi xatırlatmamalı, yaxud qadağa və məhdudiyyətlərin siyahısı olmamalıdır. İstinad əsas dəyərlərə edilməlidir. Bu, cinayət hüququnda olan minimal hüduddan daha yüksək dəyərlərdir. Burada uzunmüddətli məqsədlər üçün geniş meydan var.]

2. ETİK STANDARTLAR HÜQUQ ÇƏRÇİVƏSİNDƏ ƏKS ETDİRİLMƏLİDİR

Hüquq çərçivələri dövlət qulluqçularının davranışı üçün minimal zəruri standartları və prinsipləri müəyyən edir. Qanun və normativlər dövlət qulluğunun əsas dəyərlərini təsdiqləyə və rəhbərlik, araşdırma, intizamlı fəaliyyət və məhkəmə təhqiqatı üçün çərçivəni təmin edə bilər.

[Qeyd: Bu, yuxarıda təsvir edilmiş prinsipə əksdir. Qanunvericilik aktlarının hazırlanması zamanı qanun və normativlərlə müdafiə olunan dəyərləri möhkəmləndirmək üçün kodeksin uzuqmüddətli məqsədini qeyd etmək olar.]

3. DÖVLƏT QULLUQÇULARI ÜÇÜN ETİK RƏHBƏRLİK BAŞA DÜŞÜLƏN OLMALIDIR

Peşəkar sosiallaşma zəruri mühakimə və ustalıq qabiliyyətinin inkişafına təkan verməlidir ki, konkret şəraitdə dövlət qulluqçularına etik prinsiplərin tətbiqi ilə bağlı kömək göstərilsin. Təlim, etik prinsiplərin başa düşülməsinə və etik analiz üçün zəruri biliklərin, əxlaqi mühakimələrin inkişafına yardım göstərir. Problemin qərəzsiz izahı, dövlət qulluqçuları üçün etik gərginliyin və problemlərin həllinə daha hazır olmağa kömək edən mühit yarada bilər. Dövlət qulluqçularına iş yerində əsas etik standartları tətbiq etməyə yardım göstərmək üçün, daxili məsləhətlər və rəhbərlik mexanizmi olmalıdır.

[Qeyd: Nazirsiz və məsləhətçisiz kodeks-sükanızsız gəmi kimidir. Dövlət qulluqçuları bilməlidir ki, çətinlik yaranan zaman hara və kimə müraciət etmək olar. Bu, dövlət qulluqçusunun etibar edə biləcəyi və konfidensial planda danışqlar apara biləcəyi şəxs olmalıdır.]

4. DÖVLƏT QULLUQÇULARI SUI-İSTİFADƏNİN ÜSTÜNÜ AÇDIQLARI VAXT ÖZ HAQLARINI VƏ VƏZİFƏLƏRİNİ BİLMƏLİDİR

Dövlət qulluqçuları, dövlət xidməti daxilində real, yaxud şübhə doğuran sui-istifadə hallarının üstünün açılması üçün öz haqlarını və vəzifələrini bilməlidir. Bunlara rəsmi şəxslərin əməl etdikləri dəqiq qayda və prosedurlar, eləcə də rəsmi məsuliyyət ierarxiyası daxil olmalıdır. Dövlət qulluqçusu həm də bilməlidir ki, sui-istifadənin üstünü açıqda onlar üçün hansı müdafiə yolları var.

[Qeyd: Dövlət qulluğunda başlıca dəyər, qanuna sadiqlik və hüququn aliliyidir. Bu, yuxarıda dayanan hansısa məmur, həmkar, yaxud tabe olan qarşısındakı borca nisbətən daha yüksək dəyərdir. Bu həm də, hakimiyyətdə olan siyasi partiya tərəfindən loyallığa istənilən iddiadan üstündür.]

“Aşkar etmə” mövzusunda ayrı fəsilə baxılır. Ən müstəsna hallardan başqa dövlət qulluqçuları hakimiyyətin diqqətini hansısa sui-istifadəyə cəlb etmək üçün sistem çərçivəsindən çıxmağa zərurət hiss etməməlidir. Bu da özəl sektoru çox maraqlandıran bir sahədir. Doğrudur, əvvəllər təcrübəli idarəçilər belə problemləri öyrənməyə üstünlük vermirdilər. Daha mütərəqqi idarəçilər isə bu gün çalışırlar ki, işçi heyəti onlara aid məsələləri qaldırsın və özlərini rahat hiss etsinlər. Bu yüksək rütbəli idarəçilərə imkan verir ki, məsələyə hüquq nöqteyi-nəzərindən yanaşsınlar, yaxud yanlış düşüncəni düzəltsinlər. Buna görə də, şikayətlər haqqında veriliş aparan rəsmi kanallara etibar olmalıdır ki, heyət onlardan istifadə edə bilsin və hesabat verdikləri yüksək rütbəli məmurlar tərəfindən repressiya təhlükəsi ilə üzləşməsinlər. Həm də heyətdə inam olmalıdır

ki, onların şikayətləri ciddi qəbul ediləcək və diqqətdən kənarda qalmayacaq.

5. ETİKAYA SİYASİ SƏDAQƏT DÖVLƏT QULLUQÇULARINDA ETİK DAVRANIŞI MÖHKƏMLƏNDİRMƏLİDİR

Siyasi liderlər rəsmi vəzifələrini yerinə yetirən zaman yüksək əxlaqi standartların dəstəklənməsinə məsuldurlar. Onların öz işlərinə bağlılığı nümunə və yalnız siyasi səviyyədə olan tədbirlərlə nümayiş olunur. Məsələn: etik davranışı möhkəmləndirən və sui-istifadələrə qarşı sanksiya doğuran qanunverici və institusional müqavilələrin bağlanması yolu ilə; hökumətin bütün bölmələrində etikaya aid fəaliyyət üçün adekvat dəstəyin və resursların təminatı yolu ilə; etik qayda və qanunların siyasi məqsədlərlə istismarından qaçmaq yolu ilə.

[Qeyd: Siyasi liderlər yüksək standartlar nümayiş etdirə bilmirsə, deməli onlar heç bir əxlaqi nüfuza da malik deyillər. Belə nüfuzdan onlar istədikləri vaxt ümumi davranış normalarından kənara çıxan başqa birisinin davranışını mühakimə etmək üçün istifadə edə bilərlər. Təcrübə göstərir ki, yüksək rütbəli məmurların davranışı qeyri-münasib olanda, tabe olanlar da eyni hərəkətlərə yol verir. Eyni zamanda, yüksək etik standartların tam müdafiəsində və onun aydın təzahüründə də siyasi liderlərin rolu vacibdir.]

6. QƏRARLARIN QƏBUL EDİLMƏSİ PROSESİ ŞƏFFAF VƏ YOXLAMA ÜÇÜN AÇIQ OLMALIDIR

Cəmiyyət, dövlət institutlarının öz səlahiyyətlərindən və resurslardan necə istifadə etdiyini bilməlidir. İctimai nəzarət şəffaflığın və demokratik proseslərin köməyi ilə qanunverici haki-

miyyət tərəfindən həyata keçirilməli və dövlət informasiyasına çıxış olmalıdır. Şəffaflıq, informasiyanın açılması sistemi və aktiv, müstəqil kütləvi informasiya vasitələrinin rolunun nəzərə alınması kimi sonradan atılan addımlarla möhkəmləndirilməlidir.

[Qeyd: Korrupsiyalaşmış və/yaxud effektiv olmayan administrasiya öz nöqsanlarını ört-basdır etməyə çalışır, informasiyaya çıxışı bağlayır. İnformasiya kanalının və ona çıxış haqqının təmin edilməsi, bu xəstəliyə qarşı vacib antidotdur. Şəffaflıq nə qədər çoxdursa, kölgə o qədər az olur.]

7. DÖVLƏT VƏ ÖZƏL SEKTOR ARASINDA QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏR ÜÇÜN DƏQİQ RƏHBƏRLİK PRİNSİPİ OLMALIDIR

Etik standartları müəyyənləşdirən dəqiq qaydalar, özəl sektorla münasibətdə dövlət qulluqçularının davranışını müəyyən etməlidir; məsələn, dövlət tədarükünə, xaricdə iş yerlərinin açılmasına, ya da dövlət sektorunda məşğulluq şərtlərinə münasibətdə. Dövlət sektoru və özəl sektor arasında artan qarşılıqlı münasibətlər, dövlət xidmətindəki dəyərlərə böyük diqqət yetirmək tələb edir ki, xarici tərəfdaşlar da bu dəyərlərə sayğı ilə yanaşsınlar.

[Qeyd: Bütün dünyada administrasiyalara ciddi zərbə vuran geniş miqyaslı korrupsiyanın böyük hissəsi, ilk növbədə, dövlət podratı kontekstində dövlət və özəl sektorların qovşağında baş verir. Ümumi dəyərlərə hörmət haqqında məsələ, müstəsna olaraq dövlət qulluğuna aid deyil. Şəxsi sektorun aparıcı oyunçuları çox cəhd edirlər ki, onların müdafiə etdikləri əsas işgüzar prinsiplərə özəl sektordakı tərəfdaşları hörmətlə yanaşsınlar, onu bölüşsünlər.]

8. İDARƏÇİ ETİK DAVRANIŞI NÜMAYİŞ VƏ İNKİŞAF ETDİRMƏLİDİR

Etik davranış üçün gerekli stimula malik olan iş mühiti, dövlət qulluğunun və etik standartların dəyərlər praktikasına gündəlik təsir göstərir. Belə stimula adekvat iş şəraiti və nəticələrin effektiv qiymətləndirilməsini təmin edə bilər. Rəhbərliyin təmin olunması yolu ilə və «rol-model» keyfiyyətində çıxış etməklə menecerlər siyasi liderlərə peşəkar münasibətləri ilə, vətəndaşlara və başqa dövlət qulluqçularına münasibətdə etika və davranışları ilə vacib rol oynaya bilərlər.

[Qeyd: Bu prinsip də yuxarıda xatırlanan 5-ci prinsip kimi idarə edənlərdə narahatlığın olduğunu ifadə edir. Adekvat iş şəraiti ödəmənin uyğun səviyyəsini, peşəkarlığın artması perspektivini və iş mühitinin rahatlığını nəzərdə tutur.]

9. İDARƏÇİLİK SİYASƏTİ, PROSEDURLARI VƏ PRAKTİKASI ETİK DAVRANIŞA UYGUN GƏLMƏLİDİR

İdarəçilik siyasəti və praktikası etik standartlara təşkilatın sədaqətini nümayiş etdirməlidir. Hökumət üçün təkə əsasnaməyə əməl edən və qaydalara arxalanan strukturların mövcudluğu yetərli deyil. Öhdəliklərə əməl etmə sistemi öz-özlüyündə, bir sıra dövlət qulluqçularını düşünmədən yol verilən davranış həddində, sadəcə fəaliyyətə təhrik edə bilər. Bununla da onlar iddia edə bilərlər ki, qanunu pozmuşlarsa, deməli etik qaydada davranırlar. Hökumət siyasəti çərçivəsində təkə minimal standartları (hökumət məmurlarının bu həddən aşağı fəaliyyəti qəbul edilməzdir) ayırmaq kifayət etmir, həm də qulluqçuların əməl etməyə çalışmalı olduqları dövlət xidmətinin dəyərlər külliyyatı şərh edilməlidir.

[Qeyd: *Bu prinsipdə standart etik davranışda uzunmüddətli məqsədlərin vacibliyi qeyd olunur. Eyni zamanda, minimum da olsa, nə qadağan deyilsə, ona icazə var yanaşma qaydasına sadiqlik təzahüründən qaçmaq zəruridir.]*

10. DÖVLƏT QULLUĞUNUN ŞƏRTLƏRİ VƏ İNSAN RESURLARININ İDARƏ EDİLMƏSİ ETİK DAVRANIŞIN İNKİŞAFINA YARDIM GÖSTƏRMƏLİDİR

Karyeranın perspektivləri, şəxsiyyətin inkişafı, lazımi mükafatlandırma kimi dövlət qulluqçuları üçün məşğulluq şərtləri, eyni zamanda insan resurslarının idarəsi siyasəti, etik davranışa səbəb olan mühitin yaranmasına kömək etməlidir. Şəxsi ləyaqət kimi təməl prinsiplərdən istifadə, işçilərin seçilməsinin daima və gündəlik gedişi, onların qabağa çəkilməsi dövlət qulluğunda dürüstlük anlayışından istifadə etməyə kömək göstərir.

[Qeyd: *Qeyri-etik davranış başqalarına da si-
rayət edə bilər, etik davranışı isə sıfırdan for-
malaşdırmaq mümkündür. Əgər ailə
tərəfkeşliyi, favoritizm, selektiv tətbiq, qayda-
lara əməl etməkdən imtina özünə yer tapırsa,
etik davranış standartları təzyiq altına düşə bi-
lər.]*

11. HESABAT İŞLƏRİNİN GƏRƏKLİ MEXANİZMLƏRİ DÖVLƏT XİDMƏTİ DAXİLİNDƏ FƏALİYYƏT GÖSTƏRMƏLİDİR

Dövlət qulluqçuları, fəaliyyətləri ilə bağlı öz rə-
isləri qarşısında, geniş mənada isə cəmiyyət
qarşısında hesabat verməlidir. Hesabatvermə
qaydalara, etik prinsiplərə əməl etməyə aid ol-
duğu kimi, nəticələrin əldə edilməsinə də aid

olmalıdır. Müəssisələrə və yaxud geniş çərçi-
vədə hökumətə münasibətdə hesabatvermə
mexanizmi tətbiq olunmalıdır, ya da ki, bu və-
təndaş cəmiyyəti tərəfindən təmin edilməlidir.
Hesabatvermənin inkişafına yardım mexaniz-
mi elə qurulmalıdır ki, adekvat nəzarət təmin
edilə bilsin və eyni vaxtda münasib çevik idarə-
etməyə imkan yaransın.

[Qeyd: *Korrupsiya və səmərəsizlik hesabatın
olmadığı mühitdə çiçəklənir. Bu məsələdə
ombudsman təsiredici rol oynaya bilər.]*

12. ZİYANLI DAVRANIŞLA MÜBARİZƏ APARMAQ ÜÇÜN GƏRƏKLİ PROSEDURLAR MÖVCUD OLMALIDIR

Korrupsiya kimi ziyanlı davranışın müstəqil
təhqiqatı və onun aşkarlanması mexanizmi,
etik infrastrukturun tərkib hissəsidir. Ziyanlı
davranışların genişlənməməsi naminə monito-
rinq üçün zəruri prosedurlar və resursların,
dövlət qulluğunda qaydaların pozulmasının
hesabat və təhqiqatının, eyni zamanda müva-
fiq administrativ və intizam sanksiyalarının ol-
ması zəruridir. Ölçü götürməyə tələbat
yarananda, bu mexanizmlərin işlənməsi za-
manı rəis gərəklə mülahizələr ortaya qoymalı-
dır.

[Qeyd: *Mexanizm ədalətli və etibara layiq ol-
malıdır. Onlar günahsızları və sadələvhləri
müdafiə etməli, günahkarları isə aşkarlayıb
cəzalandırmalıdır. Cəza məqsəduyğundursa
o, proporsional olmalı və məntiqi əsasla tət-
biq edilməlidir. İdiosinkraziya doğuran və per-
sonal tərəfindən etibarsız qarşılanan
sanksiya rejimləri, müdafiə və etik standartla-
rın təkmilləşdirilməsi cəhdlərini ciddi zədələ-
yə bilər.]*

ETİK DÖVLƏT QULLUĞU ÜÇÜN ƏHƏMİYYƏTLİ İLKİN ŞƏRTLƏR

Etik dövlət qulluğunun yaranması və dəstəklənməsinə münasibətdə mövcud tələblər aşağıdakılardır:

- ▶ *Hörmət qazanmış vəzifəli şəxslər tərəfindən liderlik*
- ▶ *“Yuxarıdan aşağıya” deyil, “aşağıdan yuxarıya” prinsipinə əsaslanan dəyərlərə istinad etmək*
- ▶ *Ümumi anlaşılmaya əsaslanan dəyərləri, prinsipləri bölüşən aydın qaydalar və rəhbərlik prinsipləri. Bu dəyərlər siyasi baxımdan bitərəf və hökumətdə istənilən dəyişmə çərçivəsindən kənarda qəbul edilən olmalıdır*
- ▶ *Hökumətin etik kodeksi və narahatlıqlar barədə aparılan diskussiyalarda maraqlı şəxslərin aktiv iştirakı*
- ▶ *Hesabatvermənin effektiv mexanizmi.*
- ▶ *Hökumət müəssisələri və hökumət agentlikləri daxilində çalışan təşkilatlar və şəxslər arasında etika və gözlənilən standartlara aid davranış kodeksinin və başqa sənədlərin geniş yayılması.*
- ▶ *Etik qərarların qəbul olunması üçün davranış kodeksindən istifadə edən dövlət sektoru işçilərinin təlimi.*
- ▶ *Normalara əməl edilməsi üçün müsbət stimullar.*
- ▶ *Rəhbərliyin və etik davranışın təmin olunması üçün məsləhətçilər. Davranış kodeksi*

sinin gerçəkləşməsi üçün partiyasızlıq çərçivəsi. Siyasi əqidəsindən asılı olmayaraq, qulluqçuların dəstəklədikləri standart kodeks.

DAVRANIŞ KODEKSLƏRİ

Tabə olanlar öz davranışlarını yüksək vəzifəli şəxslərin davranışına uyğun qururlar. Buna görə də korrupsiya ilə mübarizə aparan istənilən kampaniyaya ən yüksək rütbəli dövlət qulluqçusu rəhbərlik etməlidir ki, onlar kampaniyanı dəstəklədiklərini açıq bəyan etsinlər.

Buna nail olmağın yollarından biri, bütün hökumət departamentlərinə və konkret müəssisələrə aid kodeksin işlənib hazırlanmasından və davranış haqqında bəyanatlardan keçir.

Bundan sonra departamentdəki yüksək vəzifəli şəxs, təkcə kodeksdə tələb olunan davranış nümunəsi göstərməməli, eyni zamanda kodeksin ifadə etdiyi dəyərlərin anlaşılmasını nümayiş etdirməlidir.

Şəxsi sektorda olduğu kimi, dövlət qulluğunda da davranış kodeksi, dürüst davranış milli sisteminin inkişafında get-gedə daha əhəmiyyətli rol oynayır.[4] Onlar, korrupsiya ilə bağlı qalmaqalların və başqa hüquqa zidd əməllərin qarşısını almaq strategiyasının hazırlanması üçün yol açır. Aydın görünür ki, rəsmi şəxs başlanğıcdan gərəkli qaydada fəaliyyət göstərir və prinsipə anlaşıqlı yanaşib öz mövqeyini müdafiə edirsə, bir çox problemlərin kəskinliyi azalır.

Bir qayda olaraq dövlət sektoru kodeksi, yüksək rütbəli rəsmi şəxslər, yaxud rəislər tərəfindən “yuxarıda” işlənib hazırlanır, sonra işə nisbətən aşağı səviyyələrə ötürülür. Nadir hal-

larda heyət bütün səviyyələrdə kodeksin işlənməsində iştirak edir. Bunun nəticəsində belə kodekslər şəraiti və bütövlükdə dövlət sektorunun arzularını tam əks etdirmir. Dövlət qulluqçuları tez-tez kodekslə az maraqlandıklarını etiraf edirlər. Çünki kodeksin hazırlanmasında onlardan iştirak etmək xahiş olunmur.

Bir sıra hallarda kodeksin hazırlanması qaydaları, kodeksin özündən əhəmiyyətli olur. O da vacibdir ki, kodeks, qəbul olunmuş uzunmüddətli məqsədləri özündə əks etdirsinsin, təkcə uzun-uzadı sadalanan qadağalara xidmət göstərməsin. Bu, “zahirən” qorxuducu cinayət nizamnaməsindən fərqli olaraq, kodeksə pozitiv ton verərdi. Həm də bu səbəbdən, “özü-özünü hərəkətə gətirən” davranış kodeksi daha rəğbət doğuran görünür, nəinki, bütün işçilərin iştirakı olmadan qanunverici orqana sınınmış “ölçüsüz” qanunvericilik parçası.

Yuxarıda təsvir edildiyi kimi, Avstraliyanın şimal-şərqindəki Queensland (Kvinslənd) ştatının qanunverici məclisi, hökumətin tam iştirakı olmadan hazırlanmış kodeksin sınımmasından qaçmağın vacibliyini qeyd etdi. Dövlət qulluqçuları üçün yaxşı hazırlanmış kodeksə nümunə kimi, Çex Respublikasının dövlət administrasiyasının etika kodeksini göstərmək olar. [5]

Kodeksin yaranması başa çatdıran kimi, çoxları prosesi bitmiş hesab edir. Ancaq effekt üçün kodeks hansısa bir təşkilat vasitəsiylə reklam olunmalı, aidiyyətli bütün insanlar və təşkilatlar sənədin mahiyyəti ilə bağlı məlumatlandırılmalıdır. Bundan başqa, rəsmi şəxslərə iş yerlərində kodeksin tətbiqinə, gerçək həyatdan götürülmüş etik dilemmanın müzakirəsinə imkan yaranması üçün qulluqçular müntəzəm hazırlıq keçməlidir.

Kodeksin şərhə də əhəmiyyət daşıyır. Sənəd, onun standartlarına əməl edən heyəti qoruyur. Bu səbəbdən effektiv kodeks konkret bir məsələ ilə bağlı çətinlik çəkən heyətə rəhbərlik etmək və məsləhət vermək üçün, adətən, kimisə müəyyənləşdirir. Hətta verilən məsləhət düzgün deyilsə, uyğun faktların üzə çıxarılmasına yer qalırsa və məsləhətin arxasınca vəziyyətə can atan şəxs gedirsə, ona günahkar kimi baxılmamalıdır. Ancaq belə müdafiə, uyğun şəxsin informasiyanı tam açması zamanı qəbul edilə bilər.

Qeyd etmək maraqlı olardı ki, Avstraliyanın Queensland ştatı departamentlərin öz davranış kodekslərini inkişaf etdirmələri üçün qanunvericilik çərçivəsi yaratdı.

QANUNVERİCİLİKLƏ TƏSDİQLƏNMİŞ DAVRANIŞ KODEKSİ: QUEENSLAND YANAŞMASI

Queensland Avstraliyada yeganə yurisdiksiya və dünyadakı azsaylı yurisdiksiyalardan biri kimi, dövlət idarələrində etik davranışlar üçün konkret qanunvericilik qəbul edib. [6] 1994-cü ildə qəbul olunan Dövlət Sektorunun Etikası Haqqında Qanun [7] və ona əlavələr, 1994-cü ildə qəbul olunmuş İnformatorların Müdafiəsi Qanunu [8] konkret etik qanunvericilik kimi özündə ilk Avstraliya nümunəsini əks etdirir. Onların qarşıya qoyduğu məqsəd dövlət sektorunda yüksək peşəkarlıq standartlarının təmin olunmasıdır. Bu aktlara görə departament rəhbərləri davranış kodeksi işləyib hazırlamalı, heyət isə onu cəmiyyət üçün əlçatan etməli və departamentin illik məruzəsində sənədin yerinə yetirilməsinin təsvirini verməlidir.

Hər iki qanun iş yerində qulluqçular və rəislərdən nə tələb olunduğu haqqında onlarda tam aydınlıq yaratmaq zərurətindən çıxış etmişdir. Bu tələb ədalət, bərabərlik, məsuliyyət, dürüstlük sahəsində gündəlik narahatlıqdan, eləcə də rəsmi şəxslərin qanuna zidd hərəkətlərinin qarşısının sistemin özü tərəfindən alınacağı haqqında icmanın gözdəntilərin-

QUEENSLAND DÖVLƏT SEKTORUNUN ETİKA HAQQINDA QANUNU

dən doğmuşdur.

Qanun qəbul olunduğu formada beş prinsipi bəyan edir. Bunların əsasında Qanunda müəyyənləşdirilmiş “etik öhdəliklər” dayanır. Tələb edilir ki, bu prinsiplər agentliklərin əsas davranış kodeksi olsun. Dövlət sektorunun ayrı-ayrı agentlikləri bu prinsipləri, ştat işçiləri və cəmiyyətin münasib təmsilçilikləri ilə məsləhətləşmə əsasında hazırlamalıdır. Çərçivə dəyərləri aşağıdakılardır:

- ▶ *Qanuna və parlamenti idarəçilik sisteminə hörmət*
- ▶ *Şəxsiyyətə hörmət*
- ▶ *Dürüstlük*
- ▶ *Çalışqanlıq*

DÖVLƏT RESURSLARININ İDARƏ EDİLMƏSİNDƏ İQTİSADİYYAT VƏ EFFEKTİLİK

Qanun bu öhdəlikləri aşağıdakı kimi şərh edir:
[9]

Dürüstlük – dövlət vəzifəsi, cəmiyyətin etibarının təsdiqi kimi dövlət məmuru aşağıdakılara çalışır:

- (a) dövlət administrasiyasının dürüstlüyünə ictimai inamı qorumaq, möhkəmləndirmək; və
- (b) göstərilən rəsmi şəxsin xidmət etdiyi icmalarda ictimai rifahı inkişaf etdirmək.

[Bu öhdəliyi] nəzərə alan dövlət məmuru:

- (a) *öz rəsmi səlahiyyətindən, mövqeyindən ziyanlı şəkildə istifadə etməməli, yaxud onları ziyanlı şəkildə həll etməməlidir; və*
- (b) *vəzifəli şəxsin şəxsi maraqları ilə rəsmi öhdəlik arasında yaranan istənilən münaqişə dövlət maraqlarını təmin edən qayda da həll edilməlidir; və*
- (c) *gördüyü fırıldaqçılığı, korrupsiyanı, məqbul olmayan idarəetməni aşkarlamalıdır.*

Praktikada bu öhdəliklər tələb edir ki, rəsmi şəxs, məsələn, rəsmi informasiyanı ziyanlı şəkildə aşkarlamasın, səlahiyyətindən və resurslarından sui-istifadə etməsin, yaxud şəxsi maraqlarla rəsmi öhdəliklər arasında yaranan istənilən münaqişədən qaçsın və ya belə münaqişələri dövlət maraqları baxımından həll etsin.

Çalışqanlıq - öz rəsmi vəzifəsini yerinə yetirən məmur faydalı təşəbbüslər, qayğıkeşlik, diqqət nümayiş etdirməli, dövlət administrasiyasında yüksək standartlara çatmağa can atmalıdır.

Bu vəzifə tələb edir ki, rəsmi şəxslər “adi iş günnü” təmsil etsin, eyni zamanda əsaslandırıl-

mış inzibati qərar qəbulu prosesinin ədalətli prosedur tələblərinə əməl etsin, müştərilərə yüksək standartlı xidməti təmin etmək üçün bütün imkanlardan istifadə etsin, insan sağlamlığına və iş yerində çalışanların təhlükəsizliyinə münasibətdə faydalı “qabaqgörənlik” tələblərinin şərtləri əsasında davransın, ikrah doğuran davranışa yol verməsin, nazirlərə əhatəli ekspert məsləhətləri versin və yüksək dövlət administrasiyası standartlarının təminatına cəhd göstərsin.

İqtisadiyyat və səmərəlilik – öz dövlət vəzifəsini yerinə yetirən dövlət məmuru, dövlət vəsaitlərinin israfından qaçmalı, ondan sui-istifadə etməməli, yaxud bədxərc olmamalıdır.

Praktikada bu öhdəlik o deməkdir ki, məmurlar dövlət gəlirləri və aktivlərinin qorunması, həm də proqram və xidmətlərin səmərəli yerinə yetirilməsinin təminatı üçün dövlət resurslarının bütün formalarını idarə etməlidir (məsələn, insan, material, maliyyə resursları, intellektual mülkiyyət və informasiya).

“Əsas icraçı şəxslərin öhdəlikləri - Etika Haqqında Qanun tələb edir ki, dövlət sektorundakı əsas icraçı şəxs, öz müəssisəsində Qanunun, etika sahəsində hazırlıq işlərinin həyata keçməsinə təmin etsin. Çox vacibdir ki, müəssisənin “administrativ praktika və prosedurları”, müəssisənin Qanununa və davranış Kodeksinə uyğun gəlsin.”

Bu şərtlərin yerinə yetirilməməsi, məşğulluq barədə müqaviləyə uyğun olaraq əsas icraçı şəxsin (potensial planda) sanksiyasına, yaxud dondurulmuş öhdəliyin pozulması ilə bağlı kompensasiya haqqında şəxsi hüquqi iddiaya gətirib çıxara bilər. Belə məhkəmə çekişmələri qulluqçunun, əvvəlcədən görülməsi və qarşısının alınması mümkün olan qeyri-etik davranı-

şı nəticəsində vətəndaşın, müştərinin, müəssisənin maraqları ziyan çəkən zaman meydana gələ bilər; məsələn, kontrakt üzrə danışıqlar zamanı, yaxud müəssisənin əsas icraçısının iştirakı ilə hazırlanan tender təklifləri prosesində.

DÖVLƏT MƏMURUNUN ROLU

1995–ci ildə Queensland’in dövlət sektoru müəssisələri tərəfindən təklif edilən rəhbərlik prinsiplərinin müəllifləri, vəzifələrə təyin olunmuş şəxslərin məsuliyyət və cavabdehlikləri, onların hakimiyyətə, parlamaent təmsilçiliyinə, bütövlükdə cəmiyyətə münasibəti barədə möhkəmlənmiş ənənəvi görüşlərdən bir az da qabağa getdilər. Əsas prinsiplərdə aşağıdakı bəyanat öz əksini tapır:

“Dövlət vəzifəsi tutmaq, özündə etibarlı ehtiva edir.”

Bütün səviyyələrdə dövlət qulluqçularından gözlənilən davranış standartları mövcud hökuməti, dövlət sektoru təşkilatlarını və icmanı legitim və davamlı şəkildə qayğılandırır.

Dövlət məmurları müxtəlif yollarla icmanın verdiyi maliyyənin istifadəsinə və başqa qiymətli resurslara nəzarət edir. Bu resursların istifadəsi və sui-istifadəsi idarəçilər üçün peşəkar etikanın vacib suallarını qaldırır.

Eyni dərəcədə, dövlət qulluqçularından icqimai maliyyə və başqa resurslardan effektiv və faydalı istifadə olunması üzərində nəzarətin təminatı ilə bağlı etik öhdəlik daşımaları gözlənilir.

Bundan əlavə, dövlət və şəxsi sektor arasındakı fərqləri zəiflətmək üçün, Queensland qanunvericiliyi dövlət sektorunda dürüst davranışın nümunəsini verir.

LİTVADAN NÜMUNƏ

Litvanın 1995-ci il tarixli Mülki Xidmət Haqqında Qanunu, haqq və vəzifələri, dövlət qulluğunun əsas prinsiplərini, eləcə də korrupsiyanın aradan qaldırılması üçün əsasnaməni nəzərdə tutur. Qanun böyük cinayətə, yaxud dövlət xidmətinə qarşı cinayət törətmiş, həm də son on ildə dövlət qulluğunda ziyanlı fəaliyyət göstərmiş şəxslərin kənarlaşdırılmasını nəzərdə tutur.

Məmur rəislə yaxın qohumluq əlaqəsində və yaxud nığahda olduğu halda, onunla bir yerdə işləmək hüququna malik deyil. O, təbəçiliyində olanla və yaxud onun işinə nəzarət səlahiyyətinə malik olan məmurla da qohumluq əlaqəsi yarada bilməz. Məmurun dövlət qulluğunda ikinci işi olmamalıdır.

Qanunda, dövlət qulluğu ilə bir-birinə uyğun gəlmədiyi elan edilmiş fəaliyyət növlərinin müfəssəl şərhə verilib. Dövlət qulluqçusu şəxsi maraq güddüyü təqdirdə özəl kompaniyanın rəisi ola bilməz, müəssisənin və yaxud agentliyin adından kontrakt bağlaya bilməz. Eyni zamanda, məmur dövlət maraqlarını, yaxud xarici müəssisələri təmsil edə bilməz.

Məmur ləngimədən özünün birbaşa rəisini qanunsuzluq halları ilə bağlı vəzifə və təlimatlar haqqında xəbərdar etməlidir. Məmurun həm də haqqı var ki, hökumətin qərarı, yaxud təlimatın məqsədi qanuna zidd olduğu təqdirdə istənilən tapşırığı, təlimatı yerinə yetirməkdən boyun qaçırsın. Məmur birbaşa rəisinə məsə-

lənin mahiyyətini yazılı şəkildə təqdim etməli, tapşırıq və təlimatın da yazılı qaydada təhvil alındığı təqdirdə icrasına başlamalıdır. Belə olan halda məsuliyyət tapşırılan işi icra edən məmurun deyil, ona bu cür hərəkət etmək tapşırığı verən yüksək rütbəli rəisin üzərinə düşür. İnzibati pozuntu və cinayət xarakterli heç bir tapşırıq, təlimat yerinə yetirilə bilməz. Belə tapşırıqların yerinə yetirilməsi üçün məmur da, rəis də məsuliyyət daşıyır. İnsan ləyaqətinə toxunan tapşırıq və təlimatları da icra etmək olmaz. [10]

NƏZARƏT : OMBUDSMAN VƏ BAŞ MÜFƏTTİŞ

Hökumət ombudsmanı, baş müfəttiş və dövlət qulluğu üzrə komissiya-bunların hamısı dövlət xidmətinin yüksək etik standartlara çatmasında maraqlıdır. [11] Standart nə qədər yüksək olsa, həyat hamı üçün bir o qədər asan olar. Dövlət maliyyəsində audit həyata keçirən bir sıra hökumət orqanları, onların məhdud resursları müqabilində nəyə diqqəti cəmləşdirmək, nələr etmək məqsədiylə "etik audit" işləyib hazırladılar.

Bu məmurlardan və institutlardan hər biri, hökumət müəssisələrinin daxilindəki idarəçilik prosesində nəzarətin həyata keçirilməsində, eyni zamanda effektiv və korrupsiyasız daxili prosesləri işləyib hazırlamaq üçün təcrübəli rəislərin işlərində faydalı rol oynaya bilər. Belə profilaktik rol böyük dividendlər gətirə bilər. Korrupsiyanın qarşısının alınması o deməkdir ki, itkilərdən qaçmaq mümkün olur və bahalı təhqiqatlara ehtiyac qalmır (Ombudsmanın roluna 7-ci bölmədə baxılır).

HÖKUMƏT ETİKASI İDARƏSİNİN YARADILMASI

Dövlət etikasının inkişafı və öyrədilməsində ümumi məsuliyyətin effektivliyinə nail olmaq üçün, konkret hökumət müəssisəsinin üzərinə yük düşür.[12] Adətən belə xidmət hökumət idarəsi nazirliyində (the ministry for government administration) yerləşir. Belə təsisatlar maraqların toqquşması zamanı ciddi problemlərlə üzləşən dövlət qulluqçularına məsləhət verə bilər. Belə vəziyyətləri inanılmış, ləyaqətli peşəkarlarla müzakirə etmək zəruridir.

Amerika Birləşmiş Ştatlarındakı 1978-ci il Watergate [13] qalmaqalından sonra Hökumət Etikası Departamenti yaradıldı (OGE). OGE icra hakimiyyəti qanadının etik proqramları üçün siyasi liderliyi və istiqaməti təmin edir. Bu sistem əksmərkəzləşib və hər departament, yaxud agentlik etik proqramlarının idarə edilməsinə cavabdehdir.

OGE hakimiyyətin icra qanadının bütün vəzifəli şəxsləri və işçiləri üçün ümumiləşdirilmiş Etik Davranışın Standartlar kompleksini nəşr etdi. Bu normativlərdə federal hökumət əməkdaşlarının davranışını müəyyənləşdirən 14 prinsip şərh edilir. Bu prinsiplərin mərkəzi elementi – dövlət qulluğuna ictimai inamdır. Federal hökumətin qulluqçuları işlərində qərəzsiz olmalı, dövlət vəzifəsindən şəxsi mənafları üçün istifadə etməməlidir. Bu normativlər həm də bir sıra sahələrə aid təfərrüatlı təlimatlar verir: kənar mənbələrdən hədiyyələr, əməkdaşlar arasında hədiyyələr, maliyyə maraqlarının toqquşması, bitərəflik, məşğulluğun təmin edilməsi, vəzifədən sui-istifadə və xarici fəaliyyət.

yət. Qaydaların həyata keçirilməsi hökumətin adi intizam prosesi yolu ilə təmin edilir.

Bu idarə maliyyə məlumatlarının aşkarlanması üçün də eyni tipli sistem hazırladı. Bu dövlət sistemidir və konfidensialdır, bütün agentliklər tərəfindən gerçəkləşdirilir və davamlı olaraq OGE tərəfindən təftiş edilir. İdarə müntəzəm olaraq agentliklərin etik proqramlarının təftişini həyata keçirir, zamanətlər verir və rəsmi şəxslərin etika sahəsində hazırlıqları üçün Vaşinqtonda, Kolumbiya dairəsində, ABŞ-ın başqa şəhərlərində seminarlar keçirir.

Son illər Argentina və Cənubi Afrikanın bir sıra ölkələri Birləşmiş Ştatların nümunəsi əsasında hərəkət edirlər.

KANADA YANAŞMASI

Kanadada bir sıra əyalətlər, eyni zamanda federal hökumət [14] parlamenti və yüksək dövlət məmurlarını təlimatlarla təmin etmək üçün etika məsələləri üzrə vəzifə yaratdı. Belə vəzifələr müxtəlif cür adlanır: "Etika Komissarı" (Alberta); "Dürüstlük Komissarı" (Ontario); "Maraqların Toqquşması üzrə Komissar" (Britaniya Kolumbiyası, Saskatchewan, Nova Scotia, New Brunswick, Şimal-Qərb Torpaqları və Yukon), "İştirakçıların maraqlarının müdafiəsi üçün komissar" (Newfoundland), yaxud "Etika üzrə məsləhətçilər" (federal hökumət).

Bütün bu idarələr etiraf edir ki, tam qanun sistemə istinad olunduğu təqdirdə etika sahəsində iki böyük risk var.

Hər şeydən öncə dövlət qulluqçuları gerçək etik davranışın nədən ibarət olduğunu asan

unudar və onun əvəzində hüquqi həssaslıq və incəliyə malik formul və konsepsiyaya istinadla özlərini müdafiə edə bilirlər.

İkincisi, ağıl və əxlaqla mühakimə etməyi bacaran istənilən şəxs üçün məsələnin xırdalanmasına hərdən bir yer qalır. Belə hadisənin baş verməsi ictimai inamı möhkəmləndirmək əvəzinə, ciddi eroziya doğura bilər. Kanadanın federal hökuməti dövlət vəzifəsi tutan şəxslərin etik qayda tətbiq etmək istəklərində səmimi olduqlarını aydınlaşdırmaq üçün yeni yanaşma müəyyənləşdirdi. Yanaşma ondan çıxış edir ki, onlar doğrudanmı vətəndaşlar tərəfindən yüksək səviyyəli hörmət görmək istəyirlər. Buna görə də, qadağan olunmuş davranış hallarının ətraflı siyahısının tərtib edilməsi yolu ilə etik davranışı kodlaşdırmamaq qərarı verildi.

Etik strukturun yaradılması və onun idarə edilməsinin Kanada yanaşması, maraqların toqquşması baş verməmişdən xeyli əvvəl, belə hallardan qaçmaq imkanlarına əsaslanır. Bu yanaşma insanlarla işə və onların etmək istədiklərinin düzgün olduğu barədə təsəvvürlərinə istinad edir.

Federal etika üzrə Kanada məsləhətçisinin idarəsi, maraqların toqquşması və başqa etik məsələlərlə məşğul olur. Yəni, "kor-korənə inam" idarəçiliyinə hansı rəsmi şəxsin məsuliyyət daşdığını da daxil etməklə, kimin federal hökumətin əsas qərarlarına daha böyük ehtimalla təsir göstərəcəyi müəyyənləşir. Kor-korənə inam ona görə yaradılır ki, maraqların hər hansı toqquşmasından qaçmaq üçün qərar qəbul edənlərin investisiyaları müstəqil himayəçilər tərəfindən ayrıca qorunsun (həm də gizli). Qərar qəbul edən şəxsin, investisiyaların harada olması barədə qətiyyət məlumatı olmur. Buna görə də o kiminsə təsiri altına düşə bilməz.

Etika üzrə məsləhət idarəsi, baş nazir də daxil olmaqla bütün federal kabinet üzvlərini əhatə edir. Bu idarə kabinet üzvlərinin xanımlarını və uşaqlarını, hökumət nazirlərinin siyasi işlər üzrə köməkçilərini və yüksək rütbəli federal dövlət məmurlarını diqqətdə saxlayır. Bu idarə nəzarət etdiyi adamların əmlak və gəlirlərinin, eyni zamanda onların nəyə meylli olmalarının monitorinqi ilə məşğul olur.

Cinayət qanunvericiliyinin pozulmasına şübhə yaranan vaxt etika üzrə məsləhətçi polis, prokuror və hakim roluna girmir. O, vətəndaşlar üçün qeyri-etik görünən situasiyalarla məşğul olur. Bununla yanaşı, onlar heç bir vəchlə, azacıq da olsa qanunsuz hərəkət etmirlər. Məsləhətçi əslində Maraqların Toqquşması Kodeksinin əhatə etdiyi məsələlərlə yaxından məşğul olur.[15] Konkret əmlaka, ya marağa necə yanaşmalı sualı ilə müraciət edirlər, idarə isə məsləhətini verir. Baş nazir də ondan xahiş edir ki, təhqiqat aparsın və meydana gəlmiş konkret məsələnin həlli imkanlarını şərh etsin.

Bu idarə Lobbicilərin Qeydiyyatı Haqqında Qanuna və Lobbicilərin Davranış Kodeksinə görə də məsuliyyət daşıyır. Qanunlar lobbicilik fəaliyyətinin şəffaflığını və bu işlə məşğul olan insanların yüksək peşəkarlıq standartları ilə təmin olunmasını nəzərdə tutur. Hər iki Qanuna 4-cü bölmədə baxılır.

Etika üzrə indiki Kanada məsləhətçisi hesab edir ki, idarə öz məqsədlərinə çatmaq üçün nailiyyətlər qazanmaqdadır: "Mənim görüşdüyüm insanlar etiraf edir ki, qəbul edilən düzgün qərarlar, onların uzunmüddətli siyasi sağlamlıqlarını təmin edir. Onlar etiraf edirlər ki, kanadalılar davranış və hüquq üzrə yüksək standartlar gözləyir. Bu standartların onları qane etmələri üçün hər şey etdilər".

Qeyd etməyə dəyər ki, Kanadadakı son qalmaqal baş naziri “Etika paketi” adlanan sənəd qəbul etməyə həvəsləndirdi. Onun qəbulu etika üzrə idarənin mövqeyini əhəmiyyətli dərəcədə möhkəmləndirəcək.[16]

RİSKİN İDARƏSİ VƏ İŞÇİ HEYƏTİ

Riskin idarəsi, problem meydana gələnə qədər onun aşkarlanması və yaranmasının qarşısının alınmasıdır.

Burada bir neçə xəbərdarlıqedicici əlamət var:

- ▶ *İstirahət günü götürməyən heyət (personal). Bu insanlar işlə tam yüklənə bilər, ancaq böyük ehtimalla cəhd etməyə çalışarlar ki, onları əvəzləməyə gələnlər onların qeydlərini görməsinlər.*
- ▶ *İstirahət günü götürən işçilər yalnız əmək haqqlarını nəzərə almaqla bunu özlərinə rəva görmürlər.*
- ▶ *“Həssas” vəzifələrdə çalışanlar qumara qurşanmışlar.*

Bu məlumatlardan heç biri əvvəlcədən mühakimə olunan davranışa dəlalət etmir. Ancaq hər belə hal rəhbər tərəfindən ciddi diqqət tələb edir.

Aktivlərin və passivlərin aşkarlanması prosesi, daha çox formal xarakter daşıyır və bunlar, “həssas” vəzifə daşıyanlar personalın mütəmadi rotasiyasını nəzərdə tutur. [17]

İdarəçilər korrupsiya riskinin olduğu sahələri bilməlidirlər. Bu sahələr müntəzəm yoxlanılmalı və korrupsiya haqqında məsələ ilə bağlı

faydalı qərar verən müasir təşkilati strategiya riskləri həyata keçirilməlidir.

Yüksək riskin funksiyaları aşkarlanmalı və sənədləşdirilməlidir. Eyni zamanda, hansısa problemin yaranmasına qədər fəvqəladə plan hazırlanmalıdır. Bu funksiyalar aşağıdakı məsələləri əhatə edir:

- ▶ *binanın, müəssisənin, avadanlıq və məhsulun standartlarının təftişi, tənzimlənməsi və monitorinqi*
- ▶ *xüsusi sənədləri, yaxud lisenziyaları konkret bir sahəyə aid peşəkarlıq səviyyəsini yoxlamaq üçün adamlara vermək, onlara konkret fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq imkanının yaradılması*
- ▶ *ödənişlərin nəgd alınması*
- ▶ *dövlət fondlarından qrantların verilməsi*
- ▶ *zəiflərə, əlillərə kömək və qayğı göstərilməsi*

Riskin idarə eimək üçün gərəkli alətlər aşağıdakılardır:

- ▶ *Davranış kodeksləri; onun öz təyinatına uyğunluğu hər iki ildən bir yoxlanmalıdır*
- ▶ *Davranış kodeksi sahəsində təlim; bu vaxtaşırı, iki ildə bir dəfə həyata keçirilməlidir*
- ▶ *Hədiyyə, mənfəət və bəxşişlərin qeydiyyatı*
- ▶ *İnformasiya və texnologiyanın idarə olunması*

- ▶ *İnformasiya təhlükəsizliyinə münasibətdə heyətin rolu və vəzifələri barədə onları yüksək səviyyədə məlumatlandırmaq*
- ▶ *Kadrların seçilib yığılması; tədarükün və podratın strategiyası*
- ▶ *Heyətə etika sahəsində işlərin gedişatı haqqında məlumatın verilməsi*
- ▶ *Auditin prosedurları*
- ▶ *Hesabatvermə sahəsində təşkilatın daxili siyasəti, hesabatların daxili və xarici kanalları və onların necə işləməsi barədə personalın müntəzəm məlumatlandırılması*
- ▶ *Təşkilatın daxili araşdırma potensialı ilə bağlı personalın müntəzəm məlumatlandırılması; əgər belə hallar baş verirsə, mümkündür ki, korrupsiyalanmış davranışın təsdiq edilməsi ilə bağlı effektiv reaksiya üçün xırdalıqlarına qədər konkret plan hazırlansın.*

LƏYAQƏT ƏSASINDA DƏYƏRLƏNDİRİLƏN DÖVLƏT XİDMƏTİNİN YARADILMASI VƏ DƏSTƏKLƏNMƏSİ

Motivasiyalı mütəxəssis personalı olmadan, heç bir müəssisə peşəkarcasına fəaliyyət göstərə bilməz. Korrupsiyanın əsas dağıdıcı əlamətlərindən biri dövlət qulluğuna işə təyinatın qabiliyyətə deyil, şəxsin hansısa əlaqələrinə əsaslanmasıdır.[18]

Dövlət qulluqçusunun seçilməsi, qabağa çəkilməsi və işdən qovulması üzrə institusional tədbirlər, dövlət sektorunun faydalı çalışması

üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir və bunun qanunvericiliklə tənzimlənməsi daha yaxşıdır.[19] Əhəmiyyətli vəzifələrə ləyaqətli insanları cəlb etmək lazımdır. Bu, həm də o deməkdir ki, vəzifənin özü də ixtisaslı vətəndaşlar üçün cəlbedici olmalı və özəl sektora alternativlik qabiliyyətini təsdiq etməlidir.

Siyasi və şəxsi əlaqələr əsasında işə cəlb olunmaya nisbətən, ləyaqət əsasında seçilib götürülmüş və qabağa çəkilmiş dövlət qulluğunda korrupsiya daha az olacaq. "Meritokratiya"da heyət öz şəxsi xidmətləri və ləyaqətləri əsasında qabağa çəkilir və onun təmsilçiləri çalışdıqları, xidmət göstərdikləri cəmiyyətə borcludur. Vəzifələrin güclü əlaqə əsasında əldə edildiyi yerlərdə, şəxsin təyin olunduğu institutlara münasibətdə deyil, belə əlaqələrə münasibətdə loyallıq göstərilir. Adətən, belə təyinatın sahibi gözləyir ki, hər hansı bir çətinliklə üzləşdikdə, patron onun müdafiəsini təşkil edəcək. Siyasi partiyalar tərəfindən təyin edilmələr o qədər də nüfuzlu olmayan idarəçilər üçün daha mürəkkəb vəziyyət yarada bilərlər.

Ləyaqətə əsaslanan dövlət qulluğu bəzi üstünlüklərə malikdir:

- ▶ *Namizədlər haqqında yoxlama kriteriyalarına görə mülahizə yürüdürlər, əgər qaydaların pozulmasına münasibətdə döğrudan da şübhə yaranıbsa, deməli gerçəkdən yoxlama lazımdır.*
- ▶ *Vəzifə tutan şəxs yaxşı nəticə göstərmək üçün stimula malikdir. Siyasilənmiş dövlət qulluqçuları gözə çarpmayan nəticələr göstərir. Siyasətçilər kadr seçilməsinə, onların qabağa çəkilməsinə, işdən qovulmasına, yaxud dövlət qulluqçusunun layiq olmadan bir işdən başqasına keçmiriləsinə birbaşa təsir imkanlarına malik olanda, peşə intizamını təmin etmək çətinləşir.*

Eyni zamanda şəxs qısa müddətə təyin olunursa, yaxşı nəticələr üçün stimullardan istifadə də çətinləşir.

- ▶ *Siyasi mülahizələrə görə təyin olunan dövlət qulluqçusu, xidmətdə olacağına ümid bəslədiyi qısa müddət ərzində şəxsi mənfəətini maksimum artırmaq məqsədilə qaydaları pozmağa meylli ola bilər.*
- ▶ *Öz qabiliyyətinə və dəqiq yoxlama kriteriyalarına görə vəzifə alan dövlət qulluqçusu özünü bu gün hakimiyyətdə olan hökumət qarşısında deyil, dövlət qarşısında hesabat verməli olan şəxs kimi hiss edəcək.*
- ▶ *Ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti, qısa-müddətli siyasi təyinatlardan və hökumət dəyişmələri zamanı mütəxəssis itkilərdən qaçmağa çalışır.*

Lakin sırf ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti, demokratik praktikaya uyğun gələn praktik fəaliyyəti nəzərə alanda dəyişmələrə məruz qalacaq. Məsələn, belə proqramlar azlıqların dövlət qulluğunda ədalətlə təmsil olunmasını təmin edə, eyni zamanda gender və coğrafi tarazlıq yarada bilər. Bundan başqa, ləyaqətə əsaslanan dövlət xidməti korrupsiyaya qarşı qarantıya vermir.

Kadrların dövlət sektorundakı vəzifələrə korrupsiyasız seçilib yığılması şərtləri aşağıdakılardır:

- ▶ *Kadrlar, ləyaqət və rəqabət kriteriyaları ilə qabağa çəkilmə proqramı, dəqiq xarakterizə edilmiş karyera əsasında seçilib yığılmalıdır*

- ▶ *Kadrın seçilməsində siyasi müdaxilənin iş-tər fəaliyyətdə, istərsə də dövlət sektorunda minimuma endirilməsi*

- ▶ *Yüksək səviyyəli bəzi vəzifələrə siyasi təyinatların ciddi şəkildə məhdudlaşdırılması*

- ▶ *Uyğun stimulu təmin edən münasib əmək haqqı və başqa üstünlüklər*

- ▶ *Hüquq mexanizmlərinin daxili tətbiqi yolu ilə dövlət qulluqçularının müdafiəsi.*

Çoxları intuitiv olaraq belə düşünməyə meyllidir ki, əmək haqqının yüksəldilməsi azmaaşlı mülki xidmətdə korrupsiyanı ləğv edir. Praktika isə vəziyyət daha mürəkkəbdir. Əhəmiyyətinə baxmayaraq, əmək haqqının ödənilməsi sahəsində islahatlar, həlli vacib problemlərin çoxsaylı stimullarından yalnız biridir. [20]

Bununla yanaşı, əmək haqqının ödənilməsi strukturundakı islahatlar, korrupsiyanın qarşısının alınmasında əhəmiyyətli vasitə ola bilər. Belə islahatlar, dövlət qulluqçuları üçün stimulların strukturunu dəyişdirir, əmək müqabilində mükafatlandırmanı daha da şəffaflaşdırır, əvvəlki kiçik əmək haqqını artırır və dövlət sektoruna daha təcrübəli heyətin cəlb olunmasını təmin edir:

- ▶ *Əgər mükafatlandırma sistemi meritokratiya prinsipinə əsaslanırsa, stimullar dövlət qulluqçularını korrupsiya praktikasından imtina etməyə, daha effektiv işləməyə, inamlı fəaliyyət göstərməyə həvəsləndirir. Nə zaman ki, əmək haqqı və xidməti işdə qabağa çəkilmə dövlət qulluqçusunun davranış qaydalarına hörmətindən və yaxşı nəticələrdən asılı olur, onda stimula böyük ehtimalla gerçəkləşəcək. İşin özünə*

isə daha dəyərli bir şey kimi baxılır. Buna görə də işdən qovulma və vəzifənin kəçildilməsi çox ciddi məsələyə çevrilir. Öz növbəsində bu o deməkdir ki, faydalı və effektiv intizam mexanizmi mövcud olmalıdır.

- ▶ *Əgər dövlət qulluqçusuna yaşayış minimumu ödənilmirsə, rüşvət tələb etmə stimulu nəzərəcarpacaq dərəcədə artır. Buna görə də, dövlət qulluqçuları üçün yaşayış minimumunun təmin olunması məqsədilə əmək haqqı sahəsində islahat aparmaqla, xırda miqyaslı korrupsiyanı cilovlamaq olar. Belə yanaşma Dünya Bankının yardım göstərdiyi ölkələrdə müdafiə olunur.*
- ▶ *Əmək haqqı sahəsində islahatlar, dövlət sektorunda əmək haqqının ödənilməsi, özəl sektorda verilən əmək haqqına münasibətdə rəqabət qabiliyyətlidir və bu yüksək ixtisaslı mütəxəssisləri cəlb edə bilər. Yüksək keyfiyyətli insan potensialı dövlət sektorunun effektivliyini qaldırır və davranış kodeksinə dəqiq əməl edilməsi üçün həvəs yaradır. Sinqapur və Honkonq buna nümunədir.*
- ▶ *Korrupsiyasız davranış üçün stimulların yaradılması tədbirləri içərisində, "sosial rifah" adlandırılan məsələyə də diqqət yetirmək lazımdır. Məsələn, təqaüdə çıxan dövlət qulluqçusu aylıq vəsait almalıdır. Həmin qaydada "cinayət yerinə düşən" dövlət qulluqçusu rüşvət, başqa korrupsiya nemətləri alanda avtomatik olaraq öz sosial üstünlüklərini itirməlidir.*

SİYASƏTÇİLƏR VƏ YÜKSƏK RÜTBƏLİ DÖVLƏT QULLUQÇULARI ARASINDA FƏRQLƏNDİRMƏLƏRİN APARILMASI

Peşəkar dövlət qulluğu hökumət administrasiyasının rahat işi üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Hökumət dəyişmələri baş verəndə dövlət qulluqçularının əksəriyyəti öz işində qalır. Dünyadakı siyasətçilər və onların təyin etdikləri gəlir, ancaq yeni hökumətdə iş prosesi davam edir.

Bütün vətəndaşlar kimi dövlət qulluqçusunun borcu qanunlara tabe olmaqdır. Ancaq dövlət qulluqçularının da, siyasətçilərin və nazirlərin də görmək istədikləri tədbirlər kimi, qanunun tələblərinə uyğun tədbirlərin görməsini təmin etmək üçün peşə öhdəlikləri var.

Bu o deməkdir ki, dövlət qulluqçusu həyata keçirilməsi lazım gələn bəzi qanunsuzluqlar haqqında öz siyasi rəhbərini informasiya ilə təmin etməyə borcludur. Onlardan, belə göstərişlərin yerinə yetirilməsindən imtina etməsi tələb olunmalıdır. Ancaq belə məsələləri söyləmək asandır, praktikada tətbiq etmək isə çətin. Belə situasiyalarda hər hansı bir dəqiq qərar da yoxdur.

Yüksək rütbəli dövlət qulluqçusunun mübahisəli məsələləri hökumətin hüquq məsləhətçisinə vermək imkanının olması da zəruridir. Qulluqçulardan korrupsiyalasmış qaydada davranmaq barədə nazirlərin xahiş etdikləri məsələlərdə onlar başa düşməlidir ki, cinayət işi çərçivəsində özlərinin müdafiəsini təmin edə bilməzlər, əgər deyilsə belə et, onlar nazirin əmr etdiyi kimi də davranacaqlar. Hökumət hüququn subyektidir. Bəzən dövlət qulluqçuları öz nazirlərinə deyirlər ki, onların istəklərini yerinə yetirmək istərdilər, amma

bunu etsələr hər ikisinə qarşı cinayət işi açıla bilər.

Problem, nazirlərin öz rolundan çıxıb siyasətlə məşğul olduqları zaman daha kəskin xarakter alır. Nazirin rolu siyasəti işləyib hazırlamaqdır. Ancaq bu siyasətin praktikada gerçəkləşməsi dövlət qulluqçularının işidir. Bu rollar arasında fərqi itdiyi, yüksək rütbəli dövlət məmurlarının nazirlərdən qorxmağa başladığı, qanunun başqaları kimi onlar üçün də eyni olduğunu qəbul etmək istəmədikləri vaxt korrupsiya çiçəklənir.

NƏ VAXT HƏDİYYƏ RÜŞVƏT SAYILIR? BƏXŞİSLƏR VƏ ONLARIN REYESTRİ

Yüksək rütbəli məmurların hazırlığı zamanı xatırlatmaq zəruridir ki, nazirin xahişi ilə yerinə yetirilmiş hər hansı bir qanuna zidd hərəkət, onları cinayət xarakterli təqibdən müdafiə etmir.

Qulluqçuların iş zamanı hədiyyə qəbul etmə hüquqları və onların qeydiyyatına alınması barədə dəqiq qayda və normativlər olmalıdır.

Şəxsi kontekstdə hədiyyələr xahişlə alınmır. Adətən, bəxşiş verənlərə xeyirxahlıq hissi nümayiş etdirilir. Bunun üçün heç kəs ödəniş gözləmir. Mövcud nəşr çərçivəsində biz, sırf özəl kontekstdə verilən hədiyyələrə toxunuruq. Ancaq hədiyyələr işgüzar münasibətlərdə də şəxslərə verilir. Belə hədiyyələr, adətən, onu alanda hansısa borc hissini yaranmasına xidmət edir.

Dövlət qulluqçusunun korrupsiya proseduru çərçivəsində bəxşiş alması, yaxud fayda əldə etməsi bütün ölkələrdə cinayət sayılır.

Bəs nə zaman məmur hədiyyə ilə rüşvəti fərqləndirməlidir?

Hədiyyə niyyət güdmədən, xeyirxahlıqla təqdim oluna, yaxud onun verilməsi ilə məmura təsir etmək məqsədi güdülə bilər. Hədiyyə verən dostluq münasibətlərinə, qonaqpərvərliyə, xeyirxahlığa, ələ alma və zorla qoparmaya qədər çoxsaylı motivlərə malik ola bilər.

İşgüzar kontekstdə hədiyyələr nadir hallarda filantropik mülahizələrlə, yaxud qonaqpərvərlik düşüncəsi ilə verilir. İş elə ola bilər ki, hədiyyə heç bir kommersiya qiymətinə malik olmaz, məsələn suvenir, yaxud bəzək-düzək əşyaları kimi. Ancaq belə hədiyyə, yaxud mənfəətin qiyməti yüksək olanda, ehtimal ki, belə hədiyyələr hansısa borc hissini doğurmaq, bunun müqabilində hansısa təmənna məqsədi güdür.

Siz pulsuz nahara razılıq verəndə, hansısa idman yarışına bilet qəbul edəndə, yaxud kommersiya alış-verişində endirimə yol verəndə də borc hissi yarana bilər. Belə bəxşışı qəbul edən dövlət məmurunun ləkələnmə təhlükəsi var. Hədiyyə verən bir az sonra məmurdan, onun üçün əlverişli rejim yaratmağı xahiş edəndə, məmurun imtina etməsi çətin olur. Hədiyyə verən, hətta açıq şəkildə alanı ittiham edə bilər ki, qarşı tərəf belə hədiyyənin verilməsini özü xahiş edib.

Dövlət qulluqçusunu korrupsiyaya cəlb etmək istəyən şəxs, adətən, xırda işarələrdən başlayır və onun perspektiv motivlərini anlamaq çətin olur.

Bunlarla yanaşı, öz əməlləri ilə korrupsiyanın obyektinə çevrilən və aldığı hədiyyələri, mənfəəti “əsaslandırmağa” çalışan məmurlar da olur. Adətən, aşağıdakı əsaslandırılmalardan istifadə edilir:

- ▶ *Hamı belə edir.*
- ▶ *Bəxşiş verən, sadəcə səxavətlilik, xeyir-xahlıq və dostluq hissləri ilə belə hərəkət edir.*
- ▶ *Mənfəət və hədiyyə ilə mübadilə heç kəsə ziyan gətirmir.*
- ▶ *Hədiyyə və mənfəət bürokratiyanın qarşısını alan, effektiv idarəetməyə yardım göstərən xeyirxah, işgüzar mühit “yetişdirir”.*
- ▶ *Hədiyyə və mənfəət, sadəcə mədəni ritualın və praktikanın bir hissəsidir. Ondan imtina inciklik yarada bilər.*
- ▶ *Dövlət xidmətçilərinə qənaətbəxş əmək haqqı ödənilmir. Onlar əlavə xırda mükafatlandırmalara layiqdir.*

Bu arqumentlərdə ictimai borc anlayışının dərki yoxdur. Dövlətin yüksək vəzifəli şəxsi olan məmur hökumət işlərinin qərəzsiz və dürüst həyata kesirilməsini təmin etməlidir. Əgər məmur iş zamanı hədiyyə qəbul edir, mənfəət götürürsə, bu vaxt onun hədiyyə verən qarşısında hansısa öhdəçiliyi, bütövlükdə isə dövlət xidmətinə inamsızlıq yaranır.

Yeni Cənubi Uelsin (Avstraliya) dövlət sektoru müəssisələri üçün model kodeksində [21] deyilir ki, qulluqçular, onları hədiyyə verənin xeyrinə qərəzli fəaliyyətə sövq etməyi qarşılarına məqsəd qoyan adamlardan, öz vəzifələrini yerinə yetirən zaman heç bir hədiyyə götürə bilməzlər. Əgər hədiyyə və mənfəət nominal

qiymətə malikdirsə, onda qulluqçu öz rəisinə insidenti təsvir edən yazılı məlumat verməlidir (aşağıda təsvir olunduğu kimi).

Hədiyyənin qəbulu, ya rədd edilməsi ilə bağlı qərar bir adamın ixtiyarına buraxılmamalıdır. Bu hər şeydən öncə müəssisənin öz məsuliyyətidir – qulluqçuların qəbul edə biləcəkləri hədiyyənin tipi və miqdarı müəyyən edilməlidir. Buna hədiyyələrə münasibətdə meyarların və siyasətin işlənilib hazırlanması yolu ilə nail olmaq mümkündür.

1. ÜMUMİ QAYDALARA GÖRƏ, DÖVLƏT QULLUQÇUSU, QIYMƏTİ NOMİNAL DƏYƏRDƏN YÜKSƏK OLAN HƏDİYYƏ XAHİŞ EDƏ, GÖTÜRƏ BİLMƏZ. PUL BƏXŞİŞİNİN HƏR HANSI FORMASI QƏBUL EDİLMƏMƏLİDİR.

Hədiyyənin qəbulundan imtina etməklə dövlət qulluqçusu abırını qoruyar və ona qarşı cəmiyyətdə mənfə rəyin formalaşmasının qarşısını ala bilər. Hədiyyə almanı qadağan edən siyasətə önəm verən təşkilatlar, öz əməkdaşlarını ləkələnməkdən qoruyur. Doğrudan da, iş verənlər, öz işçiləri üçün təhlükəsizlik mühitinin təminatı baxımından pozitiv hüquqi öhdəlik götürürlər. Ciddi stres və narahatçılıq doğuran ləkələnmə situasiyası zamanı əməkdaşlarını necə davranmaq barədə xəbərdar etmədikdə, müəssisələr potensial olaraq bu öhdəlikləri poza bilər. Hədiyyə almamağın üstün cəhətlərindən biri odur ki, hədiyyə verənlərin, onun qəbul olunmamasından incimə ehtimalı azdır. Dövlət qulluqçuları hədiyyədən imtina edən zaman izahat verə bilərlər ki, onların bu işə razılığı müəssisənin siyasətinə ziddir və belə məsələlərə yanaşmada müstəqil səlahiyyətə malik deyillər. Bu halda qulluqçular, hədiyyənin onları ələ almaq üçün təklif olunduğunu müəyyənləşdirməklə çətin vəziyyətə düşürlər.

2. HƏDİYYƏ TƏKLİF EDİLƏN, YAXUD İRADƏSİNİN ZİDDİNƏ ONLARI ALAN DÖVLƏT QULLUQÇUSU ÖZÜNÜN BİRBAŞA RƏİSİNƏ BU İNSİDENT BARƏDƏ YAZILI MƏLUMAT VERMƏLİDİR.

Bütün təklif olunan hədiyyələr öz nominal dəyərindən qiymətli olur. Onların qəbulundan imtina edilməsi barədə qulluqçu dərhal rəisinə məlumat verməlidir. İlk şifahi məlumatdan sonra məsələ ilə bağlı, hökmən yazılı şəkildə xidməti qeyd təqdim olunmalıdır. Yazılı qeydin məzmunu belə ola bilər:

- ▶ *İnsidentin yeri, tarixi və vaxtı*
- ▶ *Hədiyyə kimə təklif olunmuşdur*
- ▶ *Hədiyyəni kim təklif etmişdir və əlaqə haqqında müfəssəl məlumat (əgər onlar məlumdursa)*
- ▶ *Təklifə verilmiş cavab*
- ▶ *Edilmiş təklifin və işə aidiyyəti olanların əhatəli təsviri*
- ▶ *Qeyd, müəllifin imzası və tarixi*

Əməkdaş yazılı qeydin bir nüsxəsini özündə saxlamalı, digərini isə rəisinə verməlidir. O da öz növbəsində imza atıb, tarix qoymalı və uyğun qovluğa qoymalıdır.

“Gərəksiz” hədiyyə təklifi alan qulluqçu yazılı qeydi hazırlayan zaman situasiyanı nəzarətdə saxlamalıdır. Əksər dövlət qulluqçuları özlərini ləkələnmiş vəziyyətə salanda narahatçılıq keçirirlər. Yazılı bəyanat şəxsə imkan verir ki, öz versiyasını ifadə etsin və rahatlıq tapsın. İnsident barədə məlumat qulluqçunun təşkilatını da uyğun davranmağa həvəsləndirir.

3. ƏGƏR DÖVLƏT QULLUQÇUSUNUN İMTINASINA ƏHƏMİYYƏT VERİLMİRSƏ, YAXUD BAŞQA SƏBƏBDƏN NOMİNAL DƏYƏRİ QİYMƏTİNDƏN YÜKSƏK OLAN HƏDİYYƏ AĞILLI ŞƏKİLDƏ QAYTARILA BİLMİRSƏ, ONDA HƏDİYYƏYƏ MÜƏSSİSƏNİN MÜLKİYYƏTİ KİMİ BAXILMALIDIR.

Bir sıra hallarda hədiyyədən imtina çətin olur; məsələn, hədiyyə verən imtinaya məhəl qoymur və təklifində israr edir. Bundan başqa, hədiyyə insanların yanında təklif edilirsə, ondan imtinadan narahatçılıq hissi yarana bilər; məsələn, kənardan konfransa dəvət olunmuş məruzəçi. Hədiyyə müəssisənin mülkiyyəti olan kimi, hədiyyənin, mənfəətin taleyi və ondan istifadə üçün alan yox, təşkilat özü məsuliyyət daşıyır. “Reallaşma” müxtəlif formalarda, o cümlədən, hamının iştirakı ilə ola bilər.

4. NOMİNAL DƏYƏRLİ TƏKLİFLƏR QƏBUL EDİLƏ BİLƏR.

Adi nominal dəyəri olan hədiyyə alan adamda, adətən, öhdəlik hissi yaranmır. Belə hallar rəsmi funksiyanın yerinə yetirilməsinə təsir göstərə bilər və böyük ehtimalla təsir göstərir də. Bu səbəbdən, dövlət qulluqçularına hərdən nominal dəyərli hədiyyələrin qəbuluna icazə verilməsi korrupsiya üçün xırda təhlükə yaradır. Nominal dəyər keyfiyyətində baxılan hədiyyə nümunələri, müəssisənin fəaliyyəti ilə konkret bağlı olmayan bazarın ucuz bəzək əşyaları, yaxud korporativ suvenirlerdir. Ancaq hədiyyənin nominal dəyərli əşya olması məsələsinin həlli qulluqçunun ixtiyarına buraxılmalıdır. Bu məsələdə rəhbərlik müəssisəni təmsil etməlidir.

5. BƏZİ HALLARDA HƏDİYYƏ QƏBUL EDİLƏ BİLƏR, ƏGƏR ONLAR DÖVLƏT MƏMURLARI TƏRƏFİNDƏN VƏZİFƏLƏRİNİ İCRA EDƏN ZAMAN ALINIBSA VƏ DÖVLƏT QULLUNÇUSUNUN MÜƏSSİSƏSİNİN İŞİNƏ AİDDİRSƏ, YAXUD FAYDALI DÖVLƏT FUNKSIYASI YERİNƏ YETİRİLİRSƏ, BU CÜR ƏŞYALARIN HAMISI MÜƏSSİSƏNİN MÜLKİYYƏTİ OLMALIDIR.

Hədiyyə və bu kateqoriyadan olan mənfəətin qəbul olunmasının məqsəduyğunluğu barədə müəssisə öz əməkdaşlarını aydın şəkildə məlumatlandırmalıdır. Müəssisənin işinə aid olan hədiyyə nümunəsi, bu mövzuya aid kitabdır. Belə hədiyyələr müəssisənin mülkiyyəti olmalıdır.

Müəssisə üçün (heyətin ayrı-ayrı üzvlərinə deyil) o da məqsəduyğun olardı ki, alqı-satqının inkişaf planı çərçivəsində hədiyyə özündə saxlansın. Məsələn, kompaniya istehsal etdiyi məhsulların uyğun kəmiyyətdə alınmasından sonra özünün bütün müştərilərinə pulsuz avtomobil təklif edə bilər. Avtomobil müəssisədə kiminsə şəxsi rifahına xidmət etməməlidir. Faydalı vasitələrlə buna nail olan və avtomobildən istifadə rifahını qoruyub saxlayan müəssisə, avtomobile görə kompensasiya ala, onu auksionda sata, yaxud maşının rəsmi məqsədlər üçün istifadəsini təmin edə bilər. O da vacibdir ki, mükafat alan zaman müəssisənin qərəzsizliyinə ləkə gəlməsin.

6. BƏZİ HALLARDA VAHİD MƏQSƏDƏ XİDMƏT EDƏN VƏ ÜMUMİ VƏZİFƏLƏRİ YERİNƏ YETİRƏN HƏMKAR VƏ İŞ YOLDAŞLARINA GÖSTƏRİLƏN QONAQPƏRVƏRLİYİN CİDDİ ƏLAMƏTLƏRİNİ QƏBUL ETMƏK MƏQSƏDƏUYĞUN OLA BİLƏR.

Çay, kofe kimi qonaqpərvərlik əlamətləri, hədiyyədən fərqli olaraq nəzakət ifadəsidir və bir çox təşkilatın qonaqlarına təklif edilir. İşçi qrupu tərəfindən təklif olunan ciddi nahar da belə kateqoriyaya aiddir.

7. DÖVLƏT QULLUQÇULARI ÜÇÜN ONLARIN RƏSMİ VƏZİFƏLƏRİ İLƏ BAĞLI OLMAYAN XÜSUSİ TƏKLİFLƏRİN QƏBUL EDİLMƏSİ MÜNASİB OLA BİLƏR.

Bir sıra ölkələrdə xüsusi qiymətlərlə bazarlara yeni məhsullar çıxarılır, yaxud məhsulun qiyməti məhdudlaşdırılmış müddət ərzində azaldılır. Bu cür vəziyyət onu göstərir ki, dövlət qulluqçularının rəsmi vəzifələri ilə əlaqəli olmadığı təqdirdə, belə təklifləri qəbul etmək rəhətdir.

8. MÜƏSSİSƏ HƏDİYYƏNİN REYESTRİNİ APARMALIDIR

Əgər təşkilat bəzən qulluqçular üçün hədiyyənin qəbul edilməsinin mümkünlüyü qənaətinə gəlirsə, bütün hallarda davranışı tənzimləyən və ona nəzarət edən limit tətbiq olunmalıdır. Məsələn, belə bir tələb olmalıdır ki, nominal dəyərdən yuxarı qiymətdə olan bütün hədiyyələr elan edilsin və alan adamın adına açıq hədiyyələr reyestrinə daxil olunsun. Hədiyyə təklif olunan şəxsin, onun çalışdığı müəssisə və təşkilatın adı da buraya daxil edilməlidir. Eyni zamanda, hədiyyənin qəbul edilməsi barədə yazılı qeyd haqqında qərar da olmalıdır və

reyestr yüksək vəzifəli qulluqçu (yaxud uyğun vəzifəli şəxs) tərəfindən imzalanmalıdır.

Vacib müəyyənləşdirici məqamlardan biri də idarəçinin davranışı barədə qeyri-etik qərarın qəbul olunmasıdır. Başa qoysaq, etik qaydaların normalarına əməl edilməsindən fərqli olaraq idarəçilərin davranışı, böyük ehtimalla qulluqçular tərəfindən təkrar oluna bilər. Əgər rəhbərlik öz qulluqçularına bir cür danışır, başqa cür davranan adamlar kimi baxırsa, bu zaman onlarda pərişanlıq yaranacaq.

Rəhbərlik, öz təşkilatında etikanın inkişafına şəxsi nümunə ilə müsbət təsir göstərə bilər. Hədiyyəyə münasibətdə qəbul edilə bilən strategiyaların konkret növləri, baş verənlər haqqında qulluqçuların xəbərdar edilməsini,

rəhbərliyin yersiz hədiyyə qəbulundan imtina etdiyi zaman etik davranış nümayiş etdirən qulluqçuların mükafatlandırılması barədə aktiv addımlar atılmasını özündə birləşdirir.

Bunlardan başqa, hədiyyəyə münasibətdə seçilməsi mümkün olan bir sıra yanaşmalar da mövcuddur. Müəssisə özünün böyük və potensial tədarükçülərinə məktub yazıb məlumat verə bilər ki, rəğbət doğuran praktika onların öz işçilərinə heç bir hədiyyə təklif etməməsidir. Belə yanaşmanın üstünlüyü ondan ibarətdir ki, potensial tədarükçülər eyni yarış vəziyyətində olduğuna əminlik hiss edir və uyğun işlə bağlı tenderin əldə edilməsi prosesində tərəfkeşlik olmur. Hər şey aşkar və hesabatvermə qaydasında aparılır [22].

QEYDLƏR

- 1 Baxın: An Ethics Framework for the State Sector, August 1999, (Dövlət sektoru üçün etik çərçivə, avqust 1999). State Services Commission, Wellington, New Zealand: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption, Sydney, Australia http://www.icac.nsw.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306
- 2 Realizasiya üçün münasib informasiyaya baxın: the Report of the UN Secretary General E/CN.15 / 2002/6/ Add.1. http://www.unodc.org/crime_cicp_com-mission_session_11.html?print=yes
- 3 Bu yazılı qeydlər OECD–yə məxsus deyil, müəlliflərin özləri tərəfindən daxil edilmişdir.
- 4 Baxın: Best Practice Codes of Conduct for Public Officials <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centre for

Applied Ethics – Government, Policy and Public Sector Ethics Page: www.ethics.ubc.ca/resources/govt/; International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org/>; OECD / PUMA Ethics and Corruption Page (in particular the “Principles for managing ethics in the public sector”, 1998): www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm; Office of the Ethics Counsellor, Canada: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoecbce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing”(2000) <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>; János Bertók, Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada)

- 5 Baxın: Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia), www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf; Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US) ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf; Ethics Code of Public Servants (Georgia); <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Code of Ethics for Public Officials (Hungary): http://www.b-m.hu/kozzszolgalat/etika/angol/aetika_21.htm
- 6 Czech Code of Conduct: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
- 7 Taken from Whitton, above.
- 8 Australian Public Sector Ethics Act: <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
- 9 Australian Whistleblower Protection Act: http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94_03E_030509.pdf
- 10 The Queensland Public Sector Ethics Act: www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf
- 11 Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14.
2 Camerer, Lala, (10/2001): Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman's offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 – Ombudsman, Berlin, Transparency International (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Citizen Ombudsmen— Local Government Disclosure Systems-Japan, (http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html) UN Global Programme against Corruption, CICP, Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002): Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>) Link to the Office of the Inspector General of Government, Uganda (<http://www.igg.go.ug>)
- 12 The description is taken from Stuart Gillian, The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995.
- 13 US Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>
- 14 Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 15 Office of the Ethics Counsellor (Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 16 For a discussion, see The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1
- 17 Job rotation is recommended as a preventive measure by the Transparency International Source Book (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>; Independent Commission Against Corruption checklist: http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html.
- 18 JPope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 "Public Service to Serve the Public" (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- 19 For an example, see the Estonian Public Service Act: 64.49.225.236/Documents/estonia.pdf.

20 JPope, Transparency International Source Book, Chapter 1 "The Challenge of Renovation" (2000): <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf; D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998. <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; R. Di Tella, E. Schargrotsky, The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf; R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf; W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; World Bank on civil service issues (including crosscountry data on government employment and pay): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; World Bank on the importance of adequate pay: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; (UK) House of Commons, Select Committee on International Development, 4th Report: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; World Bank on Public Service Pay Policy in Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

21 Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia): http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html

22 Yeni Cənubi Uelsin korrupsiyaya qarşı müstəqil komissiyası: "Hədiyyə, fayda, yoxsa sadəcə rüşvət? Dövlət sektorunun məmurları və müəssisələr üçün rəhbərlik prinsipləri"; http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf



C.M.
F. K. L. S. H.

İstər dövlət, istərsə də özəl təşkilatlar şikayətlərin verilməsi və baxılması üçün etibarlı sistemə ehtiyac hiss edir. Korrupsiyanın potensial imkanlarından narahat olanlar məsələ ilə bağlı məsul rəhbərləri hökmən xəbərdar etməlidir. Əgər mövcud problemin yaranmasının səbəbkarı rəhbərlik özündürsə, bu zaman işçilərin inandıqları uyğun səlahiyyətli şəxslərə şikayət vermək üçün müəyyən mexanizm olmalıdır.

Şikayət vermənin etibarlı mexanizmi olmyandakı rəhbər öz təşkilatında baş verənlər haqqında nisbətən az məlumata malik ola bilər. Korrupsiyalaşmış rəhbərlər təbəçiliyində olan işçilərin qayda pozuntularından və sui-istifadələrdən şikayət etmək imkanından məhrum olduqlarını biləndə heç nədən qorxmurlar. Rəhbərlərin, yaxud sırası işçilərin fəaliyyətlərində anlaşılan olmaması davamlı xarakter ala və mənəvi mühitin korlanmasına gətirib çıxara bilər. Şikayət vermənin etibarlı mexanizminin olması isə istənilən belə vəziyyəti düzəltməyə imkan yaradır.

Ancaq bir çox ölkələrdə işçilər öz həmkarlarının işdəki nalayiq davranışları barədə susmağa üstünlük verirlər. Belə məlumatlar barədə xəbərdarlığa ictimaiyyət əleyhinə yönəlmiş hərəkət, bir növ, qonşulara qarşı "casusluq" etmək və vətəndaşdan «işverənlik» kimi baxılır. Eyni zamanda bu məsələ ilə bağlı fərqli düşüncədə olan ölkələrin də sayı artmaqdadır. Vətəndaşlar başa düşürlər ki, özünə hesabat verən insanların korrupsiya və bu qəbildən olan nalayiq hallar barədə məlumatları uyğun instansiyalara çatdırması cəmiyyətin maraqlarına daha çox cavab verir.

Düzündür, cəmiyyətin məsələyə yanaşmasını dəyişdirmək üçün müəyyən vaxt tələb olunur.

Dövlət qulluqçularına şikayət vermək imkanlarının vacibliyini göstərən hansısa islahat proqramının olması, vəzifəli şəxslərin qanunsuz və məsuliyyətsiz hərəkət etməmələri üçün hər bir işçinin müşahidə qabiliyyətini artırır. [1]

ŞİKAYƏTVERMƏNİN DAXİLİ MEXANİZMLƏRİ

Hər bir dövlət idarəsində (eyni zamanda, böyük və kiçikliyindən asılı olmayaraq hər bir özəl sektor təşkilatında) daxili şikayət vermənin dəqiq müəyyənləşdirilmiş proseduru olmalıdır. Tez - tez belə prosedurlar düzgün başa düşülmür. Adətən, onlar bu və ya digər şəxsi maraq güdənlərə ünvanlanır; sözügedən hər bir belə prosedur münaqişəli xarakter daşıyır. Verilən şikayətdəki məlumatların doğruluğunu təsdiq etmək zəruridir. Mövcud mexanizm prosesin faydalılığını təmin etmək məqsədilə, təhqiqat aparmaq imkanı olan vəzifəli şəxslərə öz narahatlıqlarını çatdırmaq üçün işçilərə şərait yaratmalıdır.

AŞKARLIQ: İŞÇİLƏRİ ETİBARLI ŞİKAYƏTVERMƏ KANALLARI İLƏ NECƏ TƏMİN ETMƏLİ

Qalmaqalların və qəzaların qarşısının alınmasında, eyni zamanda qüsurlu praktikanın dayandırılmasında işçilərin əhəmiyyətli rol oynaması ötən əsrin səksəninci illərində Birləşmiş Krallıqda dalbadal baş verən fəlakətli hadisələrdən sonra qəbul edildi.

Demək olar ki, bu hadisələrin hamısının ictimai təhqiqatı nəticəsində aydın oldu ki, işçilər bu qalmaqal və qəzalar baş verənə qədər onlardan xəbərdar idilər, ancaq ya həyəcan yarat-

maq qorxusundan susmuş, ya da ki, belə hallarda lazım olan ünvanlara müraciət etməmişlər. Belə nümunələrdən aşağıdakıları göstərmək olar:

- ▶ *1988-ci ilin dekabrında Londondan bir qəder aralı yüklü dəmiryol stansiyasında, 35 nəfərin ölümü ilə nəticələnən qatarın aşmasından sonra aparılan təhqiqatdan aydın oldu ki, nəzarətçi qəzaya səbəb olan bərkidilməmiş naqili görmüş, ancaq bunu "əhəmiyyətsiz bir şey" hesab edərək susub, rəhbərliyi narahat etməmək qənaətinə gəlmişdir.*
- ▶ *1991-ci ilin iyulunda Beynəlxalq Kredit və Kommersiya Bankı çökdükdən sonra aparılan təhqiqatdan aydın oldu ki, despotik iş şəraiti nəticəsində bankın hər hansı təhlükəli fəaliyyətiylə bağlı xidməti heyətin öz etirazlarını ifadə etmək imkanı olmamışdır.*
- ▶ *1987-ci ildə Belçikanın Zeebrugge şəhərində "Herald of Free Enterprise" bərəsinin batma səbəbinin araşdırılması göstərdi ki, xidməti heyətin nümayəndələri bərənin açıq burun qapıları ilə dənizə çıxması barədə beş dəfə xəbərdarlıq etmiş, ancaq bu nümayəndələrin əndişəsinə heç kəs məhəl qoymamışdı.*
- ▶ *1996-cı ildə İraqa silah daşınması ilə bağlı aparılan təhqiqatlar nəticəsində aydın oldu ki, işçilərdən biri məsələ barədə Britaniya Xarici İşlər Nazirliyinə məktub göndərmiş, lakin buna heç kim məhəl qoymamışdı.*

Belə qəzaların hər birindən qaçmaq mümkün idi. Çox güman ki, xidməti borcların layiqincə yerinə yetirilməməsini, ilk növbədə hansısa təşkilatda çalışan insanlar müşahidə edir. Ancaq iş yerlərində yüksək mədəni davranış

olanda, insanlar uyğun davranış normalarının pozulması ilə bağlı müşahidələrini açıq ifadə etməyə tərəddüd edirlər. İşçilər ilk "həyəcan təbili" çalan, aşkaredici (ifşa edici) kimi çıxış edə bilirlər və etməlidirlər. Lakin həyəcan qaldırıldığı təqdirdə nəyisə itirmək qorxusu onları narahat edir. Belə aşkarlayıcılar öz işlərini və dostlarını itirə bilər. [2] İlk növbədə bu, rəhbərliyə qarşı qeyri-qanuni davranışları ilə tanınan aşağı pillədəki işçilərə aiddir.

Belə işçilərin dörd seçim variantı var:

- ▶ *Susmaq*
- ▶ *Rəhbərliyin hüquqa zidd davranışları barədə narahatlığı hansısa daxili prosedurun köməyi ilə ifadə etmək*
- ▶ *Rəhbərliyin hüquqa zidd davranışlarından yaranan narahatlıqla bağlı hansısa xarici orqana, məsələn, tənzimləyici orqana müraciət etmək*
- ▶ *Rəhbərliyin hüquqa zidd davranışlarını kütləvi informasiya vasitələri ilə aşkarlamaq*

Variantlardan hər biri bu və ya digər dərəcədə qənaətbəxş deyil. O istisna haldır ki, iş yerindəki mədəniyyət işçilərə nəticədən qorxmadan öz fikirlərini ifadə etməyə imkan verəndə, yuxarıda sadalanan variantların hər birinə ya işəgötürən, ya işçi, yaxud da ictimaiyyət üçün (nümayəndələri səhmdar, vergi ödəyən, sərnişin, yaxud istehlakçı olsun) xoşagəlməz nəticələri olan seçim kimi baxılsın.

Narahatlıq doğuran seçim variantı ilə üz-üzə gələn işçi öz həmkarının, yaxud rəhbərliyin şübhəli davranışına göz yummağa və susmağa üstünlük verəcək. Hər bir fərd üçün bu, ən

təhlükəsiz seçimdir. Ancaq belə seçimlər nəticəsində risk ortadan qalxmır, təhlükə sovuşmur, korrupsiya isə kəsilmir. Məsuliyyətli işəgötürən öz təşkilatının maraqlarını qorumaq imkanlarını itirəndə, onun heç nəyə məhəl qoymayan rəqibi, yaxud rəhbəri hər şeyə icazəsi olan adam kimi davranmağa başlaya bilər.

ŞİKAYƏTVERMƏ MEXANİZMLƏRİNİN NÖVLƏRİ

Qanun, ən azı iki növ institutu nəzərdə tutmalıdır-aşkarlayıcı ya qeyri-qanuni davranışla bağlı öz şübhələri haqqında məlumat verə bilər, ya da sübutlar təqdim etməlidir. Xatırlanan birinci növ institutlara mövcud təşkilat çərçivəsində nəzarətçi, bu təşkilatın rəhbəri, yaxud daxili (ya da xarici) nəzarət orqanı kimi səmərəsiz idarəetmə məsələləri ilə məşğul olmaq üçün xüsusi yaradılmış ayrı-ayrı struktur vahidlərini özünə birləşdirməsi lazımdır. Əgər aşkarlayıcı dövlət xidmətçisidirsə, bu zaman o informasiyanı ombudsmana, korrupsiya ilə mübarizə orqanlarından birinə, yaxud hansısa baş auditora çatdırmalıdır.

Aşkarlayıcıların yuxarıda xatırlanan birinci strukturlara çatdırdığı informasiyalar bir nəticə verməyibse, bu zaman onların ikinci növ institutlara müraciət etmək imkanları olmalıdır, əsasən də o hallarda ki, bu informasiyanın aşkarlandığı müəssisə, yaxud şəxs:

- ▶ *Təhqiqatın aparılmaması haqqında qərar qəbul edib.*
- ▶ *Təhqiqatı əsaslandırılmış müddət ərzində axıra qədər aparmayıb.*
- ▶ *Təhqiqatın pozitiv nəticələrinə baxmayaraq, heç bir fəaliyyət göstərməyib.*

- ▶ *Müəyyənləşdirilmiş müddət ərzində informasiyanın açılmasına hansısa reaksiyanın olduğu barədə aşkarlayıcıya heç bir məlumat verməyib.*

Aşkarlayıcıya, həm də xatırlanan ikinci instituta birbaşa müraciət etmək imkanı verilməlidir, əgər onların:

- ▶ *Bu məsələni öz təşkilatı daxilində qaldıranda, yaxud yuxarıda təsvir olunan xarici orqana müraciət edəndə təqib olunacağını güman etməyə bir əsasları varsa*
- ▶ *Birinci institutda davranışı pozanların qeyri-qanuni incidiləcəyindən ehtiyatlanmağa əsasları varsa.*

İkinci qrupun tərkibinə qanunverici orqanın, hökumətin üzvləri və yaxud kütləvi informasiya vasitələrinin nümayəndələri daxil ola bilər. Təcrübə göstərir ki, işçilərin hüquqi müdafiəsini nəzərdə tutan, hüquqa zidd davranış hallarını açan Aşkarlayıcı Haqqında Qanunun olması öz-özlüyündə insanları aşkarlayıcılığa həvəsləndirmir. Avstraliyanın Yeni Cənubi Uels ştatında bir dövlət vəzifəli şəxs, bu ölkədə 1992-ci ildə qəbul edilən Aşkarlayıcı Haqqında Qanunla effektiv müdafiəni yoxlamaq məqsədilə tədqiqat apardı. Nəticədə məlum oldu ki, rəyi soruşulanların 85%-i, korrupsiyanın və başqa məsələlərin üzərinə işıq salacağı təqdirdə işəgötürən tərəfindən özlərinin müdafiə olunacaqlarına əmin deyillər. Əlli faiz respondent isə cavab tədbirlərindən qorxdığı üçün informasiyanı aşkarlamaqdan imtina edəcəyini bildirmişdi.

Yeni Cənubi Uelsin korrupsiya ilə mübarizə aparan müstəqil komissiyası bu qənaətə gəldi ki, Aşkarlayıcı Haqqında Qanunun səmərəliliyinin təmin olunmasına yardım göstərmək üçün:

- ▶ *Hər bir təşkilatda informasiyanın aşkarlanmasına əməldə sədaqət olmalıdır və onları aşkarlayanların müdafiəsi təmin edilməlidir;*
- ▶ *Təşkilatlarda qeyri-qanuni davranışlar haqqında məlumatların təqdim edilməsi üçün effektiv və geniş populyarlığa malik olan daxili sistem yaradılmalıdır.*

Nə isə bir iş görməyin zəruriliyini hiss edən əməkdaş məsələni aktiv şəkildə öz təşkilatı daxilində və xaricində eyni dərəcədə qaldıracaq. İnformasiyanı aşkarlamağın hansı xarici nümunəsinin məqbul sayılması, eyni zamanda bu nümunələrin hansı şəraitdə fayda verəcəyi barədə dəqiq göstəriş olmayanda, bu və ya digər informasiyanı aşkarlamaq qərarına gələn işçi, həqiqətən, hər şeydən öncə kütləvi informasiya vasitələrinə müraciət etməyi üstün tutacaq. Adətən, bu variant son anda tətbiq olunur və əlbəttə ki, sadıq işçilərin üstünlük verdiyi seçim deyil. Adətən, əsəb gərginliyi keçirən, yaxud gerçəkdən mövcud məsələnin başqa həlli yolu olmadığını hiss edən və bu məsələnin münasib şəraitdə, şəxsi karyeraya ziyan vurmada çözülcəyini düşünən xidməti heyətin nümayəndələri kütləvi informasiya vasitələrinə məlumat verməyə meylli olurlar.

Məlumatın kütləvi informasiya vasitələrində açıqlanması, demək olar ki, hədəf təşkilatda dəyişməyən reaksiya doğurur. Əgər məsul şəxslər məsələdən xəbərdar deyillərsə, onların instinktiv reaksiyası iddiaları təkzib etmək olacaq. Onlara deyilsə ki, irəli sürülən ittihamların sübutları var, bu zaman həmin şəxslər "Carçını öldür!" şüarına bənzər bir mövqedən çıxış edəcəklər. Məsələn, aşkarlayıcı tez-tez nalayiq sözlərlə təhqir ediləcək, onun haqqında olmazın rəvayətlər, dedi-qodular yayılacaq; yaxud da bu adamı nataraz, qəddar, etibarsız

bir adam kimi təqdim edib, insanları ona inanmamağa çağıracaqlar.

Belə hərəkətlər ictimai fikirdə təşkilat haqqında rəğbət, inam yaratmır. Analoji olaraq təşkilatlar boş sözlərə qarşı ətraflarına susmaqla divar hördüklərini və beləliklə müqavimət göstərdiklərini bəyan etməklə özlərinin doğruluğuna cəmiyyəti inandıra bilməyəcək. Susmaq günahın etirafı kimi düşünülür.

Əgər işçilərə onları narahat edən məsələlər barədə işəgötürənlə söhbət etmək üçün təhlükəsiz və məqbul bir yol təmin olunursa, ehtimal ki, hüquqa zidd hərəkət dayandırılacaq. Bundan başqa daha böyük ehtimal var ki, qanuna zidd hərəkətlər olan yerdə onlar aşkarlanacaq və təşkilatın az əmək sərf etməsi ilə ilkin mərhələdə qarşısı alınacaq. Bir sıra təşkilatlar öz xarici auditorlarına tapşırırlar ki, bu təşkilatlarda şikayət vermənin effektiv kanalının olub-olmamasını yoxlasın.

AŞKARLAYICILAR HAQQINDA QANUNLAR

Aşkarlayıcı söylərinin genişlənməsinə istənilən cəhd hesabatvermənin mövcudluğu ilə müşayiət olunur.

Birləşmiş Krallıqda qüvvədə olan Cəmiyyətin Maraqlarına Uyğun İnformasiyaların Aşkarlanması Haqqında Qanunun (CMUIAH) məqsədi bu və ya digər təşkilatda, müəssisədə ümumi davranış normalarının pozulması ilə yaranan narahatlıqlarla bağlı məsələ qaldırmağın məqbul, həm də təhlükəsizliyinə işçiləri inandırmaq yoluyla hesabatvermə zəruriliyinə və təşkilatlarda sağlam idarəciliyə yardım göstərməkdir. Sözügedən Qanunda bu, mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq narahatlıq doğuran məsələləri qaldıran işçilərin təqiblərdən və işdən

qovulmalardan müdafiələrinin tam və təcizsalmadan təmin edilməsi yoluyla həyata keçirilir. [3]

CMUİAH cinayətlərdən gerçək narahatlıqla, və-təndaş hüquqpozmaları ilə (səhlənkarlıq, kont-raktın pozulması və inzibati hüququn pozulması da daxil olmaqla), ədalət məhkə-mələrinə səhv göndərişlərlə, sağlamlığa ya-ranmış təhlükələrlə, təhlükəsizliklə, yaxud ətraf mühitlə və bu problemlərin istənilən biri-nə göz yummaqla bağlı olan məsələlərdə tət-biq olunur. Bu qanun bütün özəl sektora, dövlət sektoruna, bütün xeyriyyə sektoruna tətbiq olunur, eyni zamanda podratçıları, təc-rübə keçənləri, müxtəlif növ hazırlıq keçmiş şəxsləri, vasitəçi təşkilatın xidmət heyətini, ev-lərə işləyən şəxsləri və Dövlət Səhiyyə Xidmə-tinin (DSX) hər bir mütəxəssisini əhatə edir. Hazırda CMUİAH, gerçəkdən müqavilə ilə iş-ləyən bütün şəxsləri (DSX-də çalışanlar istis-na olmaqla), təmənnəsiz bu və ya başqa iş görənləri, kəşfiyyat xidmətinin əməkdaşlarını, quru qüvvələrin zabitlərini və polis zabitlərini əhatə etmir. [4]

Hənsisa işçi, bu və ya digər təşkilatda və ya-xud istənilən problemin həlli üçün hüquqi mə-suliyyət daşıyan bu və ya digər şəxslərə münasibətdə qayda pozuntularından narahat-lığını ifadə etdiyi hallarda CMUİAH çərçivəsində ona ləngimədən və tam müdafiə təqdim olunur. Belə işçilərin müdafiəsinin təminatı üçün əsaslandırılmış və gerçək şübhə kifayət edir. Mövcud vəziyyətin məntiqi əsaslandır-ması odur ki, təşkilata cavabdeh şəxs praktik metodlar haqqında şübhə doğuran məlumat almaq və problemi qaydaya salmaq üçün kifa-yət qədər əlverişli imkanlara malikdir. [5] Bun-dan əlavə, uyğun yanaşma əsaslandırmaya və hesabat vermə prinsipinin effektiv tətbiqinə yardım göstərir. Əgər nəticədə bu narahatlıq əsaslandırılırsa, mövcud qanunla insanları öz

əməllərinə görə məsuliyyətə də cəlb etmək olar, onların nəlayiq hərəkətlərini və məsələni əvvəlcədən bildiklərini əyani göstərmək də olar.

Ancaq Birləşmiş Krallığın sözügedən qanu-nunda informasiyanın aşkarlanmasının təşki-latdan kənar müdafiə edilməsi şəraitləri də şərh olunur. Qanuna görə hökumət informasi-yanın aşkarlandığı belə hallarda bir sıra tən-zimləyici orqanlara müəyyən rol ayırır. İnformasiyanı aşkarlayan istənilən təşkilat, müdafiədən həmin işçi əsaslı şəkildə informa-siyanın doğruluğuna və onun tərkibindəki sub-uta yetirilməmiş iddialara inana qədər istifadə edir. İşçinin praktikasında bir neçə mötəbər subutlar olmalıdır ki, bu ona qayda pozuntusu-na mövcud şəraitdə əminliyin nəyə əsaslandı-ğını əyani göstərməyə imkan versin, hətta bu əminliyin nəticədə səhv olduğu məlum olsa belə.

İnformasiyanın daha geniş aşkarlanmasına isə, polis və parlament üzvlərinin informasiya-larının kütləvi informasiya vasitələrində aşkar-lanması daxildir. Burada müdafiə hüququ almaq üçün işçi bir sıra yoxlama şərtlərinə ca-vab verməlidir. İşçiyə müdafiə imkanı verilmə-si üçün o, narahatlıq doğuran məsələlərlə bağlı işəgötürənə, yaxud tənzimləyici orqanın məsul şəxsinə müraciət etmək məcburiyyətindədir. Bu qaydada istisna hal işçinin əsaslı ola-raq təqibdən qorxduğu şərait ola bilər; əgər mövcud məsələnin işçini əzmə ehtimalı varsa və belə hallarla məşğul olan konkret tənzimlə-yici orqan yoxdursa, yaxud bu məsələ müstəs-na ciddi bir məsələ sayılırsa.

Sözügedən qanunvericilik rahatlığı pozanları müdafiə etmir. Müdafiə imkanı almaq üçün işçi vicdanla hərəkət etməlidir. Bu tələb müstəsna hal kimi, işçi hüquqşünasla məsləhətləşmə-

dən sonra informasiyanı aşkarladığı halda tətbiq olunmur.

Belə qanunvericiliklər, iş yerlərində işçilərin hüquq normalarının pozulmasına göz yummadığı və nəticədən qorxmadan, əminliklə öz işəgötürənləri qarşısında onları narahat edən məsələləri qaldırdığı halların təminatı baxımından böyük əhəmiyyətə malik ola bilər. Məhkəmə təhqiqatı yolu ilə onlara vurulmuş ziyanın ödənilməsinə tələb edən məsələ qaldıranlar, işəgötürənləri susdurmağa cəhd göstərə bilər.

Analoji qanunvericilik Avstraliyada həm federal səviyyədə, həm də ştat səviyyəsində mövcuddur. [6]

YALANÇI BƏYANATLAR

Ayrı-ayrı adamların haqları və nüfuzları qeyri-ciddi, pis niyyətli və çirkin bəyanatlardan müdafiə olunmalıdır. Avtoritar dövlətlərdə “xəbərcilərin” olması kimi qorxulu hallar belə təhlükədən xəbər verir. Buna görə də aşkarlayıcılar haqqındakı qanunvericilikdə yalançı bəyanatlara görə vurulan ziyanın ödənilməsi qaydası öz ifadəsini dəqiq tapmalıdır.

Qanunda həm də zərər çəkən adamın reputasiyasının minimum bərpası əks olunmalıdır. Belə tədbirlər hər şeydən əlavə, üzrxahlığın dərc olunmasını və şəxsi işdə düzəlişlər aparılmasını özündə əks etdirməlidir. Adətən, cinayət kodekslərində yalan xəbər söyləməyə görə cəza nəzərdə tutulur. Aşkarlayıcıların da nəzərinə çatdırılmalıdır ki, əgər verdikləri bəyanatlar əsaslandırılmamış və bəd niyyətlidirsə, bu qayda onlara da tətbiq oluna bilər.

QAYNAR TELEFON XƏTTLƏRİ

Çex hökuməti Daxili İşlər Nazirliyində korrupsiyaya qarşı mübarizə üçün ilk qaynar xətt açanda (polisdə korrupsiya ilə mübarizəyə yönəlmiş), bir çox insanlar düşünürdü ki, dövlət qulluqçularından ibarət kadrların cəmləşdiyi telefon xəttinə adi vətəndaşlar inanmayacaqlar. [7]

Çex Respublikasında belə təsəvvür formalaşır ki, ən azı qeyri-hökumət təşkilatları yüksək etibarə malikdir və alınan şikayətlərə baxılması, bu şikayətlərə reaksiya verilməsi daha çox onlardan gözlənilir. Bu, belə bir fikrə gəlməyə əsas verir ki, anonim və ya başqa şəkildə vətəndaşları narahat edən məsələləri qaldırmağa imkan verən qaynar xətt xidmətini dəstəkləmək üçün qeyri-hökumət təşkilatları əlverişli imkanlara sahib ola bilər.

QHT-lər belə miqyasda korrupsiya ilə mübarizədə iştirak edəndə, aşağıdakıların təmin olunması böyük əhəmiyyət kəsb edir:

- ▶ *Telefonla zəng edən və bu mərkəzin xidmətinə inananlar, qaynar xətt mərkəzinin rolunu və insanların şəxsiyyətini diqqətlə müəyyənləşdirdilər.*
- ▶ *Qaynar xəttlər daha geniş strategiyanın tərkib hissəsinə daxil edildi.*
- ▶ *Telefon xəttləri, narahatlıq doğuran suallar üzrə təklifə reaksiya verənlərin həddən artıq çoxlu zəngləri müqabilində uğursuzluğa düçar olmadı.*
- ▶ *Məqsədyönlü şəkildə ciddi reklam kampaniyası aparıldı və onun gedişində bu xidmətin məqsədi izah edildi, işin kimlər*

tərəfindən müdafiə olunduğu aydınlaşdırıldı.

- ▶ *Bu telefon xəttlərini dinləmənin bütün imkanları istisna edildi.*
- ▶ *Anonim zənglərə münasibətin məqbul, yaxud qeyri-məqbulluğu ilə bağlı dəqiq qərar qəbul edildi.*
- ▶ *Qaynar xəttə konkret istifadə barədə dəqiq rəhbərlik edici göstərişlər verildi.*
- ▶ *Konkret qaynar xətt, zəng vuranlara öz hüquqlarını başa salmağı bacaran və onlara əsas problemlərinin həllini təklif edən ixtisaslı və təcrübəli operatorları işə cəlb etdi.*
- ▶ *Öz ad və soyadlarını deyən abonentlərlə əks-əlaqə quruldu, verilən şikayətin taleyi ilə bağlı onlar məlumatlandırıldı.*

Bu heç də o demək deyil ki, dövlət sektoru da öz idarələrində qaynar xətt yaratmasınlar. Əksər ölkələrdə polis, gömrük, vergi idarələri də daxil olmaqla, öz təyinatına cavab verən uyğun qaynar xətt idarələri fəaliyyət göstərir. Ancaq dövlətə ictimai inamın yüksək olmadığı şəraitdə, bu və ya başqa hökumət təşkilatı, ictimai etimad qazanmış hansısa hörmətli qeyri-hökumət təşkilatı ilə öz gücünü birləşdirə bilər. Birgə fəaliyyətlə bu iki təşkilat dövlət adından qaynar xətt xidməti işini qurmağa qadirdir. Məsələn, layihələrində korrupsiyadan narahat olanlara Dünya Bankının özü çoxsaylı ölkələrdə pulsuz telefonla qaynar xətt xidməti yaradır. [8]

Ukraynada korrupsiyaya qarşı mübarizədə iki növ qaynar xətt fəaliyyət göstərir. Hökumətin qaynar xətti müqavilə ilə işləyən şəxslərə vergi pozuntuları barədə telefonla məlumat vermək

imkanı yaradıb. Təəssüf ki, bu qaynar xətt hələ ictimai etibar qazanmayıb; qismən bu ona görə baş verir ki, xidməti hökumət idarə edir. “Vətəndaş Maraqlarını Müdafiə Edən Büro” adlandırılan vətəndaş cəmiyyəti təşkilatı qaynar xətt məsələsində böyük populyarlığa malikdir. Bu qaynar xətt sutka ərzində bütün zəngləri qəbul edir və onlara ya operator, ya da avtocavablayıcı cavab verir. Anonim şikayətlər sənədləşdirilir və belə zənglərin müəyyənləşmiş modeli yarananda uyğun fəaliyyət göstərilir.

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ ÜÇÜN DAHA BÖYÜK ROL

Bir sıra ölkələrdə aşkarlayıcılara yardım və məsləhət xidməti göstərən QHT-lər mövcuddur. QHT-lər narahatlıq doğuran məsələlərlə bağlı işçiləri əlaqəyə girməyə həvəsləndirirlər ki, onlar uyğun şəkildə problemləri qaldırsın və aşkarlayıcıların görmək istədikləri işlərin tam başa düşülməsinin təminatı yaransın. Bəzi QHT-lər istər dövlət, istərsə də özəl sektorda daxili şikayətlərin sistemi barədə ekspert məsləhətləri verir və şikayətlərin alınmasında rəsmi kanal funksiyasını yerinə yetirirlər.

Birləşmiş Krallıqdakı QHT, “Public Concern At Work” [İş Yerində İctimai Qayğı] (PCAW), evvəllər qanunvericiliyin qəbulu üçün məsuliyyət daşıyırdı, indi isə mövcud qanunun fəaliyyətinin təminatı məqsədiylə bütün maraqlı tərəflərlə işləyir (işəgötürənlərlə, həmkarlarla və tənzimləyici orqanlarla). O, həm özəl şəxs hüququnda ayrı-ayrı şəxslərin fəaliyyətinin cəmiyyəti necə məlumatlandırıldığını nümayiş etdirmək, həm də başqalarına qayğı kimi ictimai xeyirxahlıqla aşkarlayıcının işinə yardım göstərmək üçün ictimai sferada çalışır. [9] PCAW CAR-dakı analoji QHT – Demokratiya Məsələləri ilə Bağlı Hamı Üçün Anlaşıqlı Məsləhət Mərkəzi ilə əməkdaşlıq edir. [10]

Birləşmiş Ştatlardakı Hökumətin Hesabatvermə Layihəsi (HVL), ölkədə aparıcı aşkarlayıcı təşkilatlardan biridir. HVL həm də hökumət və korporativ strukturların hesabat verməsinə yardım göstərir, peşəkar söz azadlığının müdafiəçisi qismində çıxış edir, məhkəmə proseslərində çətinlik çəkənlərin tərəfində dayanır, araşdırmaçıların fəaliyyəti ilə bağlı narahatlıq doğuran məsələləri geniş şəkildə işıqlandırır, onların fəaliyyəti ilə əlaqədar qanun yaradıcılığı sahəsində siyasətin işlənməsi ilə məşğul olur və bu qanunvericilik islahatlarının tənzimlənməsinin hazırlığında iştirak edir. [11]

OMBUDSMANIN OFİSİ

İşlər qaydasında olmayanda, bu və ya digər hadisənin gedişində narazılıq yarananda və hökumət bürokratiyasında şikayətləri heç kəs eşitmək istəməyəndə adi vətəndaş nə etməlidir? Burada variantlardan biri məhkəmə sistemə müraciət etməkdir. Ancaq məhkəmə sisteminin qanuna uyğun fəaliyyət göstərdiyi bu və ya başqa ölkələrdə də hakimlərin işə yanaşmasında astagəllik ənənəsi mövcuddur. Bu səbəbdən onlara kömək üçün müraciət edənlərə qayğı ilə yanaşılır və iş bəla başa gəlir. Bundan başqa, hakimlərin özü korrupsiyalasmış ola bilər və onların qanunçuluğa əməl etmələri şübhə doğurar.

Belə hallarda vətəndaşların ombudsmana müraciət etmək imkanları olmalıdır. [12] İspaniyada ombudsmanı "xalqın müdafiəçisi", CAR-da "ictimai müdafiəçi" adlandırırlar. İş şikayətlərə baxmaqdan və öz hüquqları baxımından ictimaiyyətin maarifləndirilməsindən ibarət olan ombudsman, öz ünsiyyət maneraları ilə və əlavə rəsmiyyətdən qaçmaqla vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının ideal tərəfdaşı ola bilər. Ombudsman vəzifəsinin təsis olunduğu ölkələrdə hər şeydən öncə onlar, vətəndaşlarla bələdiyyələr

arasında baş verən fikir ayrılıqlarını aradan götürməyə yardım göstərməyən qeyri-rəsmi ictimai vasitəçilərin işini qabaqladılar. Müstəqil Milli Xalq Müdafiəçisindən asılı olmayaraq Kataloniyada (İspaniya) qanunvericiliyə yerli ombudsman vəzifəsi daxil edildi.

Ombudsman vəzifəsinin təsis olunması ideyası ilk dəfə 2000 il əvvəl Çində meydana gəldi, sonra isə Türkiyə vasitəsiylə Skandinaviyaya keçdi. Skandinaviyalılar bu vəzifəyə müasir forma verdilər. Hakimiyyətin güclü mexanizmi ilə üz-üzə gələn vətəndaşlar üçün bu ideyanın əhəmiyyətli olduğu qənaətinə gələn bir çox ölkələr son illərdə onu qəbul etdi. Skandinaviya ölkələrinin ardınca, ilk dəfə Yeni Zelandiya 1962-ci ildə bu vəzifəni təsis etdi. Həmin il Norveç bu nümunəni təkrarladı. [13]

Tarixən bu vəzifənin dövlət idarələrindəki cinayətlərə diqqət ayırmasına baxmayaraq, son illərdə ombudsmanın ənənəvi səlahiyyətləri xeyli genişlənib. Onlar indi həm də korrupsiyaya və insan haqqlarının pozulmasına qarşı mübarizə aparırlar. Ombudsman vəzifəsi keçid dövrünü yaşayan bir sıra ölkələrdə müxtəlif adlar altında təsis edildi: Macarıstanda parlament tərəfindən vətəndaş haqqlarına vəkil edilən; Sloveniyada vətəndaş haqqlarının müdafiəçisi; Rusiyada insan haqqlarına vəkil edilən; Latviyada insan haqqları üzrə milli idarə və Gürcüstanla, Rumıniyada ictimai müdafiəçi. [14]

Litvada ölkə Konstitusiyasına uyğun olaraq beş parlament ombudsmanının şurası var. Onların əsas vəzifəsi, bürokratiyaya və hakimiyyətdən sui-istifadəyə münasibətdə ortaya çıxan etirazlara baxmaqdır. İki ombudsman dövlət mülki qulluqçuların; bir nəfər hərbi zabitlərin, qalan iki nəfər isə yerli hakimiyyət orqanlarındakı vəzifəli şəxslərin işlərini araşdırır.

Ombudsman vəzifəsinin effektiv olması üçün onlar dörd meyara cavab verməlidir:

- ▶ *Ombudsman təhqiqat aparmaq səlahiyyətinə malik olan təşkilatdan asılı deyil.*
- ▶ *Ombudsmanın fəaliyyəti hökumətə vətəndaş inamının möhkəmlənməsinə böyük təsir göstərir. Qaydaya uyğun olaraq ombudsmanın zamanəti ilə uyğun praktik tədbirlər görülməlidir.*
- ▶ *Ombudsman dürüstlüyün və ədalətin təcəssümüdür.*
- ▶ *Ombudsman açıq şəkildə hesabat verməyə borcludur.*

Ombudsman səmərəsiz idarəçilik barədə müstəqil olaraq ərizə alır və onu araşdırır. O məhkəmə ilə rəqabət aparmır və məhkəmədə işi uduzan, qərardan potensial şikayətçi olanlar üçün sonrakı instansiyanın funksiyasını yerinə yetirmir. Ombudsmanların əksəriyyətinin hakimlərin fəaliyyətini təhqiq etmək səlahiyyəti yoxdur.

Ombudsmanların rolunun müəyyənləşdirilməsi müxtəlif ola bilər. Pakistan qanunvericiliyi əsas funksiyalar keyfiyyətində bu vəzifə üçün aşağıdakı təhqiqatları müəyyənləşdirir:

(I) tövsiyyə xarakteri daşıyan qərar, proses, məsləhət, qanunazidd, yaxud səhv fəaliyyət, qayda, sərəncam, yaxud qəbul edilən praktika və prosedurdan dala çəkilmə, əgər bu proses, bu qərar, bu məsləhət, bu səhv, yaxud fəaliyyət insafli və əsaslandırılmış deyilsə; səhv, özbaşına, əsaslandırılmamış, ədalətsiz, qabaqcadan hasil olan qənaət, ayrı-seçkilik salan, yaxud qəddar olan; nöqsanlı səbəblərə əsaslanan; yaxud səlahiyyə-

tin yerinə yetirilməsi ilə bağlı, yaxud bacarıqsızlıqla, yaxud rüşvətxorluq, xidməti vəziyyətdən məkrli məqsədlər üçün istifadə etmə, favoritizm, nepotizm və fəvqəladə inzibati cəhd kimi nöqsanlı və yararsız həvəsin olması ilə əlaqədar səlahiyyətləri yerinə yetirməkdən imtina və

(II) laqeydlilik, diqqətsizlik, süründürməçilik, xidməti vəzifəni və borcu yerinə yetirəndə, yaxud işin aparılmasında bacarıqsızlıq və səriştəsizlik göstərəndə. [15]

Kanada məhkəmə sistemində dönüş nöqtəsinə çevrilmiş bir məhkəmə işinin araşdırılması müəyyən etdi ki, "ombudsman araşdırma işiğini o yere salmağa qadirdir ki, onsuz hamı qaranlıqda qalar, həm də pəncərələrə örtük salmaq istəyənlərin müqaviməti qırıla bilər". [16]

Ombudsman vəzifəsinin təsis edilməsi ayrı-ayrı insanlara hökumətin müstəqil və ixtisaslaşmış orqanlarının praktik fəaliyyət metodlarından şikayət etmək imkanı verir. Şikayətlərin, mübahisəli məsələlərin narahatlıq yaratdığı konkret hallarda qərar qəbul etmək üçün müvafiq fəaliyyətə uyğun gələn nəticələri ola, daha geniş kontekstdə isə dövlət müəssisələrinin dürüstlüyünə inamın bərpa edilməsinə köməyi dəyə bilər.

Adətən, konstitusiya institutu qismində vacib rol oynayan bu vəzifə dövlət hakimiyyətinin icra qanadı tərəfindən edilən qanunsuz təzyiqlərə müqavimət göstərmək üçün daha geniş potensial imkanlara malikdir, nəinki dövlət xidməti komissiyası, polis komissiyası, yaxud hərbi idarə komissiyası kimi istənilən başqa institutlar. Bu vəzifədə informasiyanın alınmasına gətirib çıxaran və dövlət hakimiyyəti sistemində korrupsiyanı aşkarlamağa imkan verən auditor yoxlaması keçirmək olar. Mövc-

ud vəzifənin olması korrupsiyanın qarşısının alınmasına imkan yaradır.

Bu prosedurun məxfi xarakteri, aşkarlayıcıların və şikayət verənlərin qorxudulmasına qarşı müdafiə vasitələrinin yaradılması sözügedən vəzifəyə əlavə üstünlük verir.

Bir çox ölkələrdə ombudsmanın səlahiyyətləri təhqiqatın aparmasını, inzibati idarəçilik sisteminin təftişini də əhatə edir ki, korrupsiyanı minimuma endirmək şəraiti təmin olunsun. Ombudsman hüquq prosedurlarının və praktik metodların tətbiqi üçün tövsiyyə verə, eyni zamanda dövlət vəzifəli şəxsləri stimullaşdırıb ki, onlar hesabatı həmişə düzgün aparsınlar.

Aydın olub ki, bu vəzifə şəraitə yüksək dərəcədə və asan uyğunlaşmaq qabiliyyətinə malikdir. Bundan başqa, o da məlum oldu ki, mövcud vəzifə parlament demokratiyası olan ölkələr, etnik və dini mühitləri bir-birindən kəskin fərqlənən cəmiyyətlər, birpartiyalı, eyni zamanda hərbi rejimlərə malik dövlətlər üçün effektivdir.

İctimai həyatda qanun və prinsiplərə əməl etmək və sosial ədalət haqqında məlumat almaq üçün Polşa 1987-ci ildə ombudsman vəzifəsi təsis etdi. Bu vəzifənin uğurları demokratiyanın yeni doğulduğu ölkələri də analoji addımlar atmağa həvəsləndirdi. [17] Bir sıra ölkələrin keçid dövrünü yaşamasına baxmayaraq, burada da ombudsman vəzifəsi təsis edildi. Lakin kağız üzərində qalan seçim prosesi uyğun keyfiyyətlərə malik insanların bu vəzifəyə təyin olunmasını həmişə təmin etmirdi. Bundan əlavə, ombudsman vəzifəsi tutan adamlar öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün, adətən, yetərli resurs ala bilmirlər.

POLŞADA OMBUDSMAN

Polşada ombudsman vəzifəsi çox məşhurdur və gerçəkdən hörmət qazanıb. 1987-ci ildə onun təsis Polşada ilk demokratik institutun yaranmasını göstərdi. Vətəndaş haqqlarının müdafiəsinə səlahiyyətli olan ombudsman parlamentin aşağı palatası tərəfindən seçilir və senat təsdiq etdikdən sonra beş il müddətinə bu vəzifəyə təyin olunur. Dövlət orqanları tərəfindən qaydaların pozulması qənaətinə gəlmiş hər bir insan, o cümlədən, əcnəbilər də istənilən haqq və azadlıqların müdafiəsi məqsədilə yardım üçün bu səlahiyyətli şəxsə müraciət edə bilər. Ombudsmana çıxış heç bir rəsmiyyət qoyulmadan azaddır, onlar özləri də şəxsi təşəbbüsləri ilə davranırlar. [18]

Sözügedən səlahiyyətli Polşa vətəndaşı olmalı, cəmiyyətdə hörmətli şəxs sayılmalı, siyasi və ideoloji bitərəfliyini saxlamalı və qanunları yaxşı bilməlidir. Bu vəzifəni tutan şəxs başqa heç bir vəzifə və mənəb tuta bilməz.

YÜKSƏK VƏZİFƏLİ DÖVLƏT QULLUQÇUSUNUN FƏALİYYƏTİ BARƏDƏ HÖKM ÇIXARANDA OMBUDSMAN HANSI MEYARLARI TƏTBİQ EDİR?

Davranış nə zaman düzgün, nə zaman hüquqazidd sayılır? Əgər hökumətin bu və ya digər konkret fəaliyyəti qanunvericilik müddəası və aktı ilə ziddiyyət təşkil edirsə, hər şeyə rəğmən başqa mülahizələrlə bəraət ala bilmirsə, prinsip etibarilə bu fəaliyyət düzgün davranış sayıla bilməz. İdeal halda ombudsman xatırlanan fəaliyyətə geniş planda, effektiv idarəetmə standartlarına münasib qaydada yanaşır, onu yazılmış qanunun müddəaları və yazılmamış hüquq prinsipləri işığında təhlil edir. Bura aşağıdakı prinsiplər daxildir:

- ▶ *Eyni hadisələrin baxılmasına, eyni cür yanaşma.*
- ▶ *Əsaslandırma.*
- ▶ *Vəzifəli şəxsin hərəkətləri barədə hökm çıxarılanda vasitələrlə nəticələr arasında mütənasibliyin olması.*
- ▶ *Bu və ya digər vətəndaşın ümidlərinin, bu vətəndaşın vicdanla və ümid etdiyinə uyğun şəkildə davrandığı hallarda bu və ya digər haqqı əldə etməsinin hüquqi baxımdan müəyyənlişməsi (onun bu ümidlərə münasibətdə vicdanlı hərəkət etməsi şərtidir).*
- ▶ *Əsasında konkret qərarlar qəbul edilən səbəblərin göstərilməsi.*
- ▶ *Bu və ya digər vətəndaşın əsaslandırılmamış neqativ rəsmi fəaliyyət təzyiqlərindən müdafiəsi.*

Bundan əlavə, ombudsman hökumətin hansısa fəaliyyətinin təhlili prosesində effektiv idarəçiliyə aid standartlardan, yaxud hakimiyyətin icra qanadının fəaliyyətinin hüquqauyğunluğuna kömək göstərən təlimatlardan istifadə edir.

Bu təlimatlar, inzibati proseslərdə və hökumət qulluqçularının ictimaiyyətə münasibətdəki davranışlarında qəbul olunmuş müəyyən standartlarda əksini tapır. Xatırlanan təlimatlar əsassız süründürməçilik olmadan işləmək; işə aidiyyəti olan informasiyanı maraqlı şəxsə təqdim etmək; insanlarla ədalətli və hörmətli davranmaq, eyni zamanda onlara əvvəlcədən hasil olmuş qənaət əsasında münasibət göstərməmək və faydalı olmaq tələbini özündə birləşdirir.

Nəhayət, ombudsman hökumət təşkilatları üçün bu və ya digər xidmət tədarükçüsü olan nazirliklər və idarələr arasında razılaşdırılmış fəaliyyətə münasibətdə standartlar bərqərar edir. Ombudsman, xidmət tədarükü standartlarına, eyni zamanda peşəkar fəaliyyət standartlarına əməl ediləndə hansı irəliləyişin əldə olunduğuna nəzarəti həyata keçirir. Ombudsman, bu və ya digər insanın şəxsi toxunulmazlığını və ictimaiyyətin dövlət orqanlarına çıxışını müdafiə edir.

OMBUDSMAN KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏDƏ XÜSUSİ ROL OYNAMALIDIRMI?

Klassik ombudsman səmərəsiz idarəçiliyin, başqa sözlə, dövlət işlərində pis idarəçiliyin ortadan qaldırılmasına çalışır. Adətən, səmərəsiz idarəçilik dövlət idarələrində bu və ya digər dərəcədə korrupsiyanın olduğu zaman meydana çıxır. Buna görə də ombudsman səmərəsiz idarəçiliyə səbəb olan korrupsiya ilə mübarizə aparmağa məcburdur. Problem ombudsmanın bunu necə etməsindədir.

Dövlət idarəçiliyini yaxşılaşdırmaq funksiyasını yerinə yetirmək istəyən ombudsmanın insanların davranış standartlarına nəzarət etməsi üçün onun bu insanlarla etibarlı münasibət qurması tələb olunur. Adətən, ombudsman üçün müstəntiq və məhkəmə ittihamçısı rolunda çıxış etmək məqsədəuyğun sayılmır. Bu cür rol "dostluq əhval-ruhiyyəsinə köklənmiş ombudsmanı" "qorxu yaradan polisə" çevirir. Belə hal müəyyən şəraitdə vəzifənin daha geniş icrasını az effektiv edə bilər.

Ancaq bir sıra ölkələrdə belə mövqeyə üstünlük verirlər ki, ombudsmanın hökumət qovluğu ilə tanış olmaq hüququ nəzərə alınarsa, o, bu və ya digər hökumət təşkilatının fəaliyyətini araşdırmaqda və qayda-qanun yaratmaqda ix-

tisasca zəif və ənənvi ovqata malik polis müstəntiqinə nisbətən daha yaxşı vəziyyətdədir. [19]

MALİYYƏ HESABATLARI ÜZƏRİNDƏ NƏZARƏTİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNDƏ OMBUDSMANIN ROLU

Papua Yeni Qvineya və Tayvan özlüyündə iki ölkəni təmsil edir. Burada ombudsman yüksək rütbəli dövlət məmurlarının gəlirləri və sərvətləri haqqında deklarasiyanı yoxlaya və onun təhlilini apara bilər. [20] Dövlət hakimiyyət orqanlarından asılı olmayan vəzifə qismində və maliyyə deklarasiyalarının öyrənilməsi məqsədilə təhqiqat aparmaq imkanına malik olan ombudsman, maliyyə aktivlərinin xüsusi yoxlanılması üçün başqa müstəqil mexanizmlərin yaradılması zərurətindən qaçmağa kömək edə bilər. [21] İnformasiyanın təqdim edilməsi barədə ərizələrin böyük hissəsinin mübahisə doğurma ehtimalı ortaya çıxanda, bu məsələlərlə məşğul olmaq üçün alternativ kimi yerli özünüidarəetmə səviyyəsində ombudsman vəzifəsi yaradıla bilər. [22]

VƏZİFƏYƏ TƏYİNAT PROSESİ

Hakimiyyətin bölünməsi sistemindəki digər çoxsaylı komponentlərdə olduğu kimi ombudsman vəzifəsinə təyinat prosesi də, ictimaiyyətin bu instituta inamının və dəstəyinin qazanılması baxımından böyük əhəmiyyət kəsb edir. Əgər mövcud vəzifəni bu və ya digər partiyanın kursuna bağlı, yaxud təqaüdə çıxmış adam tutursa, müvəffəqiyyət üçün şans azalır. Bir sıra ölkələrdə qanunverici orqanlar müstəqil olaraq bu vəzifəyə namizədləri seçir, dövlət başçısı isə formal olaraq təyinatı təsdiq edir. Digər ölkələrdə isə dövlət başçısı müxalifət liderləri və baş nazirlə (əgər varsa) məsləhətləşdikdən sonra bu və ya başqa şəxsi

mövcud vəzifəyə təyin edir. Bir sıra hallarda təyinat, sadəcə hakimiyyətin icra qanadı tərəfindən, ilkin məsləhətləşmə barədə hansısa formal tələb irəli sürülmədən həyata keçirilir.

Bu prosesin faktiki mexanizmi son nəticə üçün ikinci dərəcəli əhəmiyyət daşıyır. Mövcud vəzifəyə ictimaiyyət müstəqil, səlahiyyətli, ədalətli və xalqın praktik maraqlarına ən yaxşı cavab verən bir təyinat kimi yanaşmalı, siyasi partiyaların məqsədlərinə xidmət edən əlavə kimi baxmamalıdır.

Bir görkəmli ombudsman qeyd etmişdi:

“Bu vəzifəyə təyinatda hansı prosedurun tətbiq olunmasına baxmayaraq, əgər imkan yaransa ki, bir şəxsin təmsalında hansısa siyasi partiyanın mülahizəsi öncədən qərar qəbul etməyə gətirib çıxaracaq, yaxud öncədən qərar çıxarma özünü bürüzə verəcək, bu zaman sözügedən vəzifəyə müstəqilliyin institutional təminatı qırılmış olacaq. Eyni dərəcədə, zəruri peşəkar tələblərdən imtina etməyin, yaxud saxtalaşdırmanın müqabilində bu və ya digər vəzifəyə təyinata imkan verməmək vacibdir. Bu mənada, qanunda seçim prosedurunun sağlamlığının etibarlı müdafiəsi təmin edildikdən sonra mümkün olan məsul idarəçilik orqanlarının müdrik fəaliyyətinə ümid bəsləməkdir. Təbii ki, ombudsman özü fəaliyyətini elə qurmalıdır ki, onun qərəzsizliyinə zərbə vuran davranışdan və bu vəzifəyə ictimai inamı sarsıdan istənilən hərəkətdən uzaq dayana bilsin. O heç vaxt vəzifəsindən şəxsi maraq üçün, məsələn, öz gələcək karyerası ilə bağlı istifadə etməməlidir”. [23]

MƏHKƏMƏLƏR ŞİKAYƏTVERMƏ MEXANİZMİ KİMİ

Sadə ifadə olunsa, qanunçuluq hakimiyyət orqanlarının qanun çərçivəsində fəaliyyətini tələb edir. Maraqları əlverişsiz təsir altına düşən incidilmiş vətəndaşlar müstəqil məhkəmələrə müraciət etmək haqqına malikdir. Məqsəd belə məhkəmələrin qəbul etdiyi qərarların, dövlət və onun adından həyata keçirilən hansısa konkret fəaliyyətin qanun tələblərinə cavab verməsidir. Bu haqq müxtəlif ölkələrin Konstitusiyasında yazıla, yaxud qanunvericilikdə təsbit oluna bilər. Bir qrup ölkələrdə xüsusi inzibati məhkəmələr var; digərlərində isə belə səlahiyyət adı məhkəmələrə verilir. [24]

Bü kontekstdə məhkəmələr, hansısa vəzifəli şəxs və rəsmi orqan tərəfindən qəbul edilən bu və ya digər konkret qərarlara baxır. Məqsəd xatırlanan qərarın qəbulunun, bu qərarın qanunla şəxsə verilmiş səlahiyyətin təsiri altına düşməsinə müəyyənləşdirməkdir.

Başqa sözlə, bu məhkəmələr hüquq əsasında mövcud qərarların qanuni gücə malik olmasını təsbit edir. Bu cür hərəkət etməklə məhkəmələr öz baxışlarını və mühakimələrini hökumətin rəyi ilə dəyişmir. Onlar, sadəcə, dövlət strukturlarının, yaxud vəzifəli şəxslərin onlara verilmiş qanuni səlahiyyəti çərçivəsində, hüquq əsasında fəaliyyət göstərdikləri barədə qərar çıxarırlar. Nəticə etibarilə, hökumətin qərarlarına məhkəmədə baxan zaman hakimlər ölkəni idarə etməyə cəhd etmir və hökuməti "sıxışdır-mır".

Bundan əlavə, ölkələrin çoxunda özəl sektorun inkişafı ilə dövlət orqanlarının fəaliyyətinin tənzimləmə istiqamətində dəyişməsinə aksen edilir və məhkəmələrin rolu artır, daha əhəmiyyətli olur. İctimai funksiyaların özəlləşdirilməsi şəraitində parlamentlər deyil, məhkəmələr he-

sabatvermə məcburiyyətinin təmin edilməsində daha vacib rol oynayırlar.

Hökumətin tənzimləyici orqanlarının əməkdaşlarının qərarları, özəl sektorun özü tərəfindən tənzimlənən maraqlara birbaşa təsir göstərir. Belə halda özəl sektor o qənaətlə daha çox məhkəmələrə güvənməli olacaq ki, məhkəmələr onları hədsiz tənzimləyici səlahiyyətdən və sui-istifadələrdən qorusun. Məhkəmədən o da gözləniləcək ki, onlar qabağa getsinlər və faktik olaraq özəl sektorun özündə qəbul olunan qərarların qanuniliyinə yenidən baxsınlar. Bu qərarlar ictimai maraqlara əhəmiyyətli təsir edəndə, məhkəmədən inzibati hüquq (əvvəllər ancaq rəsmi institutlarda tətbiq edilirdi) prinsiplərinin tətbiqi də gözləniləcək.

1996-cı ildə qəbul edilən CAR Konstitusiyası o qədər uzağa gedib ki, Konstitusiya ilə mühafizə olunan haqları "ədalətli inzibati aksiyaya" çevirib:

33.

(1) *(Hər bir insan, prosessual baxımdan ədalətli, əsaslandırılmış və qanuni olan inzibati aksiya haqqına malikdir.*

(2) *(Hüququ inzibati aksiyanın əlverişsiz təsirinə məruz qalan hər bir insan, belə aksiyanın səbəbləri barədə yazılı izahat almaq haqqına malikdir.*

(3) *(Bu haqqın gerçəkləşməsi məqsədilə milli qanunvericilik qəbul edilməlidir və aşağıdakılar vacibdir:*

a. *Münasib tərəfsiz və müstəqil tribunal olan yerdə, bu və ya başqa məhkəmənin inzibati aksiyaya yenidən baxmasını nəzərdə tutmaq;*

b. Dövlətə (1) və (2) –ci bəndlərdə göstərilənləri yerinə yetirməli olduğu hüquqi bir vəzifə kimi tapşırmaq və

c. Bu və ya başqa effektiv administrasiya-ya kömək göstərmək.

CAR-ın İnzibati Ədliyyə 20-yə Yardım Haqqında Qanunu, “prosesual baxımdan ədalətli, əsaslandırılmış və qanuni” olan inzibati aksiya haqqını, eyni zamanda Konstitusiyada nəzərdə tutulduğu kimi inzibati aksiyaya səbəbi yazılı şəkildə almaq haqqını nəzərdə tutur.

Maddə 6 (1) və (2) nəzərdə tutur ki:

1) İstənilən şəxs bu və ya digər məhkəmədə, bu və ya digər tribunalda, hər hansı bir inzibati aksiyaya yeni məhkəmə baxışı məqsədilə iddia qaldıra bilər.

2) Bu və ya digər məhkəmə, yaxud tribunal, hər hansı inzibati aksiyanın məhkəmədə yenidən baxılması səlahiyyətinə malikdir, əgər

a) Ona təşəbbüs edən administrator

i) qanun, yaxud qətnamənin icazəverici müddəasında nəzərdə tutulan təşəbbüs səlahiyyətinə malik deyilsə;

ii) qanun, yaxud qətnamənin icazəverici müddəasında nəzərdə tutulmadan, səlahiyyətin ötürülməsi nəticəsində hərəkət edibsə;

iii) qərəzli olubsa, ya da ki, əsaslı şəkildə qərəzkarlıqda şübhə yaradıbsa;

b) Bu və ya digər icazəverici müddədə göstərilən bu və ya başqa prosedurlara, qaydalara, yaxud şərtlərə əməl etməyibsə;

c) Bu aksiya prosesual baxımdan ədalətsiz olubsa;

ç) Bu aksiya hüquqda bu və ya digər səhvin ciddi təsirinə məruz qalıbsa;

d) Aksiyaya təşəbbüs edilibsə -

i) qanun və qətnamənin icazəverici müddəasında nəzərə alınmama səbəbindən;

ii) gizli məqsədlə, yaxud gizli motiv üzrə;

iii) işə aidiyyəti olmayan mülahizəyə nə dərəcədə diqqət yetirilib, yaxud işə aidiyyəti olan mülahizəyə baxılmayıb;

iv) başqa şəxsin və orqanın qadağan edilmiş və yaxud səlahiyyətsiz qeyri - apellyasiya tələbləri ilə;

v) vicdansızlıqla, yaxud

vi) özbaşına, yaxud şəxsi istəklə;

e) Özü-özlüyündə aksiya -

i) bu və ya digər qanuna ziddirsə, yaxud icazəverici müddədə nəzərdə tutulmayıbsa; yaxud

ii) aşağıdakılarla əsaslandırılmış əlaqəsi yoxdursa:

aa) qarşıya qoyulmuş məqsədlə;

bb) icazəverici müddəə məqsədilə;

cc) *administrasiyada olan informasiya ilə; yaxud*

çç) *o səbəblə ki, ona artıq administrasiya tərəfindən təşəbbüs edilib;*

ə) *Sözügedən aksiya, bu və ya digər qərarın qəbul edilməməsi ilə başa çatır;*

f) *icazə verici müddəanın nəzərdə tutduğu bu səlahiyyətin həyata keçirilməsi, yaxud bu funksiyanın yerinə yetirilməsi, bu administrativ aksiyanın icrasına nə ilə təşəbbüs edilməsi o qədər əsaslandırılmamışdır ki, heç bir ağıllı insan xatırlanan səlahiyyəti,*

xatırlanan funksiyanı yerinə yetirməyə girişməz; yaxud

g) *Əks təqdirdə bu aksiya qanunsuz və qeyri-konstitusiondur.*

İRƏLİYƏ APARAN YOL

Əgər vətəndaşların şahidi olduqları korrupsiya təzahürlərindən şikayət etmək imkanı və həvəsi yoxdursa, heç bir ölkə korrupsiya ilə mübarizədə müvəffəqiyyətə nail ola bilməz. Özəl sektorda həyati vacib əhəmiyyətə malik olan şikayət vermənin etibarlı və təhlükəsiz mexanizmi, korrupsiya ilə mübarizədə istənilən dövlət strategiyasının əsasında dayanmalıdır.

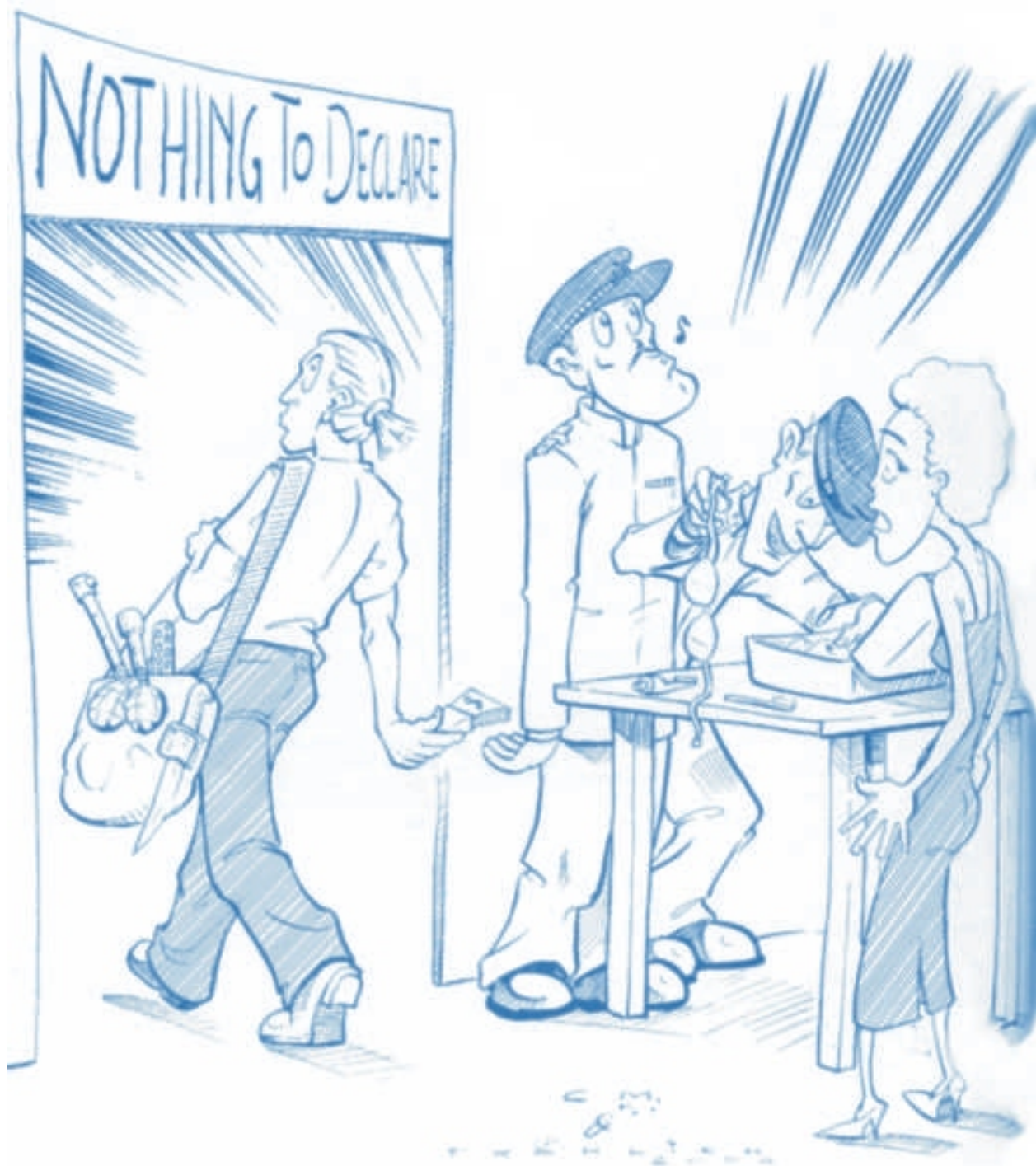
QEYDLƏR

- 1 Qanunvericilik nümunələri, 1994-cü il Aşkarlayıcıların Müdafiəsi Haqqında Qanunu (Queensland, Avstraliya); 1998-ci il Cəmiyyətin Maraqları Tələb Edən İnformasiyaların Açılması Haqqında Qanunu (Birləşmiş Krallıq); 1998-ci il Aşkarlayıcıların Fəaliyyətinin Gücləndirilməsi Haqqında Qanunu (Kolumbiya federal dairəsi, Amerika Birləşmiş Ştatları) və Kolumbiya federal dairəsində idarəetmə sistemini tam əhatələyən 1978-ci il Xidmət Sistemini Əhatə Edən Xidməti Personal Haqqında Qanununu (Amerika Birləşmiş Ştatları) özündə cəmləşdirir.
- 2 “Whistleblower” ifadəsi (aşkarlayıcı, hərfi tərcümədə “fitçi”, yaxud «fit çalan insan» [hansı ki, futbolda hakim bunu edir] Amerika mənşəlidir. Bu ifadənin ekvivalenti Hollandiyada “zəngçalan”dır (həyəcan işarəsi kimi zəng çalan adam). Aşkarlayıcıların fəaliyyəti ilə bağlı Şərqi və Mərkəzi Avropada gedən dissusiyalarda müzakirə iştirakçıları fəaliyyətin qanuniliyini, keçmiş totalitar rejimlərdə öz qonşularından xəbərçilik etmə kimi pis məşğuliyyətlə qarışıq salanda mübahisələr yaranır.
- 3 Cəmiyyətin Maraqları Tələb Edən İnformasiyaların Açılması Haqqında Qanun (Birləşmiş Krallıq) 1998-ci ildə qüvvəyə mindi. Bu qanunun mətnini

aşağıdakı elektron ünvandan götürmək olar: www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.

- 4 Birləşmiş Krallığın hökuməti konstebllərin, bu qanunda nəzərdə tutulduğu kimi bərabər şəkildə müdafiə haqqı ilə təmin olunacağına söz verib.
- 5 Bu yanaşmanı parlamentin hesabat verməsinə tətbiq edəndə mövcud qanun, insanlar ictimai orqanlarda, bu orqanların bilavasitə himayədarı olan dövlət idarələrində məsələ qaldırıqda analogi əhəmiyyətli müdafiəyə imkan verir.
- 6 Aşkarlayıcıların müdafiə ilə təmin edilməsi haqqında Queensland ştatının 1999-cu il Qərarı (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Qanunvericilik islahatları üzrə Avstraliya komissiyası israrla aşkarlayıcıların müdafiəsinə qalxdı. Baxın: <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.html#Ch14ProtectionandenforcementofwhistleWhistleblowers>. Australia, Inc. korrupsiyanın şahidi olan, yaxud iş yerində belə hallardan şübhələnlərə yardım göstərən bir QHT-dir. Baxın: <http://www.whistleblowers.org.au/>.

- 7 Bu müzakirə, "Korrupsiya qurbanları ilə əlaqə qurma və korrupsiya ilə mübarizədə qaynar xəttin dəstəklənməsi üzrə iş mərkəzi" adı altında keçirilən dəyirmi masadan götürülüb. Dəyirmi masanı Transparency International-Çex Respublikası 2 noyabr 1999-cu ildə Praqada keçirib
- 8 Əlaqə nömrəsinin detalları Dünya Bankının veb-saytında var: <http://www.worldbank.org>.
- 9 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 10 Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za>.
- 11 Government Accountability Project (US): <http://www.whistleblower.org>.
- 12 John Hatchard, The Office of the Ombudsman, in National Human Rights Institutions in the Commonwealth, Commonwealth Secretariat, London (1992).
- 13 Yeni Zelandiyanın qanunvericiliyini aşağıdakı elektron ünvandan götürmək olar: <http://www.ombudsman.govt.nz/ombudsma.htm>. Yeni Zelandiyada ombudsman vəzifəsi haqqında informasiya üçün aşağıdakı elektron ünvana baxın: <http://www.ombudsman.govt.nz/>
- 14 Demokratiyanı Öyrənən Mərkəz tərəfindən hazırlanmış "Bolqarıstan Respublikasında ombudsman institutunun yaradılması imkanları" məruzəsinə baxın: http://64.49.225.236/russian/national_docs_ru.htm.
- 15 Müəyyənləşdirmə bu vəzifəni təsis edən Pakistan qanunvericiliyindən götürülmüşdür.
- 16 Bu sitat Kanadada bir məhkəmə araşdırmasının materiallarından götürülmüşdür. Məhkəmə ölkənin gəmiqayıma tarixində dönüş nöqtəsi sayılan bir işlə bağlı idi. Əlavə məlumat almaq üçün Jeremy Pope'un elektron ünvanına müraciət edin: jeremi.pope@tiri.org
- 17 Using an Ombudsman to Oversee Public Officials, Nick Manning and D.J. Galligan (PREMNotes, The World Bank, Washington DC 1999). Əlavə məlumat almaq üçün Jeremy Pope'un elektron ünvanına müraciət edin: jeremi.pope@tiri.org
- 18 Bu vəzifəli şəxsin səlahiyyəti, Polşanın insan haqları üzrə BMT Komissiyasındakı 2003-cü il oktyabr məruzəsinə əsasən verilib. Bu sənədin mətnini aşağıdakı elektron ünvandan götürmək olar: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?OpenDocument>
- 19 Məsələn, Uqanda hökumətində baş müfəttiş vəzifəsi.
- 20 Burada bir nümunə kimi Finlandiya ola bilər.
- 21 Beynəlxalq Ombudsman İnstitutunun prezidenti və Niderlandın milli ombudsmanı Dr. Marten Oosting 4 may 1988-ci ildə Makaoda, Asiya ölkələri ombudsmanlarının Üçüncü konfransının təntənəli açılışındakı "Hüquq normaları ilə idarə olunan demokratik dövlətlərdə müstəqil ombudsman" adlı məruzəsi.
- 22 Çoxları hesab edir ki, Papua Yeni Qvineyanın modeli pozitiv xarakter daşıyır. Lakin Tayvanda Mülk Haqqında İnformasiyanın Aşkarlanması Qanununun implementasiyasının öhdəsindən gəlmək üçün dövlət strukturlarının üzərində nəzarəti həyata keçirən "Control Yuan" ("Yuan nəzarəti") 1993-cü ilin avqustunda dövlət vəzifəli şəxslərin mülkləri haqqında informasiyanı aşkarlayan departament yaratdı.
- 23 Mülk barədə deklarasiya üçüncü bölmədə müzakirə olunur.
- 24 Məhkəmələrin daha geniş müzakirəsi üçün on altıncı bölməyə baxın.
- 25 İnzibati Ədliyyənin Fəaliyyəti Haqqında Qanunun tam mətninə aşağıdakı elektron ünvanda baxın: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/index.htm. Həmçinin, Jeffrey Jowell, Andrew Le Sueur, Woolf Judicial Review of Administrative Action, 5th edition: Sweet & Maxwell (UK)



DÖVLƏT GƏLİRLƏRİNİN YİĞİLMASI

Güman ki, dövlət gəlirlərinin yığılması, özünə əcaib şöhrət qazanmış ən korrupsiyalaşmış sahədir. Bəlkə korrupsiyanın bu qədər ciddi problemlər yaratdığı başqa bir sahə də yoxdur. [1]

Bir sıra ölkələrdə (məsələn Peru, Uqanda) dövlət gəlirləri ilə bağlı olan korrupsiya o qədər kəskin özünəməxsus xarakter qazanıb ki, hökumət vergi idarələrinə malik olan belə obyektləri bağlayaraq yenilərinin yaranmasına qərar verib. Bəzi ölkələrdə insanlar vergi və gömrük idarələrində azmaşlı vəzifələri tutmağa çalışır. Onlar yaxşı bilirlər ki, belə vəzifələri tutmaq əlavə gəlir əldə etmək üçün geniş imkanlar yaradır. Gerçəkdən, bəzi ölkələrdə bu vəzifələr həddən artıq populyardır, özü də alqı-satqı predmetinə çevrilib. [2]

Korrupsiyalaşmış gömrük məmurlarının olması o deməkdir ki, sərhədlər "laxlayıb" və buradan təkcə vergilər tutulmayan mallar deyil, silah, narkotika, qadağan olunmuş dərman preparatları, qanunsuz immiqrantlar, dövlət tərəfindən müdafiə edilən yerli istehsal məhsulları ilə qeyri-bərabər rəqabət aparan məhsullar, eyni zamanda beynəlxalq və milli hüquqla müdafiə olunan bitki və heyvanlar, yaxud belə heyvanların orqanları, fil dişi, onlardan hazırlanan məhsullar da (məsələn, fil dişindən hazırlanan məmulatlar) keçə bilər. Bu və ya dəgər ölkəyə vurulan zərbə vergi-büdcə yığımları çərçivəsini aşsa bilər. Dünyada beynəlxalq terrorçuluq şəbəkəsinin fəaliyyət göstərdiyi bizim əsrdə korrupsiyalaşmış vəzifəli şəxs (gömrük məmuru, sərhəd polisi və b.), faktik olaraq mütəşəkkil transmilli cinayətkar qrupun üzvü kimi beynəlxalq və milli təhlükəsizlik üçün ciddi problem yarada bilər.

Cəmiyyət böyük maliyyə itkisinə məruz qala bilər. Gömrük məmuruna bir ovuc dolların verilməsi rüsumsuz bir konteyner siqaretin keçirilməsi, bu isə dövlət xəzinəsinə rüsum ödənilməməsi nəticəsində minlərlə dolların itirilməsi deməkdir. Yaxın vaxtlarda məlum oldu ki, Şanxayda bir gömrük məmuru dövləti 145 milyon ABŞ dolları məbləğində aldada bilib. O, sadəcə olaraq, saxta vergi qəbzlərini dövriyyədən alıb və onları yerli kompaniyalara satıb. Nəticədə 3194 saxta hesab - faktura müsadirə olunub.

Dünya Gömrük Təşkilatı (DGT) hesab edir ki, korrupsiyanın meydana gəlmə ehtimalı o yerdə çoxdur, harda ki, gömrük məmurları:

- ▶ *Müştərilər üzərində hakimiyyət inhisarına malikdir.*
- ▶ *Məhsul tədarükünə, yaxud xidmətə münasibətdə istədiyi kimi fəaliyyət göstərmək səlahiyyəti var.*
- ▶ *Nəzarətin, yaxud hesabat vermənin aşağı səviyyədə olmasından istifadə edir.*

DGT əlavə edir ki, inzibati korrupsiyanın təzahür dərəcəsinə təsir göstərən bir sıra başqa amillər də nəzərə alınmalıdır. Bu amillər aşağıdakılardır:

- ▶ *Gömrük məmurlarının əmək haqqı səviyyəsi*
- ▶ *Təşkilatın davranış mədəniyyəti və normaları hüquqazidd davranışın miqyasını genişləndirir, yaxud aktiv şəkildə ona mane olur. Buraya qanun pozuntusuna görə cəza daxildir.*

- ▶ *İnzibati nəzarətin gördüyü tədbirlərlə möhkəmləndirilmiş tormozlayıcı təsir gücü.*
- ▶ *Gömrük məmurlarının müştərilərlə bilavasitə əlaqə miqyası.*

Bundan başqa, əgər korrupsiyanın aşkarlanması riski aşağıdırsa, onunla mübarizədə hansı strategiyanın tətbiq olunmasının böyük əhəmiyyəti yoxdur. [3]

Başqa həll edilməmiş məsələlər də korrupsiyanın meydana gəlməsinə yardım göstərə bilər:

- ▶ *Qüvvədə olan qanunların başa düşülməsində yaranan çətinliklər müxtəlif yozumlarına səbəb ola bilər.*
- ▶ *Vergi ödənişləri, vergi ödəyənlərlə vergi idarələrinin nümayəndələri arasında münəzəm əlaqənin olmasını tələb edir.*
- ▶ *Korrupsiya üzrə ixtisaslaşmış administratorların hərəkətlərinin aşkarlanması ilə heç kəs məşğul olmur, yaxud belə hərəkətlərin aşkarlanması çətinliklə başa gəlir və aşkarlanma hallarında çox yumşaq cəza tədbirləri görülür, ya da ki, heç bir tədbir görülmür.*
- ▶ *Daha geniş mənada, vəzifəli şəxslərə münasibətdə tətbiq olunan nəzarət tədbirləri qənaətbəxş olmur.*

Araşdırmalar göstərir ki, məhz səmərəsiz və özbaşına tətbiq olunan vergi və tənzimləmə rejimləri, eyni zamanda korrupsiyanın mövcudluğu bu və ya digər ölkədə qeyri-rəsmi iqtisadiyyatın miqyasının artmasına gətirib çıxarır. Bu, bütövlükdə iqtisadiyyatın inkişafını ləngidir. Genişmiqyaslı qeyri-rəsmi və kölgə iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə yüksəliş tempinin ləngimə ənənəsi var. [4]

Korrupsiya bir tərəfdən dövlət gəlirlərini azaldır, digər tərəfdən isə iqtisadiyyatın inkişafına mənfi təsir göstərir. Bu zaman korrupsiyalanmış məmurlar bütün gücləri ilə dövlət xərclərinin artırılmasına cəhd göstərir, sonra isə özlərinin gəlir əldə etmək imkanlarını genişləndirirlər. Bu cür cəhdlər dövlət büdcəsində kəsirin yaranmasına gətirib çıxarır. [5]

BMT Ticarət və İnkişaf Şurasının bəyanatına uyğun olaraq ölkələrin çoxunda formal gömrük xərclərinə əməl olunması, yük boşaltmaları üçün ödənilən rüsumlara xərcləri artırma bilər. Bu gömrük prosedurlarının dolaşq xarakteri ilə bağlı əsas problemlərdən birinin mövcud olduğunu göstərir. Neçə illərdir ixrac və idxalla məşğul olanlar şikayət edirlər ki, bu prosedur mürəkkəbliyə yaradır və korrupsiyanın meydana çıxmasına kömək göstərir.

Başqa tərəfdən, bir sıra ölkələr praktikada dempinq siyasəti həyata keçirir və açıq şəkildə "xırdavətçilərin" ticarətini genişləndirirlər. Bu qeyri-leqal ticarəti stimullaşdırmaqla onlar qonşu ölkələrin sənaye sahəsinə ciddi zərbə vura və gömrük məmurları ilə ixracatçılar arasında "tərəfdaşlığın" yaranmasına yardım göstərə bilərlər. [6]

Dövlət gəlirlərinin yığılması sistemində korrupsiya miqyasının minimuma endirilməsi bir sıra səbəbdən böyük əhəmiyyətə malikdir:

- ▶ *O, dövlətə maliyyə xərcləri üçün zəruri olan və əhaliyə ictimai rifah gətirən, iqtisadi təhlükəsizlik sisteminin təmin olunmasını müdafiə edən, infrastrukturun yaradılması və inkişafına pul vəsaitlərinin ayrılmasına imkan yaradan gəlir gətirir.*

- ▶ *O, qəbul olunmuş vergi ödəmələrindən yayınmalar üzündən iqtisadiyyatda yaranmış deformasiyanın miqyasını azaltmaq yolu ilə, bu iqtisadiyyatın effektiv olmasına kömək göstərir.*
- ▶ *O ədalətli rəqabəti stimullaşdırır (vergi ödəyənlər və bu ödəmələrdən yayınanlar arasında).*
- ▶ *O həm yerli, həm də əcnəbi müəssisələr üçün investisiya mühitini yaxşılaşdırmaqla iqtisadi inkişafa gömək edir.*
- ▶ *O xarici defisiti və borcların miqyasını azaldır, eyni zamanda valyutanın məzənəsini stabiləşdirir. Korrupsiya tez-tez xarici kapitalın ölkədən qaçmasının yüksək səviyyəsi ilə assosiasiya olunur.*
- ▶ *O, korrupsiyanın neqativ nəticələrindən əziyyət çəkən sırayı vətəndaşları qoruyur.*

DÖVLƏT GƏLİRLƏRİ SAHƏSİNDƏ İSLAHAT NÜMUNƏLƏRİ

Bu sferadakı islahatların başqa nümunələri sırasında Dünya Bankı tərəfindən Latviya və Qvatemalada aparılan islahatlar diqqəti daha çox çəkir. [7]

Dövlət gəlirləri sferasındakı idarəçilik sahəsində korrupsiya ilə mübarizə üçün Latviyada tətbiq olunan strategiya daha böyük strategiyanın tərkib hissəsidir. Bu ölkədə dövlət gəlirləri xidmətinin təşkilatı strukturları təkmilləşdirildi ki, vergi yığımları, gömrük rüsumları, sosial təminat üçün toplanan və alınan vəsaitlər onun çərçivəsi daxilində birləşdirilsin, eyni zamanda korrupsiya ilə mübarizədə daxili nəzarət funksiyasını yerinə yetirən sağlam sistem yaradılsın. Bundan əlavə, vergi po-

lisindən asılı olmayaraq fəaliyyət göstərən nəzarət bölməsi təsis edildi. Onun vəzifələrinə aşağıdakılar daxildir:

- ▶ *Bu və ya başqa xidməti etika kodeksini əldə rəhbər tutmaqla nəzarətin həyata keçirilməsi və xidməti heyətin maarifləndirilməsi.*
- ▶ *Qeyri-qanuni varlanma halları ilə bağlı təhqiqatın aparılması.*
- ▶ *İntizamın pozulması hallarının müzakirəsi.*
- ▶ *Korrupsiya təzahürləri ilə üzləşən rəhbərlər üçün təlimatların hazırlanması.*
- ▶ *Nəzarətsiz qərar qəbul etmə imkanlarının məhdudlaşdırılması məqsədilə işin yenidən təşkil olunması.*
- ▶ *Dürüstlüyün və yaxşı davranışın stimullaşdırılması.*
- ▶ *Parlament üzvləri, nazirlər və dövlət qulluqçularının verdiyi gəlir və əmlak haqqında deklarasiyalar üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi.*

Dolayısı ilə ona nail olmaq nəzərdə tutulur ki, vergiqoymanın məbləği asan hesablınsın, eyni zamanda onun əsaslandırılması gerçək xarakter daşıyın. Altı ay ərzində, əsasında DTT-nin uyğun nümunəsi dayanan davranış kodeksi hazırlandı. Bu kodeksdə xarici qanunların, hüquq normalarının və qərarların dəqiq izahı verilir, eyni zamanda onların gömrük xidməti heyətinin gündəlik işi ilə necə əlaqəli olması göstərilir. Yuxarıda qeyd olunan göstərişlər xidməti heyətin rüşvət təklifinə uyğun reaksiyası barədə təlimatları özündə cəmləşdirir. [8]

Qvatemala özünün gömrük və vergi idarələrini vahid muxtar orqanda birləşdirmək haqqında qərar qəbul etdi. Bütün xidmət heyəti ya dəyişdirildi, ya da ki, hər bir qulluqçu öz əvvəlki vəzifəsində qalmaq üçün yenidən ərizə ilə müraciət etməli oldu. İşəgötürmə prosesinin həyata keçirilməsi, kontrakt əsasında kadr toplamaqla məşğul olan özəl firmaya və yerli universitetlərdən birinə həvalə edildi. Bundan əlavə, maliyyə idarəçiliyinin də [9] vahid sistemi yaradıldı, eyni zamanda mövcud prosedurlara yenidən baxıldı və onlar sadələşdirildi. Sonra müştərilərə xidmət sahəsində keyfiyyətin artırılması və dövlət gəlirləri sferasında sınaq göstəricilərin yerinə yetirilməsində yeni orqanların əldə etdiyi nailiyyətləri populyarlaşdırmaq məqsədilə ictimaiyyəti informasiya ilə təmin etmək kampaniyasına başlandı. [10]

Polşadakı Mərkəzi Gömrük İdarəsi dövlət gəlirlərinin yığılması sferasında geniş miqyaslı islahatlara başladı. Bu islahatlar xatırlanan idarənin xidməti heyətinin dürüstlüyünün təmin olunmasına yönəldilmiş, eyni zamanda korrupsiyaya qarşı mübarizədə bir sıra tədbirlərin həyata keçirilməsi məqsədini qarşıya qoymuşdu. Gömrük məmurlarının işə götürülməsində daha diqqətli yanaşma tətbiq edilir. Sınaq müddətinin gedişində yeni xidməti heyətin hər altı aydan bir attestasiyası keçirilir. Məqsəd təkcə onların peşəkarlığını deyil, həm də heyətin korrupsiyaya meylini yoxlamaqdır. Gömrüyə daim işə götürülənlər də analoji attestasiya keçməli olur. Maliyyə aktivləri haqqında illik deklarasiyanın verilməsi tətbiq edildi; istənilən vaxt direktor əlavə deklarasiyanın təqdim olunmasını tələb edə bilər. Daxili nəzarət tədbirləri gücləndirildi və gömrük işçilərinin davranışı barədə yeni kodeks qüvvəyə mindi. Bundan əlavə, aparılan islahatların uğuru haqqında əks-əlaqənin təmin olunması məqsədilə müstəqil elmi-tədqiqat kompaniya-

larından biri müştərilər və əhali arasında araşdırma işi aparır.

Üç Afrika ölkəsi də (Qana, Tanzaniya və Uqanda), dövlət gəlirlərinin artırılması və korrupsiyanın cilovlanması məqsədilə özünün vergi idarələrində geniş islahatlar aparan ölkələr sırasına daxildir. Bu ölkələrdə aparılan islahatlar gedişində adi dövlət qulluğundan kənarda xüsusi vergi orqanı yaradıldı. Burada başlıca stimül kimi dövlət qulluğuna münasibətdə yeni orqanın xidmət heyətinin əmək haqqının artırılması əsas götürüldü. Bundan əlavə, Tanzaniya vergidən yayınma halları barədə məlumat verənlərin mükafatlandırılması üçün qaynar telefon xətti yaratdı. Lakin ilk nailiyyətlərin tez əldə olunmasından sonra, bu ölkələrin hər üçündə problemlər yaranmağa başladı. Birincisi, vətəndaş xidmətinin başqa sahələrinə münasibətdə yüksək əmək haqqınının müəyyən olunması dəstək qazanmadı və bu, "elit" statusunun itirilməsinə gətirib çıxardı. İkincisi, sağlam etik bazanın hazırlanması və müdafiəsi üçün effektiv daxili sistem olmadı. [11]

Xidməti etika əsasında effektiv idarəçilik olmadığından, hətta müqayisəli yüksək əmək haqqının verilməsi və yaxşı iş şəraitinin mövcudluğu şəraitində Tanzaniya və Uqanda da əvvəlki kimi korrupsiya çiçəklənməkdədir. Təcrübə göstərdi ki, əmək haqlarının artırılması yüksək ödənişli, amma yenə də korrupsiyalanmış vergi sisteminin yaranmasına gətirib çıxardı. Korrupsiyalanmış vəzifəli şəxsləri aşkarlayıb işdən kənarlaşdırdıqdan sonra onlar vergi məsələləri üzrə məsləhətçi qismində özəl sektora işə keçdilər və əlaqələrindən yararlanaraq əvvəlki hüquqazidd fəaliyyətlərini davam etdirdilər. Buna baxmayaraq vergi daxilolmaları artdı.

Qazanılan təcrübə əsasında belə bir qənaət yaranır ki, vergi daxilolmalarının artmasına səbəb olan vasitələrdən biri vergi yığan müfəttişlərin imkanlarının məhdudlaşdırılması deyil, genişləndirilməsi olub. Belə qənaət ona görə yaranır ki, müfəttişlər hətta özləri üçün daha çox yığdıqları şəraitdə də dövlət üçün çox vergi yığacaqlar. Bu tezis, çətin ki, ağlabatan olsun. Hansı ölkə korrupsiyaçı vəzifəli şəxsləri həvəsləndirməklə vətəndaşların əzilməsi şəraitinə bəraət qazandıra bilər? Bununla bu cür hökumətlər dövlət xidmətinin başqa sahələrinin şüuruna hansı düşüncəni yeritməyə çalışır? [12]

İSLAHAT PROQRAMLARINDAN BİRİ

Korrupsiya ilə mübarizə proqramı özündə aşağıdakı tədbirləri əks etdirə bilər:

- ▶ Vergi və gömrük qaydalarının sadələşdirilməsi: *Bu qanun və kodekslər, adətən, çətin başa düşülən olur və vəzifəli şəxslərə qanuni səlahiyyətlər verir. Əgər biz korrupsiyanı minimuma endirmək istəyiriksə, bəzi istisnalarla qaydalar sadə və aydın olmalıdır; bundan əlavə, qaydalar hamıya belli olmalıdır. İnformasiya və sənədləşdirmə üçün qoyulan tələblər minimuma endirilməlidir. Dövlət gəlirlərini idarə edən orqan informasiya və sənədləşdirmə barədə tələblərini düzgün müəyyənləşdirməklə inzibati tələbləri minimuma endirə bilər. Vacib elanlara, yeni məlumatlara münasibətdə geniş ictimaiyyəti və bu orqanın müştərilərini daim istiqamətləndirmək lazımdır. Əgər gömrük rüsumlarının və vergi sisteminin ədalətli olması düşüncəsi varsa, korrupsiyanın azalmasına münasibətdə vətəndaşlarda stimula yaranacaq.*
- ▶ Prosedur və şərhlərin standartlaşması: *Prosedurlara əsasən rəhbərlik etmək və elektron forma dövlət gəlirlərinin yığılması xidmətinə yüksək dərəcədə şəffaflıq gətirir, vəzifəli şəxslər tərəfindən nəzarətsiz qərar qəbullarını məhdudlaşdırır və hesabatverməni möhkəmləndirir. Standartlaşmış prosedurlar vəzifəli şəxslərlə müştərilər arasında göz-gözü əlaqəni məhdudlaşdırmalı və zəruri sanksiyaların ("bütün icazələrin və sanksiyaların bir yerdə alınmasının" təmin edilməsi) [13], iddiaların forma sayını azaltmalıdır. Gömrük qaydalarının şərh ardıcıl xarakter daşımalıdır. İdxalçıdan və vergi ödəyəndən öz öhdəliyini gömrük deklarasiyasında göstərməsini o zaman gözləmək olar ki, qanunun şərh ardıcıl olsun, prosedurlar standart xarakter daşıсын, həm də hər bir sövdələşməyə əvvəl olduğu kimi eyni rejim tətbiq edilsin.*
- ▶ Peşəkar standartlar: *İdarə orqanlarına rəhbərləri siyasi motivlər əsasında deyil, təcrübə, səriştə və ixtisasa yaxşı yiyələnmə əsasında işə götürmək lazımdır. Xidmət heyətinin başqa nümayəndələrini işə götürən zaman minimum güzəranı təmin edən əmək haqqı ödəmək və bu işçilərin ixtisaslarını daim artırmaq kimi xidmət sisteminə əsaslanmaq zəruridir. Bundan əlavə, öhdəliklər mövcud funksiyalara və şikayətlərə baxma mexanizminə uyğun olaraq bölünməlidir. İşəgötürmə prosedurunun təkmilləşdirmək, nümunəvi xidmət müqabilində pul mükafatı vermək və gömrük qaydalarını pozanlara qarşı intizam tədbirləri görmək lazımdır.*
- ▶ Yoxlama vasitələri: *Həm vergi, həm də gömrük xidməti müntəzəm olaraq daxili və xarici nəzarət vasitələrinin təsirinə məruz*

qalmalıdır. Bu nəzarət vasitələrini effektiv etmək üçün fəaliyyətin (dövlət gəlirlərinin alınmasına nəzarət göstəricilərinə və xidmət üçün qoyulan tələblərə münasibətdə) səmərəlilik dərəcəsi standartları, eyni zamanda davranış kodeksi tətbiq edilməlidir. Bu kodekslər effektiv sanksiyaların tətbiqi ilə möhkəmləndirilməlidir. Buraya, xırda hüquqpozmalarına qarşı daxili intizam tədbirləri, daha ciddi hadisələr, yəni korrupsiya və saxtakarlıq baş verəndə hüquq-mühafizə orqanlarının müdaxiləsi daxildir. Daxili yoxlama vasitələrinin möhkəmləndirilməsi üçün nəzarəti həyata keçirən xüsusi bölmə yaratmaq olar.

- ▶ *Kompüterləşmə: Gömrük sənədlərinin hazırlanmasına kömək edən bu və ya digər kompüter sistemlərindən istifadə olunması, vəzifəli şəxslərin saxta fəaliyyətini minimuma endirən prosedurun praktik tətbiqi üçün əlverişli imkanın mövcudluğunu belkə də istənilən başqa dəyişmələrdən daha çox təmin edir. Bundan əlavə, uyğun sistem müəyyənləşdirilmiş müddət çərçivəsindən kənara çıxan rəsmiləşdirmə əməliyyatını aşkarlamağa, yaxud qeyri-adi fəaliyyət göstərən ayrı-ayrı işçilərin hərəkətləri barədə informasiya verməyə qadirdir (məsələn, həddən artıq böyük sayda boşaldılmış məhsulun fiziki təftişi).*
- ▶ *Müştərilərin yoxlanılması və istehlakçılarla məsləhətləşmə: Müştərilərin yoxlanılması problemin xarakterinin müəyyənləşdirilməsi və islahatların cari nəticələri üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi baxımından faydalı vasitədir. Nəhayət, özəl sektor qrupları, vətəndaş cəmiyyəti, kütləvi informasiya vasitələri və dövlət orqanları ilə müntəzəm məsləhətləşmələr aparmaq lazımdır. [14]*

Dünya Gömrük Təşkilatının [15] özünüqiymətləndirən yoxlama siyahısında toxunulan məsələlər barədə Aruş bəyannaməsində də söhbət açılır (onun haqqında bir az aşağıda danışılacaq). İdarəçilik orqanlarına cavab vermək üçün təklif olunan suallar içərisində aşağıdakılar var:

- ▶ *Uzun müddət korrupsiyalanmış şəxsin və firmanın təsirinə məruz qalmış xidmət heyətinə vəzifə tutmaq icazəsi verilmir?*
- ▶ *Xidmət heyətinin başqa işə keçməsi gözlənilirmi, yaxud onun rotasiyası müəyyən vaxt dönməndə mütəmadi olaraq həyata keçirilirmi?*
- ▶ *Xidmət heyətinin rotasiyası və çevikliyi iş şəraitinin yaxşı mənimsənilməsidirmi?*
- ▶ *Xidmət heyətinin müəyyən vaxt dönməndə mütəmadi olaraq müxtəlif vəzifələrə təyinatına nəzarətin həyata keçirilməsi üçün nizamlı mexanizm varmı? Bu proses öncədən nəticə çıxarmaqdan və fəvritizmdən azaddırmı?*
- ▶ *İş şəraiti xidmət heyəti ilə müştərilər arasında anormal münasibətlərin bərqərar olmasına yol verirmi? Əgər yol verirsə, belə şəraitdə çalışan xidmət personalının yoxlanılması və nəzarətdə saxlanılmasının təminatı, eyni zamanda onun hesabat verməsi üçün hansı mexanizmlər tətbiq olunur?*
- ▶ *İctimaiyyətlə qarşılıqlı əlaqə bəndində elə bir mexanizm varmı ki, məhz hansısa vəzifəli şəxsin müəyyən vaxtda, müəyyən vəzifə tutmasının əvvəlcədən məlum olmasına imkan verməsin?*

- *Korrupsiyanın meydana gəlməsinə daha çox meyilli olan sahələrdə funksiyaların bölünməsi öz əksini tapırmı? Məsələn, bu və ya digər vəzifəli şəxsin ödənişin təşəbbüs-karı kimi çıxış etmək, yaxud onları yoxlamaq, sanksiyalaşdırmaq imkanı varmı?*

YÜK GÖNDƏRİLƏNƏ QƏDƏR TƏFTİŞ

Yük Göndərilənə Qədər Təftiş (YGQT), bu və ya başqa kompaniyanın yüklərin daşınmasına və hansısa ölkəyə keçirilməsinə qədər, yükün təftiş edilməsi üçün kimisə işə götürdüyü hallarda baş verir. Adətən, ixracatçı kompaniya uyğun deklarasiyasını yoxlanması üçün YGQT-yə göndərir, bundan sonra həmin kompaniya yükü və hesab-fakturanın düzgünlüyünü yoxlayır, növbəti mərhələdə isə özünün xüsusi məlumatlarını idxalçı ölkənin gömrük xidmətinə təqdim edir. Yük ölkəyə daxil olanda ixracatçı və kompaniyanın təqdim etdiyi sözügedən məlumatlar boşaldılan yüklərlə müqayisəli şəkildə yoxlanılır. Burada ideya fakturalaşmanın aşağı, yoxsa yuxarı qiymətlə tərtib edilməsini və yükün səhv təsnifatını üzə çıxarmaqdan ibarətdir.

Bir sıra mütəxəssislər YGQT-nin konsepsiyasını mübahisəli hesab edirlər. Əsas olaraq onu göstərirlər ki, gerçək tələbat korrupsiyanın kökünü kəsmək və idxalçı ölkənin gömrük administrasiyasındakı səmərəsizliyi ortadan qaldırmaqdır. Əgər idxalçı ölkə korrupsiyada batıb qalıbsa, YGQT-nin effektiv olması barədə ürək açan məlumatlar da az olur. Təftiş kompaniyasının öz dürüst işgüzar tərəfdaş nüfuzunu qorumaq üçün açıq stimula malik olmasına baxmayaraq, YGQT-nin təftişçi müfəttişləri ilə ixracatçılar arasında sövdələşmənin olması imkanları hələ də qalır. Belə bir təsadüf olmuşdur ki, YGQT-yə ixtisaslaşmış Avropa kompaniyalarından biri, YGQT-ni həyata keçirməyə kontrakt əldə etmək məqsədilə Pakistan nazi-

rini ələ almaqda günahkar bilinmişdir. Bundan əlavə, ixracatçılar, adətən, deklarasiyalaşmış yükün ümumi dəyərindən xədmətə görə 1 faiz ödəsələr də, YGQT bahalı prosedura malikdir.

Belə təəssürat yaranır ki, yüklərin göndərilməsi üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi strategiyasının uğursuzluğu, bu və ya digər ölkənin gömrük orqanlarının öz sərhədlərini yaxşı qoruya bilməməsindən irəli gəlir. Bu cür hallarda yüklərin gömrük sərhəddində yoxlanmasından asanlıqla qaçmaq mümkündür. Eyni zamanda, dövlət gəlirlərinin yığılması nə qədər effektivdirsə, gömrük rüsumu ödənişlərindən yayınmaq üçün qaçaqmal yüklərin daşınmasına maraq da o qədər böyükdür. YGQT-nin uğursuzluğunun əsas səbəblərindən biri odur ki, korrupsiyalaşmış və səmərəsiz gömrük üst-üstə düşən yoxlama aparmır, bir sənəd toplusunu başqası ilə müqayisə etmir. Belə təkrar yoxlama başqa mənbələrdən hesabların razılaşdırılması kimi məlumdur və YGQT sisteminin effektiv fəaliyyəti üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Əks təqdirdə onun əsasları sarsılmış olacaq.

İndi belə bir mövqeyə də meyl yaranıb ki, idxalçı ölkənin gömrük işləri etibarlı quruluşsa, YGQT gerçəkdən korrupsiyaya qarşı mübarizədə əlavə vasitə kimi tətbiq oluna bilər. [16]

BEYNƏLXALQ ƏMƏKDAŞLIQ

Ölkələr arasındakı sərhədlərin hər iki tərəfində əməkdaşlıq yaxşı səviyyədə qurulmayıbsa, beynəlxalq əməliyyatlarda korrupsiya çiçəklənəcək. Adətən, belə əməkdaşlıq dövlətlər arasında ikitərəfli razılaşma əsasında olur. Bu sahəyə az diqqət yetirilir. İndiki diapazonun və həmin sahədə bu və ya digər dövlətlər arasında razılaşmanın və başqa anlaşmaların uyğun gələn xarakterinin müntəzəm yoxlanılması zəruridir.

Öz ölkəsində baş verən hadisələrə nəzarət edən Bolqarıstan vətəndaş cəmiyyəti qrupları, bir vasitə işləyib hazırladılar və praktikaya tətbiq etdilər. Onun köməyi ilə ixrac və idxal qaçaqmalının miqyasını ölçmək mümkündür. Bu, “güzgü statistikasi” adlanan üsulun tətbiqi ilə edilir. İxrac və idxal barədə Bolqarıstandakı rəsmi məlumatları qonşu ölkələrin məlumatları ilə müqayisə etməklə, kölgə iqtisadiyyatının ümumi miqyası qiymətləndirilir və Bolqarıstandakı əsas qaçaqmal bazarları aşkara çıxarılır. [17]

DÜNYA GÖMRÜK TƏŞKİLATININ ARUŞA BƏYANNAMƏSİ

1993-cü ildə Gömrük Əməkdaşlığı Şurası (indi Dünya Gömrük Təşkilatı), gömrükdə dürüst xidmətə və effektiv idarəçiliyə aid bəyannamə yaydı. [18] Bu zamandan etibarən adını Tanzaniyanın, DGT-nin yuxarıda xatırlanan konfransı kesirilən Aruşa şəhərindən götürmüş Aruşa bəyannaməsinə özünüqiymətləndirmə üzrə təlimat əlavə edildi. Burada mövcud bəyannamənin prinsiplərini necə həyata keçirməyin izahı verilir. [19]

DGT-nin Aruşa bəyannaməsində [20] qeyd olunur ki, əgər gömrük orqanları ictimaiyyət tərəfindən inam və etimad qazanmaq istəyirlərsə, dürüstlüyün birinci dərəcəli əhəmiyyət daşıdığını bilməlidirlər. Bəyannamədə korrupsiyanın bu və ya digər idarə orqanlarının effektiv fəaliyyətinə mənfi təsiri etiraf olunur və gömrükdə dürüstlüyün təmin edilməsi məqsədilə öz milli proqramını hazırlayan gömrük idarəsi orqanları üçün on prinsip müəyyənləşdirilir.

1. Liderlik və işə sədaqət

Korrupsiyanın qarşısını almaq üçün gömrük rəhbəri və rəhbərliyin icraçı qrupu məsuliyyət daşıyır. Korrupsiyaya qarşı mübarizənin uzunmüddətli perspektivi üçün mükəmməl dürüstlük və sədaqət göstərməyin zəruriliyi qeyd olunmalıdır.

2. Tənzimləyici çərçivə

Gömrük qanunları və qaydaları sadəliyi və maksimum anlaşıqlı olması ilə seçilməlidir. Gömrük rəsmiyyətçiliyinin yerinə yetirilməsi əsassız olaraq əziyyətli xarakter daşımamalıdır. Bürokratizmin kökünü kəsmək və funksiyaların gərəksiz təkrarlanma miqyasını ixtisar etmək üçün, gömrükdə tətbiq olunan praktik metodlara yenidən baxılmalı və islahatlar aparılmalıdır. İmkan olan yerlərdə idxal və ixrac mallarına rüsumlar azaldılmalıdır. Bundan əlavə, standart qaydalardan istisnalar minimuma endirilməlidir.

3. Şəffaflıq

Gömrük qanunları, qaydaları, prosedurları, inzibati rəhbərlik göstərişləri hamıya məlum və əlçatan olmalıdır; onlar vahid qaydada tətbiq olunmalı və bir-biri ilə ziddiyyət təşkil etməməlidir. Qərarverici səlahiyyətin həyata keçirilməsinin əsası dəqiq müəyyənləşdirilməlidir. Müştərilərin etiraz etmək sistemi ilə təmin olunması, yaxud gömrük qərarlarına yenidən baxış mexanizmlərinin tətbiqi zəruridir. Xidmət səviyyəsini müəyyənləşdirən iş standartının, yaxud müştərilərə xidmət üzrə rəhbərliyin yaradılması zəruridir. Müştərilər gömrükdən bunu gözləyə bilirlər.

4. Avtomatlaşdırma

Gömrük fəaliyyətinin avtomatlaşdırılması və kompüterləşdirilməsi məhsuldarlığı və səmərəliliyi yüksəldə, eyni zamanda korrupsiyanın meydana gəlməsi üçün çoxsaylı əlverişli imkanların qarşısını ala bilər.

5. İslahat və modernləşmə

Rəhbər gömrük orqanları öz sistem və prosedurlarını modernləşdirməli və bu sahədə islahatlar aparmalıdır ki, rəsmi tələbdən yan keçməklə nəyəsə nail olmaq üstünlüyünün qarşısını almaq mümkün olsun.

6. Audit və təhqiqatların aparılması

Daxili yoxlama və xarici audit proqramı, məhkəmə təqibi rejiminin tətbiqi və təhqiqat kimi monitorinqin, nəzarət etmə mexanizmlərinin olması korrupsiyanın qarşısının alınmasına kömək edə bilər.

7. Davranış kodeksi

Vacib elementlərdən biri gömrükdə dürüstlüyün təmin olunması üçün istənilən effektiv proqramın işlənməsi, hər şeyi əhatələyən bu və ya digər davranış kodeksinin qəbul və elan edilməsidir. Burada gömrük xidmətinin bütün heyətindən gözlənilən davranış birbaşa və birmənalı şərh olunur.

8. İnsan resurslarının idarə olunması

Gömrük xidmətində korrupsiyanın qarşısının alınmasının və kökünün kəsilməsinin faydalılığını sübut edən insan resurslarını idarə etmənin praktik metodları özündə aşağıdakıları cəmləşdirir:

- ▶ *Gömrük xidməti personalının özünün və ailəsinin normal həyat səviyyəsi ilə təmin olunması məqsədilə qənaətbəxş əmək haqqı paketinin təqdim edilməsi.*
- ▶ *Dürüstlüyün və vicdanlılığın yüksək standartlarını müdafiə edən, güman ki, gələcəkdə də müdafiə edəcək insanların işə götürülməsi və xidmət heyətinin işdə saxlanması.*
- ▶ *Favortizmdən, tərəfkeşlikdən uzaq xidmət heyətinin seçilməsi və xidməti işdə irəliləmə prosedurunun olması, xidmət sisteminə əsaslanan şəraitin təmin edilməsi.*
- ▶ *Xidmət heyətinin yeni iş yerlərinə təyin edilməsi, rotasiyası və köçürülməsi haqqında qərar çıxarılan zaman, uzun müddət vəzifə tutan və korrupsiyaya meyl göstərən gömrük xidməti heyəti üçün əlverişli imkanların ortadan qaldırılması zəruriliyinin nəzərə alınması.*
- ▶ *Gömrük xidməti heyətinin işə götürülməsi zamanı, bu heyətin bütöv karyerası ərzində uyğun təlimin və peşəkar inkişafın təmin edilməsi; yüksək etik normaların və peşəkar fəaliyyət standartlarının müdafiəsi, eyni zamanda qeyd olunan norma və standartların xidmət heyəti tərəfindən dərk olunması üçün ona yardım göstərilməsi.*
- ▶ *Düzgün praktik metodların tətbiqini möhkəmləndirən, şəxsi və peşəkar dürüstlüyün yüksək nümunəsinin təsdiq olunmasına yardım göstərən fəaliyyət nəticələrinin doğru qiymətləndirilməsi və idarəçilik sisteminin praktikada tətbiq olunması.*

9. Əxlaqi durum və təşkilatçılıq mədəniyyəti

İşçilər yaxşı əxlaqi durumda olanda, insan resurslarının idarə olunmasında ədalətli praktik metodlar tətbiq edildikdə, karyeranın davamı və işdə irəli çəkilmək üçün əlverişli mühit olduqda, çox böyük ehtimalla gömrük xidməti əməkdaşları özlərini daha dürüst aparacaqlar.

10. Özəl sektorla qarşılıqlı anlaşma

Gömrük idarəsi orqanları özəl sektorla qarşılıqlı münasibətlərin şəffaf və məhsuldar olmasına, bu münasibətlərin qurulmasına və inkişafına kömək etməlidir. Özəl sektorun müştərilərini həvəsləndirmək lazımdır ki, onlar gömrükdə yaranan istənilən problemə, eyni zamanda praktik qərarların həyata keçirilməsinə münasibətdə məsuliyyətin və hesabatvermənin münasib çəkisini öz üzərlərinə götürsünlər.

ÖZƏL SEKTORUN ROLU

Gömrük xidmətində korrupsiya miqyasının azaldılmasında özəl sektor müəyyən rol oynayır. Ölkələrin əksəriyyətində gömrük idarəsi orqanları daimi komitə vasitəsilə, həm problemin mahiyyətini öyrənmək, həm də onların qərarları nəticəsində əldə edilmiş nailiyyətlərin inkişaf dərəcəsini müəyyənləşdirmək üçün idxalçı və ixracatçılarla məsləhətləşmələr aparır.

Beynəlxalq Ticarət Palatası müasir, effektiv və fəaliyyətdə olan gömrük idarəsi orqanları üçün "Gömrüyə Rəhbərlik Təlimatları" adlanan xüsusi bir sənəd işləyib hazırladı. 54 bənddən ibarət olan bu planda yükün düzəldilməsi, şəffaflığın zəruriliyi, inzibati idarəetmənin və tənzimlənmənin sadəliyi, avtomatlaşdırma,

məhsulun sistemləşdirilməsi və təsnifatı, mübahisələrin həll edilməsi, sanksiyaların tətbiq olunması və sərnişinlərin gömrük baxışından keçməsi kimi məsələlərə toxunulur. [21]

VERGİ MÜFƏTTİŞLƏRİ VƏ İƏİT KODEKSİ

Vergi müfəttişləri də rüşvətxorluğa qarşı müəyyən rol oynayır. Beynəlxalq işgüzar əməliyyatlarda xarici dövlət vəzifəli şəxslərin rüşvətxorluğuna qarşı mübarizə üçün İƏİT Konvensiyasına imza atan ölkələr (1997), xarici dövlət məmurlarının ələ alınmasını cinayət əməli hesab edir. Vergi müfəttişlərinin bu müddəə ilə tanış olmaları vacibdir. Onların rolu öz ölkələrinin bütövlüyünü qorumaq məqsədi gündən bu konvensiyanın praktikada tətbiqinə nail olmaqdır. Bu kontekstdə İƏİT, "Vergi müfəttişləri üçün İƏİT-in sorğu kitabı: rüşvətxorluq haqqında nələri bilmək lazımdır" adlı kitabını nəşr etdi. [22]

DÖVLƏT GƏLİRLƏRİNİN ŞƏFFAFLIĞI

Effektiv idarəetmənin əsas şərtlərindən biri kimi, dövlət gəlirləri üzərində şəffaflığın olması mülahizəsi geniş yayılıb. Həm İƏİT-də, həm də Beynəlxalq Valyuta Fondunda (BVF) bu məqsədə nail olmağa aid kodekslər var.

İƏİT TƏRƏFİNDƏN TƏKLİF OLUNAN BÜDCƏ ŞƏFFAFLIĞININ TƏMİN OLUNMASI ÜÇÜN İŞİN TƏŞKİLİNİN ƏN YAXŞI METODLARI

Büdcə dövlətin əsas proqram sənədidir. O, əhatəli olmalı və bütün dövlət gəlirlərini, xərclərini özündə cəmləşdirməlidir ki, müxtəlif siyasi variantların növbə ilə zəruri istifadəsinə qiymət vermək mümkün olsun.

İƏİT tərəfindən təklif olunan, büdcə şəffaflığını təmin etməyin “ən yaxşı metodu”, daha artıq şəffaflıq və cavabdehliyi özündə cəmləşdirir. Aşağıda istinad olunan bütün sənədləri təcili qaydada dərc etmək lazımdır:

- ▶ *Dövlət büdcəsi layihəsini vaxtında parlamentə təqdim etmək lazımdır ki, bu sənəd diqqətlə təhlil edilsin. Büdcə parlament tərəfindən maliyyə ili başlanana qədər təsdiq olunmalıdır. Xatırlanan büdcədə məcburi qaydada hər bir proqram üzrə mədaxil və məxaricin şərhə öz əksini tapmalıdır. Müvafiq yerdə məxaric proqramı üçün, sözügedən büdcə istifadəsinin yoxlama rəqəmləri də daxil qeyri-maliyyə xarakterli məlumatlar təqdim olunmalıdır.*
- ▶ *Bu büdcə, mədaxil və məxaricin necə formalaşmasını əyani göstərməklə orta müddətli perspektivi, eyni zamanda daha erkən vergi-büdcə hesabatını əhatə edən proqnozla həmin dövr üçün necə əlaqələndirilməni özündə cəmləşdirməlidir. Əgər əhəmiyyətli kənarçıxmalar varsa hökmən izahat verilməlidir.*
- ▶ *Hər bir proqram üçün ötən ilki mədaxil və məxaricin faktik məbləği barədə müqayisəli informasiya təqdim olunmalıdır. Eyni zamanda, növbəti il üçün yenilənmiş proqnoz da təqdim edilməlidir. Qeyri-maliyyə icrası barədə istənilən məlumat münasibətdə analoji müqayisəli informasiya göstərilməlidir.*
- ▶ *Əgər qanunvericilik mədaxil və məxaricin müəyyən qədər böyüməsini sanksiyalaşdırırsa, informasiya məqsədilə bu məbləğ büdcədə göstərilməlidir.*
- ▶ *Bu məruzənin əsasında dayanan iqtisadi fərziyyələri ictimailəşdirmək lazımdır. Sözügedən büdcə isə, vergi daxilolmaları üzrə xərclərin hərtərəfli araşdırılmasını özündə cəmləşdirməlidir. Xatırlanan hər iki sənədi İƏİT-in təklif etdiyi “İşin təşkilinin ən yaxşı metodları” na uyğun tərtib etmək lazımdır.*

Büdcə müzakirəsini stimullaşdırmaq və onun milli iqtisadiyyata təsirini müəyyənləşdirmək məqsədilə, büdcə haqqında ilkin məruzə hazırlanmalıdır. Öz-özlüyündə o, büdcəyə münasibətdə müvafiq gözləntilərin yaranmasına xidmət edir. Bu məruzə, büdcə təklifi verilənə bir ay qalmış ictimailəşməlidir.

Xatırlanan məruzədə hökumətin uzun müddətli iqtisadi məqsədləri və vergi-büdcə siyasəti, əvvəlki büdcəyə uyğun olaraq vergi-büdcə siyasəti, iqtisadi sferadakı nailiyyətləri və ən azı növbəti iki maliyyə ili üçün siyasəti dəqiq şərh edilməlidir. Büdcə haqqında əvvəlcədən hazırlanmış bu məruzədə mədaxil və məxaricə, kəsirə, yaxud profisitə, borclara yer ayırmalıdır.

İllik hesabat hökumətin əsas hesabatvermə sənədidir. O, müstəqil müşahidəçi təsisatlarının biri tərəfindən audit yoxlamasından keçməli və maliyyə ilinin sonuna altı ay qalmış ictimailəşməlidir.

Bu illik hesabatda büdcədəki mədaxil və məxaricin faktik səviyyəsinin, parlamentdə təsdiq edilən səviyyəyə uyğunluq dərəcəsi göstərilməlidir. Büdcədəki istənilən ilkin düzəlişlər ayrıca göstərilməlidir. Xatırlanan hesabatda maliyyə aktivlərinin, dövlətin maliyyə passivlərinin və onun qeyri-maliyyə aktivlərinin, işçilərin təqaüdlə təmin olunması öhdəliklərinin, potensial öhdəçiliklərin hərtərəfli müzakirəsi öz əksini tapmalıdır.

Bu və ya digər seçkiqabağı məruzə birbaşa, seçkilərdən əvvəl dövlətin ümumi maliyyə vəziyyətini izah etmək məqsədi güdür. Bu, seçici kontingentinin məlumatlandırılmasına və maliyyə məsələlərinin ətraflı müzakirəsinə yardım edir. Xatırlanan məruzəni hazırlamağın gerçəkləşməsi konstitusiyanın müddəalarından və seçki keçirmə praktikasından asılı ola bilər. Ən yaxşı halda sənəd seçkilərə iki həftə qalmış ictimailəşdirilməli və hesabatda birinci yarımlı üçün ifadəsini tapan informasiya ona əlavə edilməlidir. İctimaiyyətin məruzə və hesabatın dürüslüyünə inanması üçün xüsusi qayğı nümayiş olunmalı və bu, İƏİT-in "İşin təşkilinin ən yaxşı metodlarındakı" təklifləri əldə rəhbər tutmaqla edilməlidir.

Bu və ya başqa məruzədə uzunmüddətli perspektivə qiymət, hökumətin cari siyasətinin uzun müddətə davamlılığına görə verilir. Mədxil və məxaricə bağlı müstəqil proqramlarda ciddi dəyişmələr aparılanda bu məruzəni, ən azı, hər beş ildən bir ictimailəşdirmək lazımdır. Xatırlanan məruzədə əhəlinin qocalması, eyni zamanda uzunmüddətli perspektivdə başqa potensial hadisələr də daxil olmaqla demografik dəyişmələrin büdcəyə təsir imkanları qiymətləndirilməlidir (10 ildən 40 ilə qədər). Proqnozlaşmanın aparılması üçün əsas olan bütün başlıca fərziyyələr bu sənəddə aydın və dəqiq ifadəsini tapmalıdır. Bundan əlavə, mədxil və məxaricin bir sıra həqiqətə uyğun dinamika ssenarisi təqdim olunmalıdır.

İnformasiyanın aşkarlanması barədə tələblərin qoyulduğu konkret sahələr aşağıdakılardır:

- ▶ *İqtisadi fərziyyə: büdcənin əsasında dayanan başlıca iqtisadi fərziyyələr proqnozlaşdırmadan kənara çıxma dövlətin əsas vergi-büdcə riskidir.*
- ▶ *Vergi daxilolmaları üzrə xərclər: bu xərclər, konkret fəaliyyət növünə preferensial rejimin tətbiqi nəticəsində vergi daxilolmalarının ilkin ləngimələrini özündə ehtiva edir. Vergi daxilolmaları üzrə əsas xərclərin ilkin məbləği barədə büdcə məlumatlarını, əlavə məlumat keyfiyyətində açıqlamaq lazımdır. Müəyyən sahələrə uyğun olaraq büdcə daxilolmaları üzrə xərclərin geniş miqyasda müzakirəsi, xatırlanan büdcə barəsində qərara konkret məzmun vermək üçün ümumi xərclərin müzakirəsinin bir hissəsi olmalıdır.*
- ▶ *Maliyyə passivləri və maliyyə aktivləri: büdcə və hesabatdakı bütün maliyyə passivləri və aktivləri barədə informasiyanı birinci yarımda və illik hesabatda açıqlamaq məqsəduyğundur.*
- ▶ *Qeyri-maliyyə aktivləri: tərpənməz əmlak və avadanlıqlar da daxil olmaqla bütün belə aktivlər barədə informasiyanı açıqlamaq lazımdır.*
- ▶ *Muzdlu işçilərin təqaüdləri: bu öhdəliklər barədə büdcədəki informasiyalar ilin birinci yarısında və illik hesabatda açıqlanmalıdır.*
- ▶ *Potensial öhdəliklər: onlar büdcəyə təsirin, hadisələrin gələcək inkişafından asılı olmasını ifadə edən öhdəlikləri özündə cəmləşdirir. Belə öhdəliklərə geniş yayılmış nümunə dövlət istiqrazı qərantıyası, dövlət sığorta proqramı və dövlətdən tələb etmək hüququdur. Büdcədəki bütün bu əhəmiyyətli potensial informasiyalar, birinci yarımlı üçün hesabatda və illik maliyyə hesabatında açıqlanmalıdır.*

İƏİT-in təqdim etdiyi "İşin təşkilinin ən yaxşı metodları" sənədinin bir bölməsi dürüstlüyə, nəzarətə və cavabdehliyə həsr edilib:

- ▶ *Bütün hesabatlar, mühasibat uçotuna aid qısa şərhlərlə müşayiyyət olunmalıdır. Bütün vergi-büdcə hesabatlarında eyni mühasibat-uçot qaydaları tətbiq edilməlidir.*
- ▶ *Mühasibat uçotu qaydalarındakı istənilən dəyişmə barədə informasiya açıqlanmalı, əvvəlki hesabat dövrü barədə məlumatlara isə uyğun düzəlişlər edilməlidir ki, hesabat dövrü ilə müqayisə aparmaq imkanı təmin olunsun.*
- ▶ *Hesabatda verilən informasiyanın doğruluğunu təmin etmək məqsədilə daxili audit yoxlaması da daxil olmaqla, daxili maliyyə nəzarəti vasitələrinin dinamik sistemini tətbiq etmək lazımdır. Hər bir hesabatda sənədə cavabdeh olan və onun məzmunu üçün məsuliyyət daşıyan maliyyə nazirinin və yüksək rütbəli dövlət şəxsinin imzası olmalıdır. Bu nazir zəmin olur ki, milli iqtisadiyyata vergi-büdcə təsiri göstərən hökumətin bütün qərarları sözügedən hesabatda daxil edilib. Xatırlanan yüksək rütbəli vəzifəli şəxs zəmin olur ki, hesabat hazırlananda maliyyə naziri nüfuzlu bir şəxşə kimi öz fikirlərindən istifadə edib.*
- ▶ *İllik hesabat, hamı tərəfindən qəbul olunan auditor praktikasına uyğun olaraq bir müştəqil müşahidəçi maliyyə təsisatı tərəfindən auditor yoxlamasından keçməlidir. Bu təsisatın ortaya qoyduğu auditor nəticəsi parlament tərəfindən diqqətlə öyrənilməlidir.*

- ▶ *İstənilən vergi-büdcə məruzəsini və hesabatını öyrənmək üçün parlamentin resursları və imkanları var; əsasən də diqqətli yanaşma tələb edənləri.*

VERGİ-BÜDCƏ ŞƏFFAFLIĞININ TƏMİN OLUNMASINDA İŞİN EFEKTLİ TƏŞKİLİ ÜÇÜN BVF-NİN HAZIRLADIĞI KODEKS

2001-ci ildə BVF vergi-büdcə şəffaflığının təmin olunmasında işin effektiv təşkili üçün hazırladığı kodeksə yenidən baxdı. Bu sənədin əsas prinsiplərinin birinci variantda olduğu kimi toxunulmaz qalmasına baxmayaraq, yenidən baxılan versiyada vergi-büdcə məlumatlarının qarantıya keyfiyyəti vurğulanır.[23]

BVF vergi-büdcə sahəsində şəffaflığın mövcudluğunun effektiv idarəetmənin nizamlanmasına ciddi töhvə verməsi nöqtəyi-nəzərini bölüşür. Bu şəffaflıq vergi-büdcə siyasətinin və onun nəticələrinin işlənməsi ilə bağlı elə məsələlərin müzakirəsinə gətirib çıxarmalıdır ki, ictimaiyyət ona anlaşıqlı münasibət göstərsin. Bundan əlavə, mövcud sahədə şəffaflığa nail olmaq hesabatvermə səviyyəsini və vergi-büdcə siyasətini həyata keçirməkdə hökumətin məsuliyyətini artırır, bununla da makroiqtisadi siyasətə, seçim variantına inam möhkəmləndirilir, eyni zamanda ictimaiyyətin ona anlaşıqlı münasibət göstərməsi təmin edilir.

Qloballaşma şəraitində vergi-büdcə sahəsində şəffaflığı makroiqtisadi sabitliyə və rəğbət doğuran iqtisadi yüksəlişə nail olmaq üçün əhəmiyyətli rol oynayır. Şəffaflığın mövcudluğu effektiv rəhbərliyin və vergi-büdcə sahəsinin idarə olunmasının ancaq bir aspektini özündə ehtiva edir. Dövlət fəaliyyətində səmərəliliyin artırılmasına və sabit dövlət maliyyəsinin yarıdılmasına diqqət yetirmək də zəruridir.

BVF-yə üzv ölkələr vergi-büdcə şəffaflığının təmin olunmasında təşkilat işinin effektiv metodları (onun şərhə aşağıda verilir) haqqında adı çəkilən kodeksə praktikada əməl edilməsi üçün dəstək alırlar. BVF-yə üzv dövlətlər tərəfindən vergi-büdcə sferasında tətbiq edilən idarəetmə metodları barədə toplanan biliklər artıq kristallaşmış.

Bu kodeksdə, hökumətin məsuliyyət sferasında və rol bölgüsündə dəqiq olması fikri təqdir edilir; hökumətin fəaliyyəti barədə informasiya ictimaiyyətin sərvəti olmalıdır; büdcənin hazırlanması və icrası, eyni zamanda onunla bağlı hesabat açıq xarakter daşmalıdır; vergi-büdcə məlumatları hamı tərəfindən qəbul edilən məlumatın keyfiyyət standartlarına uyğun olmalıdır və onun düzgünlüyünə zəmin olmaq zəruridir. Kodeksin tətbiqinə kömək edən təlimat da var.

Vergi-büdcə sahəsində şəffaflığın təminatında təşkilat işinin effektiv metodları barədə BVF Kodeksinin yenidən işlənmiş variantında aşağıdakılar nəzərdə tutulur:

1. Rolların və məsuliyyət sferasının dəqiq bölgüsü

1.1 Hökumət sektorunun, ümumiyyətlə dövlət sektorundakı və iqtisadiyyatın başqa sahələrindəki yeri müəyyən olunmalıdır; dövlət sektoru daxilində siyasətin və idarəçiliyin rolu aydın olmalı və ictimaiyyətə bildirilməlidir.

1.1.1 Hökumətin struktur və funksiyaları dəqiq, konkret müəyyənləşməlidir.

1.1.2 Dövlət hakimiyyətinin müxtəlif səviyyələrində, eyni zamanda hakimiyyətin icra qanadında, qanunverici hakimiyyətdə,

məhkəmə hakimiyyətində məsuliyyət sferası ciddi şəkildə müəyyənləşməlidir.

1.1.3 Büdcə və qeyri-büdcə fəaliyyətinin, onun idarə edilməsinin yaxşı nizamlanmış koordinasiya mexanizmi yaradılmalıdır.[24]

1.1.4 Hökumət və qeyri-hökumət sektoru arasındakı münasibətlər (məsələn, mərkəzi bank, dövlət maliyyə və qeyri-maliyyə müəssisələri) dəqiq təşkilatçılıq prinsipləri və konkret göstərişlər əsasında qurulmalıdır.

1.1.5 Özəl sektorda dövlətin iştirakı (məsələn, səhmdar kapitalı idarə etmək və onu tənzimləmək vasitəsilə) aşkar olmalı, ictimaiyyətin sərvətinə çevrilməli və ayrı-seçkiliyin olmadığı şəraitdə istifadə edilən dəqiq qaydalar, prosedurlar əsasında qurulmalıdır.

1.2 Vergi-büdcə fəaliyyətinin idarə olunması üçün dəqiq hüquqi və inzibati əsaslar yaradılmalıdır.

1.2.1 Dövlət vəsaitlərindən istənilən xərclər və köçürmələr əhatəli büdcə qanunları ilə, ictimailəşdirilmiş inzibati qaydalarla tənzimlənməlidir.

1.2.2 Vergilər, rüsumlar, yığım və üzvlük haqları müəyyən hüquqi bazaya malik olmalıdır. Vergi qanunvericiliyi və vergi əsasnamələri anlaşılqı və əlçatan olmalı, istənilən inzibati-qərarvermə fəaliyyətinə, belə fəaliyyətin tətbiqi prosesində çıxarılan qərarlara dəqiq meyarlarla yanaşılmalıdır.

1.2.3 Dövlət qulluqçularının xidməti davranışlarının etik norması dəqiq olmalı və bu normalar geniş yayılmalıdır.

II. İctimaiyyətdə informasiyanın olması

2.1 Dövlət hakimiyyətinin vergi-büdcə fəaliyyətinin keçmişi, indisi və planlaşdırılması barədə ictimaiyyət informasiya ilə tam təmin olunmalıdır.

2.1.1 İctimaiyyət üçün nəzərdə tutulan büdcə sənədləri, son hesabatlar və başqa vergi-büdcə hesabatları, mərkəzi hakimiyyətin bütün növ büdcə və qeyri-büdcə fəaliyyətlərini özündə cəmləşdirməli, konsolidə olunmuş büdcənin vəziyyətini isə hökumət dərc etməklə ictimailəşdirməlidir.

2.1.2 Qəbul olunması anından iki il müddətində büdcənin əsas yekun göstəriciləri ilə birlikdə illik büdcədə olanlarla müqayisəli şəkildə son iki büdcə ilinə aid fəaliyyətin faktik nəticələri haqqında informasiya verilməlidir.

2.1.3 Mərkəzi hökumətin potensial öhdəliklərinin xarakteri və vergi-büdcə əhəmiyyətinin təsviri və vergi mədaxili üzrə hökumətin məxaricləri, eləcə də onun kvazi-büdcə fəaliyyəti olan bəyanatı büdcə sənədlərinin tərkib hissəsi olmalıdır.

2.1.4 Mərkəzi hökumət borcların səviyyəsi, tərkibi və maliyyə aktivləri barədə informasiyanı tam mətni ilə dərc etməlidir.

2.1.5 Regional və yerli hakimiyyət orqanlarının əhəmiyyəti böyük olan yerlərdə müştərək büdcələri və hökumətin birləşdirilmiş ümumi büdcəsinin vəziyyəti barədə informasiya dərc edilməlidir.

2.2 Vergi-büdcə informasiyasının vaxtında dərc edilməsi barədə öhdəlik götürülməlidir.

2.2.1 Dərc edilmiş vergi-büdcə informasiyası dövlət hakimiyyətinin hüquqi öhdəliklərindən biri olmalıdır.

2.2.2 Vergi-büdcə informasiyasının vaxtından əvvəl dərcinin tarixi barədə məlumat elan edilməlidir.

III. Hazırlığın aşkarlığı, büdcənin icrası və büdcə üzrə hesabatvermə

3.1 Büdcə sənədlərində büdcə-vergi siyasətinin məqsədləri, makroiqtisadi struktur, büdcənin proqram əsasları və təyin olunan əsas vergi-büdcə riskləri konkret göstərilməlidir.

3.1.1 İllik büdcənin əsasını vergi-büdcə siyasətinin şərhı və vergi-büdcə dayanıqlılığının qiymətləndirilməsi təşkil etməlidir.

3.1.2 İstənilən vergi-büdcə qaydası dəqiq göstərilməlidir (məsələn, bu və ya digər balanslaşmış büdcə tələbatları, yaxud dövlət hakimiyyətinin yerli və ərazi səviyyələri üçün götürdüyü limitlər).

3.1.3 Dövlət büdcəsinin hazırlanması, təqdimatı əhatəli və dayanıqlı kəmiyyət makroiqtisadi çərçivədə aparılmalıdır; eyni zamanda bu büdcənin əsasında dayanan əsas fərziyyələr də təqdim edilməlidir.

3.1.4 İllik büdcəyə daxil edilmiş yeni qaydaların dəqiq təsviri verilməlidir.

3.1.5 İmkan daxilində iqtisadi fərziyyələrdəki dəyişmələr və xərclər üzrə konkret öhdəliklərin qeyri-müəyyən ləngimələri də daxil olmaqla (məsələn, maliyyə strukturundakı dəyişmələrə çəkilən xərclər), əsas vergi-büdcə riskləri müəyyənləşməli və ölçülməlidir.

3.2 *Büdcə haqqında informasiya elə təqdim olunmalıdır ki, o, iqtisadi siyasətin seçilməsi məqsədilə aparılan təhlili asanlaşdırsın və hesabat işinə kömək göstərsin.*

3.2.1 *Hesabatda büdcə məlumatları ümumi əsasda təqdim olunmalıdır. Bunun üçün mə-daxil və məxarici, maliyyələşməni fərqləndir-mək, eyni zamanda iqtisadi, funksional və inzibati xərcləri paylaşdırmaq zəruridir. Hesa-batda qeyri-büdcə fəaliyyəti də həmin əsasda təqdim olunmalıdır.*

3.2.2 *Əsas büdcə proqramının həyata keçiril-məsi nəticəsində nail olunacaq məqsədlərin şərhli təqdim edilməlidir (məsələn, sosial sa-hədə daha uyğun və müsbət göstəricilərin əldə edilməsi).*

3.2.3 *Ümumi hökumətin bütün növ pul münasibətlərini təmin edən balans, hökumətin ve-rgi-büdcə vəziyyətinin yekun göstəricilərində standart olmalıdır. Zərurət yarandağı hallarda o, ümumi hökumətə tətbiq olunan başqa ve-rgi-büdcə göstəriciləri ilə tamamlanmalıdır (məsələn, əməliyyat balansı ilə, struktur ba-lansı ilə, yaxud ilkin balansla).*

3.2.4 *Dövlət sektorunun balansı, dövlət sek-torunun qeyri-hökumət orqanları kvazi-büdcə fəaliyyətinin vacib növləri ilə məşğul olduğu zaman hesabatverməyə təqdim edilməlidir.*

3.3 *Büdcənin xərclər hissəsinin yerinə yetiril-məsi proseduru və təsdiq olunmuş xərclərin monitorinqi, eyni zamanda dövlət gəlirlərinin alınması proseduru dəqiq və konkret müəyy-ənləşdirilməlidir.*

3.3.1 *Mühasibat uçotunun, ödənişlər üzrə borcların qiymətləndirilməsi üçün etibarlı əsas yaradan əhatəli vahid sistemi olmalıdır.*

3.3.2 *Tədarükü və məşğulluğu tənzimləyən əsasnamə standartlaşmış və bütün maraqlı tərəflər üçün başa düşülən olmalıdır.*

3.3.3 *Büdcənin icrası daxili auditor yoxlama-sından keçməli, audit proseduru isə təhlil üçün açıq olmalıdır.*

3.3.4 *Milli vergi idarəsi siyasi rəhbərlikdən qanunla müdafiə olunmalıdır; bu idarə öz fəa-liyyəti barədə ictimaiyyətə müntəzəm məlu-mat verməlidir.*

3.4 *Qanunverici orqana və ictimaiyyətə mün-təzəm olaraq vergi-büdcə hesabatı verilməli-dir.*

3.4.1 *Birinci yarımda büdcədə baş verənlər-lə bağlı qanunverici orqana hesabat təqdim olunmalıdır. Bundan əlavə, büdcənin vəziyyə-ti haqqında hesabat tez-tez (ən azı hər kvar-talda) dərc edilməlidir.*

3.4.2 *Maliyyə ili başa çatdıqdan sonra il ər-zində qanunverici orqana yekun hesabat təq-dim olunmalıdır.*

3.4.3 *Əsas büdcə proqramlarının məqsədləri-nə münasibətdə əlavə olunmuş nəticələr hər il qanunverici orqana verilməlidir.*

IV. Düzgünlüyün qarantiyaları

4.1 *Vergi-büdcə məlumatları, hamı tərəfindən qəbul olunan keyfiyyət standartları məlumat-larına cavab verməlidir.*

4.1.1 *Büdcə göstəriciləri hadisələrin makroiq-tisadi inkişafına və dəqiq müəyyənləşdirilmiş proqram öhdəliklərinə təsir göstərən mədaxil və məxaric tendensiyası haqqında son məlu-matları əks etdirməlidir.*

4.1.2 İllik büdcədə və yekun hesabatda, büdcə məlumatlarının tərtib və təqdim edilməsində istifadə olunan mühasibat uçotunun (məsələn, nəğd, yoxsa yığma) əsasları və standartları göstərilməlidir.

4.1.3 Vergi-büdcə məlumatlarının keyfiyyətinə münasibətdə konkret qərantiyalar verilməlidir. Bu məlumatların vergi-büdcə hesabatlarında daxili uzlaşdırılması və həmin məlumatların işə aidiyyəti olan başqa mənbələrin məlumatları ilə müqayisə edilməsi də göstərilməlidir.

4.2 Vergi-büdcə hesabatı müstəqil şəkildə araşdırılmalıdır

4.2.1 İcra hakimiyyətindən asılı olmayan bu və ya başqa milli auditor orqanı, yaxud hansısa ekvivalent təşkilat, qanunverici orqana və ictimaiyyətə dövlət hesablamasının düzgünlüyü barədə vaxtında məruzə-hesabat təqdim etməlidir.

4.2.2 Vergi-büdcə proqnozlarının, makroiqtisadi proqnozların və bu proqnozların hansı fərziyyələr əsasında qiymətləndirilməsi üçün müstəqil ekspertlər dəvət edilməlidir.

4.2.3 Bu və ya başqa milli statistika orqanına vergi-büdcə məlumatlarının keyfiyyət yoxlamasını aparmaq üçün institusional müstəqillik verilməlidir.

MALİYYƏ SABİTLİYİ FORUMU VƏ SABİT MALİYYƏ SİSTEMİNİN 12 ƏSAS STANDARTI

Stabil maliyyə sisteminin əsaslarından biri qismində, bu və ya digər ölkədəki şəraitdən asılı olaraq prioritet qaydada həyata keçirilən on iki

standart Maliyyə Sabitliyi Forumu (MSF) tərəfindən göstərilmişdir. [25]

Bu Maliyyə Sabitliyi Forumu yüksək milli maliyyə orqanlarını (məsələn, mərkəzi bankları, nəzəret orqanlarını, maliyyə nazirliyini), beynəlxalq maliyyə təsisatlarını, beynəlxalq tənzimləyici və nəzarət edici birlikləri, mərkəzi bankların ekspertlər komitəsini və Avropa mərkəzi bankını bir araya gətirir.

MSF, gərgin əmək sərf etməklə sabit maliyyə sisteminə nail olmaq üçün əsas rol oynayır. O, ilk dəfə 1999-cu ildə toplaşmış və beynəlxalq maliyyə sabitliyinə yardım göstərmək üçün informasiya mübadiləsi vasitəsilə dürüstlüyün təmin olunmasına, beynəlxalq əməkdaşlığın və maliyyə nəzarətinin, müşahidəsinin həyata keçirilməsinə kömək edir.

Forum, əhəmiyyətli beynəlxalq maliyyə bazarlarında maliyyə sabitliyi üçün məsuliyyət daşıyan milli administrasiyaları, beynəlxalq maliyyə institutlarını, beynəlxalq tənzimləyici və nəzarətedici birlikləri və mərkəzi bankların ekspertlər komitəsini bir yerə toplayır. Həm ayrı-ayrı ölkələrdə maliyyə sisteminin möhkəmləndirilməsində, həm də beynəlxalq maliyyə sabitliyinə və dürüstlüyünə yardım göstərilməsində beynəlxalq standartların inkişafının və populyarlaşmasının böyük əhəmiyyət daşıdığını MSF lap əvvəldən etiraf etdi.

Bu əsas standartların beynəlxalq səviyyədə bəyənilməsinin dərəcələrə bölünməsinə baxmayaraq, onlar işin təşkilinin effektiv metodlarına minimum tələblər qoyan standartlar kimi tanınır.

Əsas standartların bəzilərinin bir neçə maliyyə siyasəti sahəsinə aidiyyəti var. Məsələn, BVF tərəfindən hazırlanan Kodeksin pul-kredit və maliyyə siyasətində şəffaflığın təmin edilməsi

üzrə işin təşkilinin effektiv metodlar bölməsinin həm ödəmələr və hesablaşmalar aspektinə, həm də maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsinə və ona nəzarətin həyata keçirilməsinə aidiyyəti var. Çex Respublikasındakı audit idarəsi bu standartların praktikada həyata keçirilməsi üzərində çalışan strukturlardan biridir. [26]

Xatırlanan on iki standart aşağıdakılardır:

Makroiqtisadi siyasət və məlumatların şəffaflığı

1. *Pul-kredit və maliyyə siyasətinin şəffaflığı: pul-kredit və maliyyə siyasəti sahəsində şəffaflığı təmin etmək üzrə işin təşkilinin effektiv metodları kodeksi (BVF).* [27]

2. *Vergi-büdcə siyasətinin şəffaflığı: vergi-büdcə şəffaflığının təmin olunması üzrə işin təşkilinin effektiv metodları kodeksi (BVF).* [28]

3. *Məlumatların yayılması: xüsusi məlumatların yayılma standartı, [29] ümumi xarakterli məlumatların yayılma sistemi (BVF).* [30]

İnstitusional və bazar infrastruktur

4. *Dəlil və sübutların olmaması (hazırda Dünya Bankı tərəfindən hazırlanır)*

5. *Korporativ idarəetmə: korporativ idarəetmənin prinsipləri (İƏİT)* [31]

6. *Mühasibat uçotu: Beynəlxalq Mühasibat Standartları (İAS) (İASB)* [32]

7. *Audit: Beynəlxalq Audit Standartları (İSA) (İFAC)*[33]

8. *Ödəmələr və hesablaşmalar: Sistem Əhəmiyyətli Ödəmə Sistemlərinin Əsas Prinsipləri (CPSS)* [34] və *Qiymətli Kağızlar Üzrə Hesablaşmalar Sisteminin Təvsiyyələri (CPSS/İOSCO)* [35]

9. *Bazarda dürüstlük: Maliyyə Tədbirləri və Sənədləri üzrə Operativ Qrupların Qırx Təvsiyyəsi (FATF)* [36] və *Terrorçuların Maliyyə-ləşdirilməsinə Qarşı Mübarizədə Səkkiz Xüsusi Təvsiyyə (FATF)* [37]

Maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsi və ona nəzarətin həyata keçirilməsi

10. *Bank nəzarətinin həyata keçirilməsi: Effektiv Bank Nəzarətinin Əsas Prinsipləri (BCBS)* [38]

11. *Qiymətli kağızların tənzimlənməsi: Qiymətli Kağızların Tənzimlənməsinin Məqsəd və Prinsipləri (İOSCO)* [39]

12. *Sığorta fəaliyyətinə nəzarətin həyata keçirilməsi: Sığortanın Əsas Prinsipləri (İAİS)* [40]

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİNİN ROLU

Parlamentarların, maliyyə auditi təşkilatlarının, hakimiyyətin icra qanadının bütün cəhdlərinə baxmayaraq, audit üzrə faydalı tövsiyələrdən effektiv siyasətə və davranışın dəyişməsinə keçid asan başa gəlmir. Vətəndaş cəmiyyətləri ilə əməkdaşlıq, yaranmış vəziyyəti dəyişdirmək üçün əlverişli imkanlar açır. Bu kontekstdə Beynəlxalq Büdcə Layihəsi, keçid dövrünü yaşayan ölkələr də daxil olmaqla dünyanın bir çox ölkələrindəki vətəndaş cəmiyyəti qruplarını əməkdaşlığa cəlb edir. [41] Büdcə siyasətinin təhlil edilməsinin gücləndirilməsində və büdcə institutlarının, proseslərinin təkmilləşdi-

rilməsində Beynəlxalq Büdcə Layihəsi tədqiqatçılara və qeyri-hökumət təşkilatlarına kömək edir. Bu layihə siyasətin cari müzakirəsində və əhalinin yoxsul təbəqələri üçün büdcə siyasətinin nəticələrinin öyrənilməsində faydalı olan tətbiqi araşdırmaların aparılmasına yardım göstərməkdə xüsusilə maraqlıdır. Layihə, əsasən inkişaf etməkdə olan ölkələrdəki və yeni demokratik dövlətlərdəki QHT-lərin araşdırmaçıları ilə həyata keçirilir. Bundan əlavə, Sankt-Peterburqda "Açıq Büdcə" adlandırılan analogi layihə də yaradılıb. [42]

Bu sahədə fəaliyyət, əsasən, diqqəti xatırlanan prosesin hüquqi mərhələsinə yönəltmək tendensiyasına malikdir. İmkan olan yerlərdə büdcə qrupları da qanunverici layihələrin hazırlanmasında və qanunların yerinə yetirilməsinə praktik nəzarətin həyata keçirilməsində fəallıq göstərir. Bu gün üçün vətəndaş qrupları büdcə proseslərində və onun auditor yoxlaması mərhələsində olduğu zaman nisbətən az iştirak edirlər. Lakin vəziyyətin yaxşılaşmağa doğru dəyişməsinin müəyyən əlamətləri var. Vətəndaş cəmiyyətləri ilə əməkdaşlıq, auditor funksiyasının təkmilləşdirilməsinə mütərəqqi yanaşmanın tətbiqi və ictimaiyyət tərəfindən nəzarətin həyata keçirilməsi üçün imkanlar yaradır.

Auditor yoxlamalarının heç də həmişə ictimaiyyət tərəfindən layiqincə qarşılanmamasının səbəblərindən biri odur ki, insanlar öz ölkələrindəki maliyyə institutlarının ayrı-ayrı dövlət strukturlarını və vəzifəli şəxsləri hüquqazidd, yaxud məsuliyyətsiz əməllərdən çəkindirməklə hansı rol oynadığını, eyni zamanda bu institutların sırayı vətəndaşların həyatına hansı potensial təsir imkanlarına malik olduğunu bəzən təsəvvür edə bilmir.

Cəmiyyət həyatında fəal iştirak edən və hökuməti öz hərəkətlərinə cavab verməyə məcbur

edən şüurlu vətəndaşlar yetişdirmək üçün bu institutların rolu üzərindən pərdənin götürülməsi və auditin keçirilməsi, büdcənin tərtib olunması sahəsində savadlılıq səviyyəsinin qaldırılması zəruridir.

Bu institutlar əhali arasında kampaniya keçirmək və mövcud vəziyyətin izahını vermək, yaxud vətəndaş cəmiyyəti və kütləvi informasiya vasitələri ilə əməkdaşlıq etmək, onlara öz işlərində yardım göstərmək yolu ilə öz funksiyalarını yerinə yetirə bilirlər. Büdcə qrupları müvafiq ekspert biliklərinə malikdir. Bu biliklər onlara imkan verir ki, vətəndaşların anlama bil-mədikləri mürəkkəb materialları vaxtında sadələşdirdinsinlər, eyni zamanda büdcə fəaliyyətinin texniki tərəfləri barədə təssəvvürləri olmayan xüsusi auditoriyaya ünvanlanmış təlim kursları təşkil edib həyata keçirsinlər. Bundan başqa, xatırlanan qruplar münasib tədris vəsaiti nəşr edirlər. Nümunə kimi aşağıdakı broşurları göstərmək olar: "Vətəndaşın vergi üzrə sorğu kitabı", "Vətəndaşın büdcə üzrə sorğu kitabı". Bu broşurlar Xorvatiyanın dövlət maliyyə institutu tərəfindən hazırlanıb. [43]

Vətəndaş cəmiyyəti müxtəlif yardımlar göstərə bilər:

- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti qrupları ixtisaslaşmış maliyyə institutlarının nəzarət funksiyasının, eyni zamanda maliyyə fəaliyyətinin və ona nəzarət məsələlərində əhalinin savadlılıq səviyyəsinin yüksəldilməsinin təmin edilməsində vətəndaş biliklərinin artırılmasına yardım göstərə bilər.*
- ▶ *Vətəndaşlarla sıx əlaqələrə əsaslanmaqla vətəndaş cəmiyyəti qrupları və kütləvi informasiya vasitələri, diqqətlə öyrənmək məqsədilə maliyyə müşahidəçisi orqanları qarşısında müxtəlif məsələlər qaldıra bilər.*

- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti qrupları və kütləvi informasiya vasitələri maliyyə işlərinin düzgün idarə olunmadığı hallarda ilkin təhqiqat apara, yaxud auditor yoxlamaları nəticəsində yaranan mübahisəli məsələlərin təhqiqatını davam etdirə bilər.*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti qrupları auditor işinin, ya parlament dinləmələrinin yekunları nəticəsində qəbul edilən, ya da ki, dövlət hakimiyyət orqanlarının axıra çatdırılmadığı hər hansı bir tədbirin və qərarın üzərində nəzarətin həyata keçirilməsinə kömək edə bilər. Kütləvi informasiya vasitələri ilə bir yerdə belə tədbirlərə və qərarlara diqqət yetirmək, dövlət hakimiyyətinin icra qanadına vəziyyəti düzəltmək məqsədilə qərar qəbul etmək üçün təzyiq göstərə bilər.*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti qrupları xərclərin izlənməsində iştirak etməklə, yerlərdə auditor yoxlamalarının keçirilməsinə yardım göstərməklə və proqramın yerinə yetirilməsinin qiymətləndirilməsini aparmaqla maliyyə müşahidəçisi orqanlarının işinə birbaşa kömək edə bilər.*

Büdcə qruplarının sayının artması dövlətin maliyyə praktikasında vacib dəyişmə əlamətlərinin olmasına xidmət edə bilər. Ölkələrin əksəriyyətində siyasətçilər dövlət büdcəsinin tərtib olunmasına çoxdan bir əmlak kimi baxırlar. Artıq son zamanlar bir neçə ölkədə hesab edirlər ki, qeyri-hökumət təşkilatları və başqa qeyri-hökumət strukturlarının məsələyə qarışması büdcə proseslərinə aşkarlıq gətirir. Bir çox inkişaf etmiş və inkişaf etməkdə olan ölkələrdə mövcud olan ziyanlı miflər hələ də büdcənin tərtibi və icrası üzrə vətəndaş cəmiyyətinin, qanunverici orqanların və kütləvi

informasiya vasitələrinin müstəqil fəaliyyətini ləngidir. Bu miflər özündə aşağıdakı nöqsanları cəmləşdirə bilər:

- ▶ *Büdcə gizli tərtib olunmalıdır; əks təqdirdə o maliyyə bazarının normal fəaliyyətini poza bilər.*
- ▶ *Qeyri-hökumət müdaxiləsi büdcə tərtibatının bitərəfliyini dağıtmağa qadirdir.*
- ▶ *Qanunvericilər və vətəndaş cəmiyyəti öz seçicilərinin mənafeləri üçün daha çox maraqlıdır, nəinki bütövlükdə ölkənin.*
- ▶ *Eyni zamanda qanunverici orqanların özünün strukturları çərçivəsində bağlı proses qaydası ilə büdcənin tərtib edilməsinə, hətta büdcənin mexaniki təsdiqlə məhdudlaşdırılmasına hökumətin mandatı var.*

Büdcənin məxfiliyi bazar möhtəkirliyinə təsir edə bilər. Ancaq geniş şəffaflığın təmin olunması, siyasətin məlum olan seçim variantlarına praktikada bazarın uyğunlaşması prosesini yumşaltmağa qadirdir. Bundan əlavə, büdcə haqqında anlaşıqlı və faydalı informasiyanın olması planlaşdırmanı, xarici və yerli özəl sektorun kapital qoyuluşunu yüngülləşdirir. Bu sahədə vətəndaş qruplarının üzərinə gətirdüyü qərarlar, effektiv idarəçilik axtarışlarında vətəndaş cəmiyyəti qruplarının işinin bütün vəzifələrdən ən faydalı və ən yenilikçi olacağını vəd edir.

QEYDLƏR

- 1 Public Expenditure Management Handbook (The World Bank) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>; J. Crotty, Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; LINK A. Das-Gupta, An Anticorruption Strategy for Revenue Administration; World Bank PREMnote October 33, 1999: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; Sheetal K. Chand & Karl O. Moene, «Controlling Fiscal Corruption», International Monetary Fund, August 1997; World Bank, «E-Government: Philippine Customs Reform», Governance & Public Sector Reform. J. Gill, Customs: Developing an Integrated Anticorruption Strategy, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio (2001), Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; World Bank: Helping countries reform economic and sector policies: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor05.htm>; OECD website on taxation: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1-11_37427,00/html
- 2 Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tranzi/htm>
- 3 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en/html>. DTT-da, qismən gömrük təşkilatlarına aid strategiya və proqram təminatı var. Gömrükdəki vəzifəli şəxslər üçün nümunəvi davranış kodeksi aşağıdakıları əhatə edir: şəxsi məsuliyyət; qanuna əməl olunması; ictimaiyyətlə əlaqələr; pulsuz qəbullarda və əyləncələrdə hədiyyə və mükafatların, başqa qonaqpərvərliklərin, güzəştlərin qəbul edilməsi; maraqların toqquşmasından qaçmaq; siyasi fəaliyyət; pul məsələlərinə aid davranış; konfidensiallıq və xidməti informasiyadan istifadə; xidməti mülklərdən və xidmətlərdən istifadə; xidmət heyəti tərəfindən dövlət mülkünün özəl qaydada alınması; iş ətrafında mövcud olan şərait.
- 4 Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Pablo Zoido-Lobaton Corruption, Public Finances, and the unofficial Economy, World Bank Working Paper. 2169.
- 5 Tanzi, Vito (1997) Corruption in the Public Finances, Perunun Lima şəhərində keçirilən, korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Səkkizinci beynəlxalq görüşdə təqdim edilmiş elmi məruzə: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanziz.html
- 6 «Böyük Səkkizlik» ölkələri beynəlxalq ticarəti yüngülləşdirməyə, hökumət və müəssisə ləngitmələrini ixtisara salmağa və iqtisadi inkişafa yardım göstərməyə cəhd edir. Bu məqsədlərə nail olmaq üçün «Böyük Səkkizlik» ölkələrinin gömrük qrupları gömrük məlumatlarına qoyulan tələbləri maksimum sadələşdirməyə çalışır ki, onlar gömrük öhdəliklərinin effektiv yerinə yetirilmə şərtlərinə cavab versin, məlumatlar üçün qoyulan tələblər standartlaşdırılsın və hesabatvermə qaydasında bu məlumatların təqdimat forması standart olsun. Baxın: the G7 Initiative on Customs Standardization and Simplification Plain Language Description (KYOTO Customs Data Principles): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 Mərakeşdəki islahatın şərhini üçün baxın: Best-Practices in Customs Reform-Lessons from Morocco PREM notes No. 67 April 2002: <http://www1.worldbank.org/publicsec->

- 8 Latvian Customs Code of Conduct:
<http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CId=30>
- 9 Baxın: Transparency International Source Book 2000, Chapter 23 – Good Financial Management: <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 Baxın World Bank PREMnote33 (yuxarıya baxın): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Micael Waller, Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities (TICIR, London): http://www.transparency.org/work-ing_papers/mwaller/integrity_management_review/html#summary
- 12 Fjeldstad, Odd-Helge (2003) Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority in Public Administration and Development 23/2, p. 165-175; and Fjeldstad, Odd-Helge & Bertil Tungodden (2003) Fiscal corruption: A vice or a virtue?, World Development, vol. 31 no. 8 pp. 1473-1475
- 13 Gömrük islahatları həyata keçirilən zaman bir addımlıq tədbirlər də özünə yer tapa bilər. Gömrük deklarasiyasını gömrük idarəsinə təqdim etmək olar, sənədləşdirmə isə idarənin rəhbərliyi tərəfindən həyata keçirilir. Bunun nəticəsində sonrakı əlaqələrə zərurət ortadan qalxır.
- 14 Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations (above) –dan adaptasiya olunmuşdur: <http://www.transparency.org/iacc/papers/crotty.html>; and the Utstein Anti-Corruption Resource Centre FAQ: <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 World Customs Organization:
<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 Jose Anson, Olivier Cadot and Marcelo Olarreaga, Tariff Evasion and Customs Corruption: Does PreShipment Inspection Help?
http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF and Noel Johnson, Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-Shipment Inspection under Different Institutional Regimes http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 The 1996 Arusha Declaration on Burundi and the 1999 Arusha Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
- 19 World Customs Organization:
<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 20 Tam mətnə aşağıdakı elektron ünvanda baxın: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arusha%20E-Print%20version.PDF
- 21 International Chamber of Commerce Customs Guidelines: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Second Evaluation Round: Training Seminar for GRECO Expert-Evaluators: Information and Working Documents: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Rus dilində də var.
- 23 IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>

24 Bir çox ölkələrdə büdcədən kənar hesablar hamı tərəfindən qəbul olunur. Bu hesablardan biri qanun və qaydalara uyğun olaraq gəlir və konkret məqsədlər üçün açılır (təqaüdlər, yol rüsumları və s.). Başqalarının məqsədi isə, büdcədən keçən bütün xərcləri müşaiyyət edən siyasi və inzibati nəzarət miqyasının azaldılmasıdır. Bir çox ölkələrdə xarici yardımlar və təbii resursların satılmasından gələn gəlirlər də xüsusi hesaba yerləşdirilir. Bu hesablar ənənvi olaraq az şəffaf və az nəzarət ediləndir, nəinki büdcədən keçən və qanunsuz məqsədlərlə istifadə olunan, yaxud vəzifəli şəxslərin cibinə düşən pullar. Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tranzi.htm>

25 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html

26 Tenth International Anti-Corruption Conference:
<http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>

27 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html

28 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html

29 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html

30 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html

31 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html

32 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html

33 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html

34 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html

35 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html

36 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html

37 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html

38 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html

39 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html

40 Financial Stability Forum:
http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html

41 Warren Krafchik, What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?: http://www.international-budget.org/auditor_general.htm

42 Open Budget Project:
<http://www.pskov.org.ru/budget/>

43 The International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>



Dövlət satınalmaları sahəsində korrupsiya üçün imkanlar, yaxud şirniklənmə başqa fəaliyyət sahələri ilə müqayisədə daha çoxdur. [1]

Dövlət təşkilatları tərəfindən mal və xidmətlər üzrə satınalmalar orta hesabla ümummilli məhsulun 15 %-dən 20%-nə qədərini, bəzi ölkələrdə isə daha çoxunu təşkil edir. Rəqəmlə ifadə olunduqda bu məbləğ il ərzində milyardlarla dollar deməkdir. Təəcüblü deyil ki, iştirakçıların əksəriyyəti öz şəxsi mənafları üçün pul qoparmaq, tədarük üzrə agentləri ələ almaq, dost və tanışlarla kontraktların bağlanmasına qərar vermək, yaxud ticarət iştirakçılarından şəxsi xarakterli başqa xidmətlər əldə etmək yolu ilə prosesləri manipulyasiya etməyə şirniklənir. Bu yaxınlarda Lesotoda bir məhkəmə prosesində, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə tədarük sektorunun yüksək vəzifəli məmurlarını ələ almaq üçün sənaye kompaniyası birliyinin praktikasına aydınlıq gətirildi. İşin yekunu olaraq böyük həcmdə cərimələr tətbiq edildi və çoxmillətli kompaniyalar, dünyada layihələri maliyyələşdirən Dünya Bankına çıxış imkanlarından müəyyən müddətə məhrum edildi. [2]

Doğrudur, dövlət satınalmalarında tez-tez təsadüf olunan korrupsiya növünün korrupsiya hesab olunması mübahisə doğurur və bu praktikanın geniş yayılması, heç şübhəsiz, qorxu törədir. Bu yəqin ki, daha çox aydınlaşmış, ola bilsin ki, hətta, ictimai rifaha ən çox zərər vuran korrupsiya formasıdır. Bu, artıq yüksək vəzifəli çoxsaylı məmurların işdən qovulmasına, hətta bütöv hökumətin çökməsinə səbəb olub. Bu, dövlət xərclərində böyük israfçılıq mənbəyidir və bir sıra hallarda tədarükün ümumi məbləğinin otuz, bəzən isə daha artıq faizini təşkil edir. Bu, siyasi partiyaların maliyyələşməsi məsələsində korrupsiya üçün qidalanma mühitidir. Təəssüf ki, onun ətrafında söz-söhbətlər daha çoxdur, nəinki iş.

Mütəxəssis olmayan üçün tədarük proseduru mürəkkəb və sirli görünür. Çəkinmədən müxtəlif yollarla onunla manipulyasiya edirlər. Hər tərəfdən sövdələşməyə girən proses iştirakçıları həvəskarlarını tapmaq asandır. Tədarükçü (hansı ki, tədarük prosesini həyata keçirir, yaxud qərarı təsdiq edir) öz şəxsi pullarını deyil, dövlət pullarını xərclədiyindən burada xüsusi sayıqlıq tələb olunur.

Dövlət satınalmaları o qədər əhəmiyyətlidir ki, Cənubi Afrika özünün 1994-cü il Konstitusiyasında bu məsələyə xüsusi yer ayırdı. 187-ci bölmədə deyilir:

- 1. İstənilən səviyyədə olan hökumət təşkilatları üçün mal və xidmət satınalmaları, belə satınalmalara görə məsuliyyət daşıyan müstəqil və qərəzsiz ticarət komissiyasının təyin olunmasını təmin edən parlament aktları və əyalətlərin qanunları ilə tənzimlənməlidir.*
- 2. Birinci bənddə xatırlanan ticarət sistemi düzgün, ictimailəşmiş olmalı və rəqabətə əsaslanmalıdır. Ticarət üzrə komissiya isə öz qərarlarını istənilən maraqlı tərəfin tələblərinə uyğun olaraq əsaslandırmalıdır.*
- 3. Heç bir dövlət orqanı, dövlət orqanının heç bir üzvü, eyni zamanda başqa heç bir kəs qərarlara və ticarət üzrə komissiyanın işinə sanksiyasız müdaxilə edə bilməz.*
- 4. Ticarət üzrə komissiyanın bütün qərarları sənədləşdirilməlidir.*

Hərdən belə hesab edirlər ki, dövlət satınalmaları sektorunda korrupsiya hökumətləri zəif olan və işçilərə az maaş verən ölkələrə xas olan xüsusiyyətdir. Lakin son illər yüksək inkişaf etmiş və demokratik rejimlərin çoxdan bər-

qərar olduğu ölkələr də geniş şəkildə nümayiş etdirdilər ki, tədarükün satış praktikası onların da işinin ayrılmaz tərkib hissəsi ola bilər. Tədarükdə korrupsiya xərclərə nəzarət edən alıcı tərəfindən də məhdudlaşdırılır. Tədarükçü, yaxud podratçı öz təklifini verməklə, çox asanlıqla ona təşəbbüs edə bilər.

DÜRÜST VƏ SƏMƏRƏLİ TƏDARÜK PRİNSİPLƏRİ

Satınalmalar qənaətli olmalıdır. Yekunda sifarişçi ödədiyi pulun müqabilində ən keyfiyyətli mal və xidmət almalıdır. Tədarük haqqında qəbul edilən qərarlarda qiymət və keyfiyyət hesabla alınmalıdır; yekun qərar bu amillərdən ancaq birinin diqqəti ilə olmamalıdır.

Mal və xidmətlərin dəyərinə qiymətləndirilmiş dəyər kimi baxılmalıdır, başqa sözlə, istismar xərcləri, ehtiyat və dəyişən hissələrin əldə olunması, texniki xidmət üçün avadanlıqlar kimi əlavə amillər nəzərə alınmalıdır.

Kontraktın bağlanması haqqında qərar dürüst və qərəzsiz olmalıdır. Dövlət vəsaitləri şəxsi xidmət göstərmək üçün istifadə edilməməlidir. Kompaniya müsabiqəsində iştirak edənlərin hamısı üçün standartlar və şərtlər bərabər olmalıdır. Tədarükçülər və podratçılar təcrübə və layiqli təkliflər əsasında seçilməlidir. Bütün tədarükçülərə, müddət və konfidensiallıq planında bərabər şərtlər təqdim olunmalıdır.

Bir neçə tələbi yadda saxlamaq lazımdır:

- ▶ *Tədarük prosesi şəffaf olmalıdır. Tələblər, qaydalar və qəbul edilən qərarların meyarları bütün potensial tədarükçülər, podratçılar üçün asan başa düşülən olmalıdır. Yaxşı olar ki, onlar alqı-satqı barədə elan verilən zaman səslənsin. Təkliflər hamının qarşısında edilməli və bütün qərarlar tam şəkildə yazılmalıdır.*
 - ▶ *Tədarük prosesi səmərəli olmalıdır. Tədarük qaydaları satın alınan malın dəyərini və mürəkkəbliyi səviyyəsini özündə əks etdirməlidir. Yüksək dəyəri olmayan malların satınalma qaydaları sadə və operativ olmalıdır, ancaq dəyərin və mürəkkəbliyi səviyyəsinin artması ilə prinsiplərə əməl etmək üçün böyük zaman və daha çətin qaydalar tələb olunur. Daha iri kontraktlar üçün tədarük barədə qərara komissiya yekundan baxılmalıdır; ancaq bürokratik müdaxilələri minimuma endirmək lazım gəlir.*
 - ▶ *Hesabatvermə zəruridir. Prosedurlar sistemli və etibarlı olmalıdır. Bütün fəaliyyətləri və qərarları əsaslandıraraq, izah edən qeydlər aparılmalıdır.*
 - ▶ *Səriştəliliyi və dürüstlüyü genişləndirmək lazımdır. Bu, tədarükçüləri və podratçıları daha əlverişli qiymət təklif etməyə həvəsləndirir və öz növbəsində daha səmərəli tədarükə gətirib çıxarır. Məsuliyyətlik və dürüstlüyün yüksək standartlarına cavab verməyən tədarükçülər əməkdaşlıqda arzu olunmaz tərəfə çevrilirlər.*
- Layihə beynəlxalq maliyyə təşkilatları tərəfindən maliyyələşdiriləndə, adətən, əlavə tələblər meydana gəlir:
- ▶ *Tədarükçülərə, podratçılara və müxtəlif ölkələrin məsləhətçilərinə hərəcad (bidding process) iştirak etmək üçün bərabər imkanlar verilməlidir. Bu xüsusən də, təşkilatları maliyyələşdirən üzv ölkə iştirakçılarına aiddir.*

- ▶ *Təşkilatçı ölkələrdən olan tədarükçülər/ticarət iştirakçıları, yaxud podratçılar bir sıra hallarda kontraktın dəyərinin müəyyən faizi qədər üstünlüyə malik ola bilərlər (Dünya Bankı bunu belə müəyyənləşdirir: mala görə kontrakt üzrə 15% və xidmətə görə kontrakt üzrə 7,5%). Belə üstünlük barədə, adətən, hərracın açılışında xəbər verirlər.*
- ▶ *Hərracın iştirakçıları üçün müəyyənləşdirilmiş tələblərin münasib olmasını ərizə verilənə qədər podratçılara tez-tez nümayiş etdirmək lazımdır (aşağıda izah edilir).*
- ▶ *Adətən, məsləhətçilər üçün ərizə verməyə dəvət edilənlərin qısa siyahısı tərtib olunur. Belə siyahı maliyyələşdirici təşkilat tərəfindən deyil, tədarükçü tərəfindən hazırlanmalıdır. Bu, baha başa gələn hazırlıq işlərindən, çoxsaylı məsləhətçilərdən yaxa qurtarmağa kömək edir. Həmin vaxt kontraktı ancaq biri ala bilər. Qısa siyahıya daxil edilmiş iştirakçılar müxtəlif ölkələri təmsil etməlidir (adətən, bir ölkədən iki podratçıdan çox olmamaq şərtiylə).*
- ▶ *Xarici məsləhətçilər işin ən azı bir hissəsini yerinə yetirmək üçün təşkilatçı ölkələrin məsləhətçilərinin cəlb olunmasını, eyni zamanda xarici və yerli məsləhətçi firmaların iştirakı ilə müştərək müəssisələrin yaradılmasını həvəsləndirə bilərlər.*

Birləşmiş Millətlər Təşkilatının maliyyələşdirdiyi layihələrdə, hər şeydən öncə alıcı qismində BMT-nin özü çıxış edir. Düzdür, BMT, ümumiyyətlə, yuxarıda təsvir olunan tədarük praktikasına bənzər praktikadan istifadə edir və kredit verən, ancaq keçmişdə BMT-dən tədarük kontraktlarına qeyri-proporsional olaraq az pay alan ölkələrdə satınalmaların başa çatdırıl-

ması üçün xüsusi səy göstərir. BMT, hətta konvertasiya edilməmiş vasitələrin böyük ehtiyatlarına malik olduğu ölkələrdə də satınalmaların başa çatmasına səy göstərir.

Aydındır ki, işgüzar münasibətlərdə aldatma və korrupsiya olmamalıdır. Təcrübə sübut edir ki, həvəs və cəhd göstəriləndə korrupsiyanın cilovlanması üçün çox iş görmək olur. Dövlət satınalmalarında korrupsiya ilə səmərəli mübarizənin necə aparılmasını bilməkdən əvvəl, onun necə yarandığını bilmək zəruridir.

KORRUPSIYA TƏDARÜKƏ NECƏ TƏSİR EDİR

Kontraktda alıcı və satıcı iştirak edir. Satınalma prosesinin istənilən mərhələsində hər bir iştirakçının sui-istifadələrə imkanı olur. Kontrakt bağlanana qədər alıcı aşağıdakıları edə bilər:

- ▶ *Konkret tədarükçülərin tələblərini detallarla yenidən qeyd edə bilər.*
- ▶ *Kontraktın imkanları ilə bağlı informasiyanı məhdudlaşdıra bilər.*
- ▶ *Kontraktın müsabiqəsiz bir nəfər podratçıya verilməsi üçün layihəni təcili elan edir.*
- ▶ *Tədarükçü ərizələrinin konfidensiallığını pozar.*
- ▶ *Ərizələr təqdim olunana qədər tədarükçülərə hüquqazidd tələblər irəli sürməklə potensial tədarükçüləri kənarlaşdıra bilər.*
- ▶ *Rüşvət ala bilər.*

Bu zaman tədarükçülər aşağıdakıları edə bilər:

- ▶ *Təklif olunan qiymətlərin təsbit olunması barədə razılığa gələ bilər.*
- ▶ *Bərabərliyi pozan texniki standartları dəstəkləyə bilər.*
- ▶ *Lazımsız şəkildə ekspertlərin işinə müdaxilə edə bilər.*
- ▶ *Rüşvət verər.*

Korrupsiyanı satınalma prosesinə gətirməyin sadə yolu arzuolunan iştirakçılarla birbaşa danışıqlar aparıb kontraktı rəqabətsiz bağlamaqdır. Hətta müsabiqə prosedurlarına əsaslanan tədarük sistemində də birbaşa danışıqlara imkan yaradan istisnalar var. Məsələn:

- ▶ *Qəzalarla əlaqədar ən təcili hallarda.*
- ▶ *Milli təhlükəsizlik təhdid olunan hallarda.*
- ▶ *Qüvvədə olan kontrakt üçün əlavə tələblər ortaya çıxanda.*
- ▶ *Konkret zəruriyyət ancaq bir tədarükçünü qane edəndə.*

Əlbəttə, heç də bütün kontraktlar bir mənbə tərəfindən satın alınmır. Bəzi hallarda fəaliyyət üçün birbaşa danışıqlar daha münasib ola bilər. Lakin səbəb kimi bəyan edilmiş şərait gərəkədən mövcud olmayanda, belə yalan korrupsiyanın asanlaşdırılmasına xidmət edir.

Hətta müsabiqə şərtləri ilə də arzuolunan tədarükçünün kontraktı almasına şərait var. Ticarət haqqında az məlumat veriləndə rəqiblərin sayı azalır və arzu olunan tərəfin udmaq imkanları artır. Üsullardan biri də hərrac barəsində xırda və o qədər də tanınmayan mənbədə elan verməkdir. Bu, elan haqqında

tələblərə qismən cavab versə də potensial namizədlərin diqqətindən kənarda qala bilər. Hərrac fırıldaqçılığının iştirakçıları, əlbəttə, informasiyanı birinci mənbədən alır.

Ərizə verənə qədər iştirakçılara artıq və yalan tələblər qoyulursa, namizədlər arasında rəqabət əlavə olaraq azaldıla bilər. Sonra isə hərraca seçilmiş firmalar buraxılır. Ərizə verilənə qədər iştirakçılara qoyulan hüquqi tələblərin yerinə yetirilməsi tamamiylə qəbul edilən prosedurdur və namizədin zəruri təcrübəyə, kontraktın şərtlərini yerinə yetirmək imkanlarına malik olduğuna inanmağa əsas verir. Ancaq seçim standartları və meyarları əsaslandırılmış və dürüst olmayanda, o arzu olunmayan namizədlərin deyil, mütəxəssislərin ələnməsi mexanizminə xidmət edir.

Əgər bütün maneələri keçən arzu olunmayan namizədlərin deyil, israrlı namizədlərin kənarlaşdırılması tələb olunursa, bu zaman kontraktın tələbləri bir konkret tədarükçünün nəzarəti altına düşə bilər. Arzu olunan tədarükçünün avadandığının marka və modelindən istifadə bir tələb kimi yəqin ki, ifratçılıq olardı, ancaq həmin nəticəyə təkəcə arzu olunan tədarükçüyə münasib konstruksiyanın konkret ölçülərini, həcmi və o qədər də əhəmiyyət kəsb etməyən detallarını tələb etməklə də nail olmaq mümkündür. Adətən, fəaliyyətin vacib amillərinə aidiyyəti olmayan bu tələblərə rəqiblərin uyğun gəlməməsindən, onların "qaydalara uyğun olmayan" ərizələrini rədd etmək üçün bir bəhanə kimi istifadə edilir.

Əgər nəticələrin müəyyənləşdirilməsi üçün ayrılmış vaxta qədər ərizələrin konfidensiallığına əməl edilirsə, bu zaman hərrac kəsərli olur. Alıcılar tərəfindən ərizələrin konfidensiallığının pozulması hərracın gedişini əvvəlcədən

müəyyənləşdirməyin sadə üsuludur. Əgər arzuolunan tədarükçü rəqiblərin qiymətini bilir-sə, bu zaman o aşağı qiymətlər təklif etmək imkanı qazanır. Xüsusən də namizədlər ərizə-lərin aşkarlanmasına buraxılmayanda bu üsu-lun texniki detalları da sadə olur.

Ərizələrin aşkarlanmasında qeyri-hökumət təşkilatlarının müşahidəçiləri iştirak edəndə bu proses daha şəffaf olur.

Qiymətləndirmə və təkliflərin müqayisəsi mərhələsi, ticarət müsabiqəsinin (hərracın) nəticə-lərini təhrif etmək üçün sonuncu imkandır. Bu mərhələnin məsuliyyətlə həyata keçirilməsi, təklifin sifariş tələblərinə münasibliyinin və ən yaxşı təklifin seçilməsinin obyektiv analizini özündə ehtiva edir. Əgər arzuolunan namizə-din seçilməsini stimullaşdırmaq niyyəti varsa, deməli qiymətləndirmə prosesinin də hüdud-suz imkanları var. Maneçilik törədilən hallarda qiymətləndirmə komissiyası, “ən yaxşı” təklifin müəyyənləşdirilməsi üçün tamamiylə yeni me-yarlar tətbiq edə bilər və ondan çıxış edərək “düzgün” nəticələr alar. Qərəzli qeyri-müəyy-ənlik və tələblərin yerinə yetirilməsinə, seçki haqqında qərarların qəbul edilmə qaydalarına aid ticarət sənədlərinin məzmun-suzluğu, adət-ən, bu prosesə kömək edir.

Yuxarıda sadalanan texnikalar bir neçə üsulun qısa təsvirini özündə cəmləşdirir. Onların kö-məyi ilə alıcı tədarük prosesinə təsir göstərə bilər.

Həmişə sifarişçini günahkar hesab etmək səhv olardı. Doğrudur sifarişçi müqavimət göstərməyəndə satıcılar onları hərdən ələ ala bilər.

Yuxarıda göstərilən hər hansı bir hərəkətin başa çatdırılması üçün, rüşvətin və başqa sti-mulların vasitəsilə tədarükçülər satıcıları ələ

ala bilər. Bundan əlavə, onlar kontraktı kimin alacağı barədə başqa tədarükçülərlə də razılı-ğa gələ və sonra uduzan tərəfə danışılmış məbləği ödəməklə, özlərinə münasib qiyməti tətbiq edə bilərlər (bu praktika ərizələrlə fırıl-daqcılıq praktikasından məlumdur). Bu proses alıcıdan xəbərsiz gedə və təkrar olunmadığı təqdirdə heç kimin diqqətini cəlb etməyə bilər. Hətta belə hallarda sübut etmək və cəza ver-mək çox çətin olur.

Ancaq tarix kontraktın bağlanması ilə bitmir. Düzdür, çoxları hesab edir ki, məhz bu mərhə-lədə dövlət satınalmaları sektorunda korrupsi-yanın müzakirəsi başa çatır. Gerçəkdən isə, kontrakt bağlandıqdan sonra, onun icrası mərhələsində də korrupsiyanın çox ciddi və bahalı formaları təzahür edə bilər. Bu zaman mal və xidmət alıcıları aşağıdakıları edə bilər:

- ▶ *Kəmiyyət və keyfiyyət standartlarına, ya-xud kontraktın başqa səmərəlilik standart-larına nəzarət etməmək.*
- ▶ *Alınmış malları yenidən satışa göndərmək, ya da ki, ondan şəxsi məqsədlər üçün isti-fadə etmək.*
- ▶ *Başqa şəxsi xidmətlər tələb etmək (səfər-lər, uşaqların təhsil haqqının ödənilməsi, hədiyyələr).*

Satıcı podratçı, yaxud tədarükçü öz tərəfindən aşağıdakıları edə bilər:

- ▶ *Sertifikatın keyfiyyətini və standartlara uy-ğunluğunu saxtalaşdırmaq*
- ▶ *Hesablarda qiymətləri qaldırmaq, yaxud endirmək*
- ▶ *Kontrakt rəhbərinə rüşvət vermək*

Kontraktı udmaq üçün satıcılar rüşvət verir, yaxud aşağı qiymət təklif edirlərsə, kontraktın icrası zamanı onlar üçün bu itkilərin yerini doldurmaq imkanı yaranır. Yenə də təşəbbüs istənilən tərəfdən gələ bilər. Ancaq korrupsiya prosesinin uğuru üçün ya aktiv əməkdaşlıq, ya da ki, öhdəliyin yerinə yetirilməsində başqa tərəfə etinasız yanaşma tələb olunur.

Nəhayət, korrupsiyalaşmış satıcılar başlanğıcdan tələb olunan, yaxud təklifdə bəyan edilən malı aşağı keyfiyyətli malla dəyişə bilər. Ödəmə üçün ərizə verilən zaman onlar tədarük olunan malın, yaxud xidmətin həcmi saxtalaşdırma və kontraktın rəhbərinə rüşvət verə bilərlər ki, uyğunsuzluq nəzərə çarpmasın. Bundan əlavə, alıcılar rüşvəti götürə, keyfiyyət və məhsuldarlıq standartlarına əməl olunmasına nəzarət etməyə bilər. Onlar alınmış malların yenidən satılması üçün onları başqa istiqamətə, yaxud şəxsi istifadəyə yönəldə bilərlər.

HƏDİYYƏ QƏBULU

Dövlət məmuru üçün bəzi hədiyyələr məqbul, bəziləri isə, hansılar ki, minnətdoyma kimi görünür, qeyri-məqbuldur. Rüşvət kimi təqdim edilən hədiyyələr müxtəlif formada ola bilər: nahar, idman yarışlarına bilet, "Roleks" saatları, kompaniya səhmləri, xaricdə istirahət, uşağın təhsil haqqının ödənilməsi.

Rəhbərlərin satınalmalar üzrə məmurların davranış nəticələrinə nəzarət imkanlarından asılı olaraq belə qaydalar "korporativ əyləncələr" kimi qiymətləndirilə bilər. Satınalmalar üzrə konkret məmurun bu firma ilə bağlı gələcək situasiyalardan özünü kənarlaşdırıb kənarlaşdırmaması da vacibdir. Bir namizədin başqasından üstün tutulmasının meydana gəlməməsi üçün kontraktı almaq iqtidarında olan kompaniyanın özünü analoji qaydada aparması

da vacibdir. Bundan əlavə, gözlənilən və adi hal sayılan, özünü borclu hesab etməyə bəhanə verməyən nümayəndəlik xərclərinin səviyyəsi müxtəlif cəmiyyətlərdə bir-birindən kəskinliklə fərqlənə bilər.

Satınalmalar üzrə məmurların öz ailəsi ilə birlikdə bütün məzuniyyət xərcləri də daxil olmaqla, digər israfçılıqlar yolverilməzdir. Nahar və bayram tədbirləri formasında olan hədiyyələr daha mübahisəlidir. Ancaq bu halda da hədiyyənin nəzərə çarpmayan növünü qəbul edən məmur, zaman-zaman onu verən tərəfindən yoldan çıxarıla bilər.

Sərhəd, hədiyyə alanın onu verən qarşısında özünü borclu hiss etdiyi həddə yaranır. Bu hədd müxtəlif cəmiyyətlərdə bir-birindən fərqlənir və məbləğlə müəyyən olunur. Özəl və ictimai qonaqpərvərlik arasında fərqləndirmə aparmaq cəhdləri, adətən, mübahisə doğurur və ən yaxşısı ondan qaçmaqdır.

İdeya ondan ibarətdir ki, satınalmalar üzrə məmurlar həmişə risklə üzləşdiyindən, onlar diqqətlə müşahidə olunmalıdır. Onların öz vəsaitləri üzrə yaşamadıqlarının istənilən əlaməti həyəcan üçün əsas verir.

Dövlət məmurların davranışına aid dəqiq qaydalar təsbit etməlidir. Bunlar aşağıdakılardır:

- ▶ *Məmurlar (və onların ailə üzvləri), onların çalışdıqları nazirlik və şöbə ilə işgüzar münasibətdə olan heç bir şəxsdən, kompaniyadan bahalı hədiyyə qəbul etmək hüququna malik deyil.*
- ▶ *Yüksək rütbəli məmurların borc və gəlirlərinin vəziyyətini aşkarlayan qaydalar tətbiq edilməli və onlara əməl olunmalıdır; mə-*

murların izah olunmayan zənginliyinin təhqiqatı aparılmalıdır.

- ▶ *Başqa məmur tərəfindən törədilən hüquq-pozmalarına yaranmış istənilən şübhə barədə məlumat verilməli və bu vəzifəni yerinə yetirən məmur müdafiə altında olmalıdır.*
- ▶ *Satınalmalar və başqa kontrakt fəaliyyəti ilə bağlı xidməti vəzifəsini yerinə yetirən məmur, işdə və görüntüdə hökumətin seçim azadlığına təsir göstərə bilən qiymətli heç nə tələb və qəbul etməyəcəyi barədə öhdəliyə imza atmalıdır.*
- ▶ *Məmurlar qaydalardan xəbərdar olacaq və onların praktikada tətbiq edilməsi üçün təlim keçəcəklər.*

DÖVLƏT QULLUĞUNDAN SONRAKI İŞ

Dövlət qulluğunu başa vurduqdan sonra məmura, əvvəllər iş apardığı korporasiyada iş təklif olunması praktikası korrupsiyanın təhlükəli forması kimi çox narahatlıq doğurur. Aydındır ki, dövlət qulluğunu başa vurduqdan sonra da məmurun işinə aid qaydalar vacibdir. Dövlət qulluğunu başa vurduqdan sonra məmurdan kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olmamağı tələb etmək də düzgün və real deyil. Ancaq xarici tədarükçülər bütöv korrupsiya şəbəkəsini təkcə pul şəklində rüşvət vermək və xaricdə bahalı istirahət təşkil etməklə yaratmırlar, eyni zamanda dövlət qulluğunu başa vurduqdan sonra məmurun əlverişli işlə təmin olunacağına vəd verirlər.

Zəngin təcrübəyə malik olan məmur üçün keçmiş tədarükçünün təklif etdiyi iş daha şirnikləndiricidir, nəinki az təqaüd. Belə situasiyalarda qəbahət heç nə yoxdur. Ger-

çəkdən bu, qiymətli təcrübənin itirilməməsi və ondan faydalı, konstruktiv şəkildə istifadə olunması üçün imkan yaradır.

Ancaq bu təcrübədən sui-istifadə etmək olur. Məsələn, dövlət qulluğundan gedən məmur gələcək kontrakt üçün hərracın aparılmasının dövlət strategiyası barədə ətraflı məlumatları, yeni işəgötürən məmurların rəqibləri ilə ehtimal olunan konfidensial görüşlər haqqında informasiyanı özü ilə apara bilər. Belə hallarda həm dövlət maraqlarına, həm də özəl sektorun maraqlarına ziyan dəyir.

Satıcı kompaniya kontraktın əldə olunması müqabilində "təşəkkür" kimi dövlət qulluğundan sonra işə düzəltmə barədə vədlərdən istifadə edə bilər və bunu var-dövləti, gəlirləri müşahidə etməklə aşkarlamaq mümkün olmaz. Dövlət qulluğundan təqaüdə gedənlərə işə düzəlməni tam qadağan etmək də arzu edilən deyil və ədalətsizlikdir. İşə düzəlmənin elə növləri var ki, dövlət maraqları ilə tam ziddiyyət təşkil edir. Məsələn, nazir və yaxud yüksək rütbəli məmur ictimai iş üzrə iri layihənin müzakirəsi zamanı dövlət qulluğundan gedir. Aydındır ki, belə adam, bu layihə üçün ərizə verən və dövlətlə danışıqlar aparan kompaniyada ləngimədən işə başlamamalıdır. (Dövlət qulluğundan sonra işə düzəlmələrin məhdudlaşdırılması üçüncü bölmədə müzakirə olunur.)

DÖVLƏT SATINALMALARI SEKTORUNDA KORRUPSIYAYA QARŞI DAYANMAQ ÜÇÜN NƏ ETMƏK OLAR?

Korrupsiyaya qarşı dayanmaqda dövlət satınalmaları sektorundakı aşkarlığın iki rolu var. Birincisi, prosesi aşkar aparmaq üçün imkanlar mövcuddur. Bu, ticarət barədə bütün elanların qəzetlərdə, ticarət nəşrlərində vaxtında dərc edilməsidir. Bütün potensial namizədlərin bu

elanları oxumaq və onlarla İnternetdə tanış olmaq imkanı olmalıdır.

İkincisi, ictimai diqqətdən güclü silah kimi istifadə etmək olar. Dövlət satınalmaları sektorunda korrupsiyanın mövcudluğu barədə ictimaiyyətin məlumatlandırılmasında və ona qarşı mübarizənin stimullaşdırılmasında kütləvi informasiya vasitələri əhəmiyyətli rol oynaya bilər. Əgər ictimaiyyətə korrupsiyanın ürək açmayan detalları təqdim olunursa (kimin bu işə aidiyyəti var, nə qədər ödənilib, vergi ödəyənlərə bu neçəyə başa gəlib) və əgər yeni-yeni halların işıqlandırılması davam edirsə, bu zaman xalqın islahat istəməyəcəyini təsəvvür etmək çətinidir. Doğrudan da demokratiyanın çoxdan bərqərar olduğu ölkələrdə "natəmiz" hökumətlər haqqındakı ictimai rəy onların istefasına gətirib çıxardı. Gənc demokratiyalarda isə korrupsiyaya bulaşmış hakimiyyətləri əvəzləyən yeni namizədlərin sayı az deyil. Bu, hər şeydən öncə dövlət kontraktları sektorunda baş verir.

Bütün dünyada dövlət məmurları müşahidə edirlər ki, vergi ödəyənlər dövlət vəsaitlərini öz pulları sayır və bu pulların xərclənməsi heç də onların xoşuna gəlmir. Əlbəttə, hamıdan az xalq istəyir ki, sui-istifadə mükafatı kimi onun pulu başqalarının cibinə düşməsin. Satınalmaların həyata keçirilməsi metodlarında islahatların aparılması dəstək qazanan zaman problemlə hərtərəfli mübarizə aparmaq olar. İlk olaraq, adətən, hüquqi bazanın möhkəmləndirilməsindən, effektiv sanksiyalar nəzərdə tutan və real gücə malik olan korrupsiyaya qarşı mübarizə qanunundan başlamaq lazım gəlir.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə qanunlarında böyük anomaliyalardan biri odur ki, dövlətlərin əksəriyyəti ölkə daxilində rüşvətxorluğu ciddi

şəkildə qadağan edir, ancaq onların məmurları xaricdə ixracatçıları ələ alanda çoxları susur, yaxud vergilərin silinməsi ilə bunu genişləndirirlər.

Ən yaxşı halda bu, beynəlxalq biznesin uğurlu aparılması üçün zəruri olan tədbir kimi yanlış təsəvvürlərlə izah edilir; ən pis halda isə başqaları üçün yaxşıdır kimi paternalist görüşləri və ədəbsizliyi əks etdirir. Birləşmiş Ştatlarda 1977-ci ildən xaricilərin ələ alınmasını qadağan edən qanun [4] fəaliyyət göstərir. Bu qanuna və ölkənin başqa qanunlarına görə kontraktı almaq və onu saxlamaq məqsədilə xarici məmurların ələ alınması cinayət sayılır. Bu, xaricdə baş versə belə qanun öz qüvvəsini saxlayır. Yaxın zamanlarda xarici dövlət qulluqçularının ələ alınması ilə mübarizə üzrə İƏİT Konvensiyasının məqsədi beynəlxalq kommersiya razılaşmalarında iştirak edən [5], qanunların hazırlanmasına yönələn, beynəlxalq biznesdə korrupsiyanı qadağan edən Amerika yanaşmasının mahiyyət etibarıyla hər yerdə tətbiqi oldu.

Qanun sahəsində növbəti tələb, təməl prinsiplərini və dövlət satınalmaları sektorunda qaydaları müəyyən edən yaxşı düşünülmüş vahid bazanın olmasıdır. Bu, müxtəlif üsullarla edilə bilər, ancaq satınalmalar barədə birləşdirilmiş qaydaların üstünlüyü, təməl prinsiplərin dəqiq müəyyənləşdirilməsi və onlara təşkilat daxilində işlənən qayda və qanunların ətraflı şəkildə əlavə edilməsi zəruriliyi get-gedə daha aydın olur. Bəzi ölkələr mövcud qanunlar əsasında uzun illər ərzində tez-tez nizamsız şəkildə meydana gələn belə kodekslər hazırlayır.

Son zamanlar inkişaf üzrə iri dövlət agentlikləri müxtəlif ölkələrdə satınalmalara aid dövlət kodeksinin hazırlanmasına yardım göstərdi. Onlar istiqraz verir, təşkilatların inkişafını

dəstəkləyir və kodeksi praktikada tətbiq edir. Uzun illər ərzində bu müəssisələrin hər birinin satınalmaya münasibətdə öz qaydaları olmuşdur. İstiqrazla maliyyələşən kontraktın bağlanması zamanı istiqrazçılar bu qaydalara əməl etməli idilər. Bu qaydalar, indi beynəlxalq satınalmaların düzgün tətbiqində standart hesab etdiyimiz qaydaların formalaşmasında əhəmiyyətli rol oynadı.

Təəssüf ki, qaydaların inkişafı üzrə çoxşaxəli agentliklərin istifadə etdikləri başqa mənbələrdən maliyyələşən satınalmalardakı korrupsiyaya birbaşa təsir göstərmir. Ancaq son vaxtlar inkişaf bankları başa düşdülər ki, onların üzvü olan ölkələrin maraqları, bu standartların satınalmaların başqa növlərinə tətbiqinə imkan yaradan dövlət qanunlarının və prosedurlarının mövcudluğuna cavab verir. Dövlət satınalmaları sektorunda islahatların aparılmasını və onunla bağlı olan müəssisələrin inkişafını istəyən ölkələrə bankların yardımı maliyyə və texniki yardımlardır.

ŞƏFFAF PROSEDURLAR

Korrupsiyaya qarşı müdafiəni təmin edən hüquqi bazanın yaradılmasından sonrakı səviyyə, xüsusi tədarük prosesinin həyata keçirilməsi üçün prosedurlar, açıq və şəffaf qaydalardır. Tədarükçünün və podratçının gerçək müsabiqə şərtləri ilə seçilməsi üsulundan yaxşısını hələ heç kəs fikirləşib tapmayıb.

Prosedurun mürəkkəbliyi, yaxud sadəliyi əldə edilən mal və xidmətin növündən və dəyərindən asılıdır. Bununla yanaşı, bütün hallarda qaydalar oxşardır:

- ▶ *Nəyin əldə olunmasını aydın və dürüst təsvir etmək.*

- ▶ *Hərəcda iştirak imkanları barədə xəbərin dərc olunması.*
- ▶ *Tədarükçülərin, yaxud podratçıların seçilməsi üçün ədalətli meyarların tətbiq olunması.*
- ▶ *Məsuliyyətli tədarükçülərdən ərizələrin qəbul edilməsi.*
- ▶ *Əvvəl tətbiq edilmiş seçim qaydalarına istinadən təkliflərin müqayisə edilməsi və ən yaxşılarının seçilməsi.*
- ▶ *Qiymət endirimi tələb etmədən, yaxud udan tərəfin təklifində başqa dəyişmələr aparmadan kontraktın seçilmiş namizədə verilməsi.*

Kiçik kontraktlar və tədarükçülərin seçilməsi üçün bu prinsiplərə əsaslanan sadə prosedurlar kifayət edir. Ancaq böyük kontraktlar, diqqətlə hazırlanmış spesifikasiya, namizədlər üçün təlimat və təklif olunan kontrakt şərtləri, adətən, maraqlı tərəflərə təqdim edilmiş müsabiqə sənədləri toplusu da daxil olmaqla formal ticarət müsabiqəsinin keçirilməsindən sonra verilməlidir.

Belə sənədlərin hazırlanması aylarla vaxt apara bilər. Daha çox vaxt isə ərizənin hazırlanması üçün tədarükçüyə, qalıblərin baxışdan keçirilməsi və seçilməsi üçün alıcıya lazım ola bilər. Əvvəldən axıra qədər bu mərhələlərdən hər biri, adətən, altı ay, bəzən isə bir qədər də artıq vaxt aparır. Tədarükü planlaşdırırlar bu vaxt çərçivəsini nəzərə almalı və prosesi əvvəldən başlamalıdır ki, mal və xidmət vaxtında hazır olsun. "Təcili" qərar qəbul etmək məqsədilə istənilən təzyiqdən uzaq durmaq gərəkdir.

ƏRİZƏLƏRİN AÇILMASI

Şəffaflığa və dürüstlüyə əməl etmək üçün həlledici məqam müəyyən olunmuş vaxtda, müəyyən olunmuş yerdə, bütün arzu edən namizədlərin və onların nümayəndələrinin iştirakı ilə alıcılar tərəfindən ərizələrin açılmasıdır. Qiymətlərin bəyan olunması, hər şeyi ərizə verənlərin eşitməsi məqsədilə onların hamının qarşısında açılması praktikası rəqiblər üçün ərizələrin konfidensiallığının aşkarlanması, ərizələrin ötürülməsi və dəyişdirilməsi, onlarla manipulyasiya etmək riskini azaldır.

Bəzi hakimiyyətlər belə ictimai hərrac formasına etiraz edib müqavimət göstərirlər. Onların fikrincə, namizədlər iştirak etmədən tədarükçülər tərəfindən müəyyənləşən rəsmi komissiya ərizələri açarsa, eyni nəticəyə nail olmaq mümkündür. Aydındır ki, belə yanaşma şəffaflığa və aşkarlığa ududur. Xüsusən də ona görə ki, çox vaxt əsassız olaraq tədarükçünün korrupsiyada iştirak etdiyi düşünülür.

ƏRİZƏLƏRİN QIYMƏTLƏNDİRİLMƏSİ

Tədarük prosesində ən çətin vəzifələrdən biri, ərizələrin dəqiq və ədalətli dəyərləndirilməsidir. Eyni zamanda, qərarı arzu olunan tədarükçüyə tərəf yönəltmək tələb olunursa, ən yaxşısı bu mərhələdə prosesin manipulyasiyasıdır.

Ekspertlər əhəmiyyətsiz rəsmiyyətə, yaxud özlərinin vacib saydığı tələblərin (nə isə silinib, yaxud səhifələr göstərilməyib və s.) nəzərə alınmamasına görə arzu olunmayan ərizələri rədd edə bilər. Ərizələrə baxdıqdan sonra ekspertlər, əgər maneçilik törətmək istəmirərsə, qalıbların seçilməsi zamanı nəzərə alınması vacib olan yeni parametrlər fikirləşə bilər. Yaxud ərizələrin dəyərləndirilməsi meyarları sub-

yektiv və obyektiv mahiyyətdən o qədər uzaqdır ki, ekspertlər istənilən arzuolunan nəticəni əsaslandırma bilər.

Bütün bu əsaslar, hərrac barədə sənəddə təklif olunan seçim meyarlarının tələbin xeyrinə dəqiq təsvir olunmasından və ekspertlərin qərarının tərəfsiz komissiya baxışına məruz qalmasından xəbər verir. Birinci, meyarları qeyri-adekvat hesab edən namizədlərə öz etirazlarını əvvəlcədən bildirməyə imkan verir, ikinci isə qiymətləndirmənin layiqli aparıldığına əminlik yaradır.

HAKİMİYYƏTİN ÖTÜRÜLMƏSİ

Müstəqil yoxlama və audit prinsipi dövlət satınalmalarında əhəmiyyətli yer tutur, eyni zamanda səhvlərin aşkarlanması və düzəldilməsi, yaxud məqsədli manipulyasiya qaydası kimi geniş qəbul edilir. Təəssüf ki, bəziləri bundan korrupsiya üçün yeni imkanlar yaratmaq məqsədilə istifadə edir. O cümlədən, kontraktların təsdiqi üçün hakimiyyətin təyin etdiyi bəzi müzakirələr sual doğurur.

Səthi baxanda təyinatın əsaslandırılması inandırıcı görünür. Hakimiyyətin aşağı dairələri çox xırda satınalmalar barədə qərar qəbul edə bilər, nisbətən iri kontraktlar isə böyük məmurlar tərəfindən təsdiq olunmalıdır. Kontraktın dəyəri nə qədər yüksəkdirsə, onu təsdiq edəcək şəxsin vəzifəsi də uyğun şəkildə yüksək olmalıdır. Satınalmalar üzrə agent iş masasının alınmasını, direktor kompüter alınmasını, nazir yol tikintisi üçün tədarük barədə qərarı təsdiq edir, torpaq bəndləri tikintisini isə prezident təqdir etməlidir.

Bu sistem bir neçə ölkədə və təşkilatlarda yaxşı işləyir. Kontrakt verilən başqa ölkələrdə isə

bu, varlanmağa aparan əsas yoldur. Deməli, hər bir mərhələdə tədrici ödəmələr tələb olunur: təsdiqə yol nə qədər yüksəkdirsə, ona uyğun da faiz ödənilməlidir. Yeri gəlmişkən, bu həm də o deməkdir ki, kontrakt nə qədər böyükdürsə, qərarın qəbul olunması da ona uyğun olaraq çox vaxt aparacaq. Bütün bunlar korrupsiyanın azaldılması üçün daha bir elementin zəruriliyini göstərir-satınalmalara görə məsuliyyət daşıyan yaxşı təhsil görmüş, ixtisaslı və dürüst dövlət qulluqçuları qrupu.

Belə qrupların yaradılması, heç vaxt tam başa çatmayan uzun-uzadı bir işdir. Bunun üçün mütəmadi təlim, təkrar təlim proqramının həyata keçirilməsi, kontraktı nazirin arzu etmədiyi podratçı tərəfindən alacağı təqdirdə heç kəsin öz işini itirməyəcəyinə əminliyi, ailə tələbatlarını ödəmək üçün qulluqçuların rüşvət almağa şirniklənməməsini təmin edən əmək haqqı səviyyəsinin yüksək olması tələb olunur. İxtisaslı tədarük kadrları formalaşdırıldıqdan sonra (bəzi yerlərdə buna artıq nail olunub), hakimiyyət tərəfindən təsdiqlənən ləngimələr və başqa təhlükələr minimuma endirilə bilər.

MÜSTƏQİL YOXLAMALAR VƏ AUDİT

Ancaq bütün bunlar müstəqil yoxlamalardan və auditdən imtina demək deyil; onlar böyük əhəmiyyət kəsb edir. Onu da qeyd edək ki, çoxsaylı yoxlamalar, prosesə daxil edilən təsdiq olunma mərhələləri ucbatından bir çox ölkələrin sistemi iflic vəziyyətinə düşdü. Onlardan bəzilərinə böyük kontraktların verilməsi ərizə təqdim olunandan iki il sonra gerçəkləşir.

AÇIQ DİNLƏMƏLƏR

Sayı daim artan ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, böyük layihələrin dəstəklənməsində cəmiyyətdən yardım alınması və informasiyanın yayıl-

ması üçün işıqlandırılmış açıq hərracın xüsusi səmərəsi var. Məsələn, Buenos-Ayresdə yeni metro xəttinin tikintisi üçün üç açıq dinləmələr keçirildi. Bu dinləmələr zamanı Buenos-Ayres meri plana aydınlıq gətirdi və təklif etdi ki, aşağıdakı məsələlərlə bağlı şərtlər, təkliflər verilsin: xəttin istiqamətləri, stansiyaların yerləşməsi, konstruksiya və inşaat kompaniyasının seçilməsi prosesi. Dinləmələr uğurlu keçdi, o, televiziya ilə canlı yayınlandı və daha ətraflı tanışlıq üçün lentə alındı.

DÜRÜSTLÜK VƏ VİCDANLILIQ PRİNSİPLƏRİ HAQQINDA PAKT

Dürüstlük və vicdanlılıq prinsipləri haqqında pakt gələcək namizədlər və sifarişçilər arasında razılaşmadır. Buna uyğun olaraq tərəflər müəyyənləşdirilmiş davranış normalarına əməl etməkdə və rüşvət verməməkdə razılığa gəlirlər. [6] Onlar hər bir konkret dövlət kontraktına marağı olan hərrac iştirakçıları tərəfindən müzakirə edilir. Hərracın açılışından sonra proses marağı olan bütün iştirakçılara izah edilir və bütün iştirakçıların paktın müzakirəsinə dəvət olunması üçün vaxt müəyyənləşdirilir. Sifarişçinin nümayəndəsi görüşdə iştirak edir. Bu şərtlə ki, onların görüşdə olması iştirakçılara öz fikirlərini sərbəst ifadə etməyə maneçilik törətməsin.

Dürüstlük və vicdanlılıq prinsipləri haqqında pakt tərəflərin iştirak etdiyi prosesdə ortaya çıxan bütün şikayətlərə baxmaq üçün müstəqil vasitəçinin təyin olunmasını nəzərdə tutur. Vasitəçi hüquqazidd hallar yarananda sanksiyanın tətbiq olunması haqqında qərar qəbul etməlidir (vasitəçinin funksiyası və sanksiyalar paktla müəyyənləşir).

Əgər hərrac iştirakçıları prosesə qaneedici dəstək verirlərsə, bu zaman dürüstlük və vicdan prinsipləri barədə paktın mətni sifarişçinin

yüksək vəzifəli nümayəndəsi və iştirakçı kompaniyanın baş nümayəndəsi tərəfindən imzalanı bilər.

İCTİMAİ MÜŞAHİDƏ

Bir sıra ölkələrdə iri dövlət satınalmalarının aparılması prosesini müşahidə etmək və ictimaiyyəti hər şeyin uyğun qaydada aparılmasına əmin etmək üçün müşahidəçinin təmsalında ictimaiyyətin aktiv iştirakından uğurla istifadə olunur.

Belə hallarda aşağıdakı meyarların tətbiq olunması lazımdır:

- ▶ *Məsləhətçilər dürüstlüyü ilə seçilən hörmətli insanlar olmalıdır.*
- ▶ *Məsləhətçilər bilikli, yaxud ixtisaslı mütəxəssisdən məsləhət almaq imkanına malik olmalıdır.*
- ▶ *Əgər yerli vətəndaş birlikləri zəruri ixtisaslasmaya malik deyillərsə, onlar tezliklə kənardan, o cümlədən, xaricdən mütəxəssis cəlb etməlidirlər. Xüsusi biliklərə sahib olmadan problemi müəyyənləşdirmək çətin-dir, düzəlişlər barədə peşəkar təkliflər vermək mümkün deyil. Belə olduqda məmurlar məsləhətçilərə hörmət etmir.*
- ▶ *Dövlətin ayrı-ayrı məsləhətçilərin fəaliyyətinə qadağa qoymaq səlahiyyəti olmamalıdır.*
- ▶ *Məsləhətçiyə işə aidiyyəti olan bütün dövlət sənədləri ilə tanış olmaq, işə aidiyyəti olan bütün görüşlərdə iştirak etmək və bütün iştirakçı məmurlarla əlaqəyə girmək üçün məhdudiyyətsiz imkan verilməlidir.*

▶ *Məsləhətçi əvvəlcə bütün məsələləri və şikayətləri hakimiyyətlə müzakirə etməli, açıq bəyanatı isə müəyyən vaxt ərzində şəraitin dəyişdirilməsi üçün heç bir tədbir görülmədiyi təqdirdə verməlidir.*

▶ *Məsləhətçilər müəyyən növ konfidensial işgüzar informasiyaların yayılmaması üçün öz üzərlərinə məhdudlaşdırılmış öhdəliklər götürməyə hazır olmalıdır.*

▶ *Məsləhətçilər bütün tender sənədlərinə - qiymətləndirmə barədə hesabatlarla, kontraktın verilməsi haqqında qərara, icra üzrə rəhbərliyin maliyyə və texniki hesabatlarına yenidən baxa, onlarla sərbəst şəkildə tanış ola bilər.*

Qeyd etmək lazımdır ki, vətəndaş cəmiyyətinin nümayəndələri heç də həmişə zəruri ixtisaslasmaya sahib olmurlar. Bu zaman kənar mənbələrdən belə mütəxəssislər cəlb edilməlidir.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, hər şeydən öncə vətəndaş cəmiyyəti hadisələri müşahidə etmək imkanına malik olmur. Belə hallar kontraktın verilməsinin izlənməsi, tələb və qiymətlərin tez-tez dəyişməsi prosesində baş verir və ilk növbədə kontraktın verilməsinin dürüst gö-rüntüsünə ləkə sala bilər.

İNTERNETDƏN İSTİFADƏ

Sui-istifadələrlə mübarizədə işlək vasitələrdən biri də İnternetdir. Bir sıra ölkələr (Meksika, Çili, Kolumbiya, yaxın zamanlarda isə Avstriya) və bir sıra iri bələdiyyələr (məsələn, Seul, Koreya) satınalmalar üzrə öz informasiya sistemlərini bütövlükdə İnternet şəbəkəsinə yerləşdirdilər. Ancaq etirazlar yarandı ki, hökumət satınalmaları barədə informasiyalara

belə çıxış imkanlarının verilməsi keyfiyyətə ləkə sala və bütöv layihəni təhlükə altında qoya bilər.

hökumət məmurları tərəfindən mülki işlərdə izafi ləngitmələrin və sui-istifadələrin qarşısının alınması yolu ilə şəhər rəhbərliyində şəffaflığa nail olmaq məqsədilə Seulun şəhər sistemi (Online Procedures Enhancement for Civil Applications, OPEN) işlənib hazırlandı. İnternet sistemi vətəndaşlara imkan verir ki, ərizələrə icazənin alınması və onun təsdiq edilməsini izləsin. Çünki, böyük ehtimalla, bu sahədə korrupsiya olur. Bu portala gün ərzində 2000 nəfər baş vurur. [7]

Şəhər rəhbərliyi ilə, onunla əməkdaşlıq edən və kontrakt almaq istəyən kompaniyalar, vətəndaşlar arasında get-gedə artan əlaqə bu kanal ilə gerçəkləşəcək. Əgər şəhər rəhbərliyinin hazırda hansı kontraktı təklif etməsinə, hansı şərtlərlə, adlarla və qiymətlərlə rəqiblərin müəyyənləşdirilməsinə hər kəs vaxtında baxa bilsə, prosesi manipulyasiya imkanları azalar və bununla da rüşvətə tamah salma meyli aşağı düşər.

QARA SIYAHİ

Podratçı tərəfdaşlar tərəfindən etik standartların, yaxud işin keyfiyyətindəki standartların pozulduğu hallarda dövlətin qara siyahıya (yaxud "kənarlaşdırma") salma sanksiyasını tətbiq etmək hüququ olmalıdır. Rüşvətxorluqla, qiymətlərin təsbit olunması ilə, ərizələrdə fırıldaqçılıqla məşğul olan, yaxud müəyyən edilmiş normalara, mal və xidmət barədə sazişlərə uyğun gəlməyən, özbaşına, ya da ki, dövlət məmurları ilə razılaşmalar əsasında fəaliyyət göstərən kompaniyalar dövlət kontraktları bağlamaq haqqından məhrum edilməlidir. Bu tədbirlər ya məhdudiyyətsiz, ya da lazım

olan müddətdə qüvvədə ola bilər. Bu kompaniyalar həm də:

- ▶ *Müqavilə haqqından məhrum edilməlidir.*
- ▶ *Hərracdən ərizənin çıxarılması formasında cəzalandırılmalı, yaxud mötəbər müəssisədən işin yerinə yetiriləcəyi, ya da ki, malın tədarük olunacağı ilə bağlı zəmanət təqdim etməlidir (icra zəmanəti).*
- ▶ *Vurduğu ziyana görə dövlət sifarişçisi qarşısında, eyni dərəcədə udurulmuş ərizə ilə bağlı itkiyə məruz qalmış rəqabət aparan kompaniyalar qarşısında maliyyə məsuliyyəti daşmalıdır.*

Haqqlarından məhrum edilmiş kompaniyalar bir neçə tələbi yerinə yetirdiyi təqdirdə yenidən hərraca buraxıla bilər. Məsələn, dəbbə pulunu ödədikdə, dövlət məmurlarını ələ alan əməkdaşları işdən xaric etdikdə, rüşvətxorluğa qarşı səmərəli siyasət tətbiq etdikdə və bu siyasəti qanunvericilik və normativ aktlara əməl olunmasını təmin edən proqram vasitəsilə həyata keçirdikdə.

Birləşmiş Ştatlarda həm federal səviyyədə, həm də ştat səviyyəsində kənarlaşdırma aşağıdakı hallarda geniş tətbiq edilir:

- ▶ *Fırıldaqçılıq, bədxərclik, dövlət əmlakının talanması, sənədlərin saxtalaşdırılması, rüşvətxorluq, yalandan şahidlik və işdə intizamsızlığa dəlalət edən başqa pozuntular da daxil, trestlər əleyhinə əsasnamənin pozulması barədə mülki işlər üzrə məhkəmə qərarları, yaxud mühakimə.*
- ▶ *Dövlət kontraktı şərtlərinin pozulması. Məsələn, düşünülmüş şəkildə kontraktın şərt-*

lərini yerinə yetirməmək, yaxud şərtlərə uyğun gəlməyən əməlləri təkrarlamaq.

- *Podratçının öhdəliklərinə təsir göstərən kifayət qədər ciddi və kənarlaşdırmaya məcbur edən, yaxud bu haqddan məhrum edən istənilən başqa hərəkət.*

Bu meyarların birinin təsir dairəsinə düşən podratçı, podratın alınmasına buraxılmır. Agentlik belə kompaniyalardan gələn təklifləri irəli sürmək, qüvvədə olan kontraktı təzələmək, yaxud başqa şəkildə uzatmaq, onlarla kontraktı müzakirə etmək, subpodrat müqaviləsi bağlamaq hüququna malik deyil. Sifarişçi təşkilatın başçısı, yaxud təyin olunmuş vəzifəli şəxs belə fəaliyyətin xeyrinə təklif olunmaz dəlillər müəyyənləşdirdiyi hallar istisna hal sayılır. Yuxarıdakı siyahıda göstəriləni kimi, təşkilatın məhrum etmə haqqı ilə müəyyənləşən kənarlaşdırma məhdud müddətə qüvvədə olur. [8]

Cənubi Afrikada bir qədər fərqli yanaşma qəbul edilib. Hazırda Cənubi Afrika parlamenti belə qara siyahının hamı üçün əlçatan olmasını nəzərdə tutan qanun layihəsinə [9] baxır. Beləliklə, hökumət və özəl təşkilatların nümayəndələri kimi başqa nümayəndələr də bu cür sanksiyaların kimə və nə üçün tətbiq edildiyini öyrənməli olacaqlar.

Bu cür qara siyahı praktikası Dünya Bankında və Sinqapur kimi ölkələrdə də mövcuddur. Prosesin xırdalıqları Cənubi Afrikanın dövlət xidməti məsələləri üzrə qara siyahı haqqında komissiyanın məruzəsində müzakirə edilir (2000). [10]

KOMİSYONLARIN KÖMƏYİ İLƏ KORRUPSIYANIN ÖRT-BASDIR EDİLMƏSİ

Beynəlxalq satınalmalarda yerli agentlərə ödənilən komisiyalar korrupsiya üçün geniş istifadə olunan ən qapalı yerdir. Agentin vəzifəsi dövlət kontraktını almaqdır. İnkişaf etmiş ixracatçı ölkələrdən ən zəruri detalları bilən bir şirkətin dövlət kontraktını alması tapşırığını yerinə yetirmək üçün ona kifayət qədər pul ödənilir. Bununla şirkət korrupsiya aktından kənarda qalmaq üçün əlverişli imkan əldə edir. Belə ki, xoşagəlməz iş aşkarlandıqda təəccüb ifadə edib, bu işə aidiyyəti olmadığını iddia etmək olar. Bu prosesin başa çatmasından sonra yerli agent rüşvəti çıxarmaqla bütün komisiyunun qalıqlarını özünə götürə bilər. Mümkündür ki, bu məbləğin böyük hissəsi əvvəlcədən rüşvət kimi qərar verən şəxs üçün nəzərdə tutulsun. Əlbəttə, bunun hesabını heç kim aparmır. Bu şirkət daxilində bütün səviyyələrdə rüşvət dalğası vardır, satış şöbəsinin əməkdaşları isə mahiyyət etibarıyla öz iş verənlərindən pul mənimsəyir.

Aydındır ki, komisiyolarda şəffaflıq təmin olunsaydı, bu korrupsiyanın mənbəyinə əhəmiyyətli dərəcədə təsir edərdi.

Şübhəsiz, bir sıra beynəlxalq kredit təşkilatlarının işində çox uğurlar əldə edilib. O cümlədən, müqavimət göstərən hökumətlər də ictimaiyyətin üzünə açıq olan hərrac praktikasını qəbul etməyə meylləniblər. Əgər onlar komisiyon yığımının şəffaflığı uğrunda mübarizəyə qoşulsaydılar, korrupsiyaya qarşı mübarizədə onların iştirakı da daha əhəmiyyətli olardı.

KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ ÜÇÜN KONTRAKTLARDAN İSTİFADƏ – NYU-YORK HADİSƏSİNİN TARİXÇƏSİ

Uzun illər ərzində Nyu-York, inşaat sənayesindəki reketdən və xarakterik korrupsiyadan əziyyət çəkib. 1980-ci illərdə mafiya qarşı bir sıra uğurlu təhqiqatların aparılması nəticəsində aşkar edildi ki, mafiya ərizələrdə saxtalaşdırma aparmaqla, zorakılığın, rüşvətin, fırıldaqçılığın və qeyri-leqal sazişlərin köməyi ilə, reket yoluyla həmkarlardan istifadə etməklə şəhərin inşaat sənayesində möhtəkirliklə məşğul olurmuş. Cinayət işindəki bu uğurlara və nəticədə onlarla mafiya öncüllərinin həbsxanaya salınmasına baxmayaraq, yenə də belə təəssürat yaranırdı ki, korrupsiya heç azalmayıb.

Problem o qədər kəskinləşdi ki, Nyu-York ştatının məclisi şəhərin təhsil məsələləri üzrə şurasına, dağılmaqda olan məktəb infrastrukturunun (bir milyondan artıq məktəbli, 1100 məktəb) əsaslı təmiri üçün milyardlarla dollar ayırmaqdan imtina etdi. Ştatın məmurları əmin idilər ki, təhsil üzrə şuraya ayrılan vəsaitin əksər hissəsi mafiyanın əlinə keçəcək, yaxud rüşvət və fırıldaqçılıq yolu ilə məniməniləcək. Bu problemin həll olunması üçün şəhər hakimiyyəti 1988 - ci ildə yeni təsisatın, məktəb tikintisi direktorluğunun yaradılmasına razılıq verdi. Bu idarənin yaxşı maliyyələşdirilən baş müfəttişi mafiyanın təzyiqlərinə qarşı mübarizəyə və təhsil sistemi üçün nəzərdə tutulan vacib investisiyaların müdafiəsinə başladı. 1989-cu ildə məktəb tikintisi direktorluğuna, yeni tikintilər və əsaslı təmirlər üçün 5 milyard dollar ayrıldı; həmin vaxt baş müfəttişin illik büdcəsi 2 milyon dollar idi ki, bu da direktorluğun büdcəsindən cəmi 0,05% az idi.

Məktəb tikintisi direktorluğunun baş müfəttişi, məktəb tikintisi sferası üçün xarakterik olan

korrupsiyaya və reketə qarşı mübarizəyə başladı. Təqdirəlayiq hal o idi ki, bütün bunlara yeni qanunvericilik tətbiq etmədən və vergi ödəyənlərin hesabına bahalı profilaktik tədbirlər üçün çoxmilyonlu xərclərə yol vermədən nail olundu. Öz məqsədlərinə çatmaq üçün baş müfəttiş nəzarətlə yanaşı, ştatın qüvvədə olan qanunundan və vətəndaş müqaviləsi konsepsiyasından da istifadə etdi. Bu tədbirlər gözlənilən bütün uğurları ötüb keçdi.

Məsələn, baş müfəttiş ərizə və müqavilələrin standart formalarını təzədən yazdı və ona aşağıdakı tələbləri daxil etdi:

- ▶ *Mülkiyyət sahibi və hər bir tender iştirakçısının fəaliyyət tarixçəsi haqqında bütün məlumatların təqdim olunması (podratçılar ilə bir yerdə subpodrat işçiləri).*
- ▶ *Əvvəlki həbslər, mühakimələr, rüşvət vermələr, ərizələrlə fırıldaqçılıq və saxtakarlıq, hər hansı mütəşəkkil cinayətkarlıqla əlaqə barədə informasiyaların təqdim olunması.*
- ▶ *İşgüzar etiket kodeksinə əməl olunması barədə hər bir iştirakçıya öhdəliklər təqdim etmək.*
- ▶ *Bütün təqdim olunan informasiyaların dəqiqliyinə və düzgünlüyünə şahidlik edilməsi, onların məktəb tikintisi direktorluğundan müqavilənin alınması məqsədilə verildiyinin bildirilməsi.*

Direktorluğun nümunəvi müqaviləsində ləğv etmə barədə bənd var. Bu bəndə əsasən podratçının tender sənədlərində yalan məlumatlar verdiyi aşkar edildəndə, müqavilə sərt şərtlərlə dayandırılır. İşdə isə podratçının tender sənədlərində yalan məlumat verdiyi, yaxud müqavilənin fəaliyyətdə olduğu zaman rüşvətxorluqda və fırıldaqçılıqda iştirak etdiyi

aşkarlananda, podratçı tək cə müqavilənin fəaliyyətinin dayandırılması təhlükəsi ilə üzləşmir, eyni zamanda bütün alınmış pulların qaytarılması barədə qanunla sığortalanmış tələbləri yerinə yetirir. Buna əlavə olaraq podratçı və onun şirkəti gələcəkdə məktəb tikintisi direktorluğundan kontrakt almaq hüququndan məhrum edilir.

Baş müfəttiş idarəsi hər bir tender iştirakçısına təqdim olunan informasiyanı əhatəli şəkildə yoxladı və hər bir podratçının keçmiş fəaliyyətini diqqətlə araşdırdı. Şübhəli hallarda ticarət işçiləri, yaxud podratçılar and içmək şərtlə suallara cavab vermək üçün baş müfəttiş idarəsinə çağırıldı. Podratçının bu prosesdə əməkdaşlığı məlum olanda, onunla bağlanan müqavilə dayandırıldı və o, gələcək əməkdaşlıqdan məhrum edildi. And içib yalan məlumat verən podratçı fəaliyyətdə olan qanunvericilik əsasında yalançı şahidliyə görə məhkəmə təqibinə məruz qaldı.

Podratçılar təhsil sahəsində tikintinin idarə olunması və yerinə yetirilməsi barədə qeydlər aparmağa və onüç il ərzində saxlamağa borclu idilər. Bu qeydlər auditə və idarə tərəfindən yoxlamaya məruz qaldı. Audit, dəyəri müqavilə üzrə ümumi məbləğ hesabının yarı faizini keçən məbləği, yəni qiymətlərin artırılmasını və yaxud da yenidən qiymətləndirməni aşkar edəndə, podratçı artıq ödənilmiş məbləğdən əlavə audit dəyərini də ödəməli idi.

İdarənin fəaliyyət göstərdiyi ilk beş il ərzində bir neçə yüz podratçı tenderdə iştirak imkanlarından məhrum edildi. Bir neçə müqavilə yarımcıq dayandırıldı və bunun nəticəsində podratçılar milyonlarla dollar qazanmaq imkanından məhrum oldular. Bütün bunlara adi vətəndaş yardımları və çox az saylı məhkəmə iddiaları sayəsində nail olundu. Bundan əlavə,

baş müfəttişə təqdim olunan yalan informasiya əsasında, yalançı şahidliyə görə onlarla podratçıya ittiham irəli sürüldü.

Daha vacib məsələlərdən biri də hüquq-mühafizə orqanları tərəfindən mafiya üzvləri arasında danışıqların aşkarlanması oldu. Bu danışıqlarda onlar direktorluğun kontraktlarına çıxış imkanlarından məhrum edildiklərindən gileylənirdilər. Ən yaxşısı isə, əvvəllər güclü korrupsiya və reket üzündən ticarətdə iştirakdan imtina etmiş qanunsevər və ixtisaslı kompaniyaların hesabına potensial tikinti kompaniyalarının sayının artması oldu. Rəqabətin bu cür artması nəticəsində xərclər xeyli aşağı düşdü, işin keyfiyyəti isə yaxşılaşdı.

Nəhayət, direktorluq, tenderdə iştirak üçün podratçının münasib olmadığı və yaxud intizamsızlığa görə fəaliyyət göstərən müqavilədən məhrum edildikləri bəzi hallarda onlara iki seçim variantı təklif olundu: o direktorluqla tender işində iştirak edənlərin sırasından çıxarıla bilər, yaxud özəl sektorun müstəqil baş müfəttişi tərəfindən ciddi nəzarət və yoxlama şərtləri altında tenderdə iştiraka və işi davam etdirməyə razılıq verə bilər. Məktəb tikintisi direktorluğunun baş müfəttişi, özəl sektorun məhkəmə-mühasibat ekspertizası, hüquq və təhqiqat sahələrində ixtisaslaşmış bir neçə mükəmməl kompaniyalardan birindən müstəqil baş müfəttişi seçir və onun işini idarə edir. Lakin özəl sektorun müstəqil baş müfəttişinin xidmət və iş xərclərini podratçı ödəyir.

Belə yanaşmanın üstünlüyü çoxdur. Bu islahatların praktikada səmərəli olması üçün başqalarının bu "kontrakt modelə" yaxından baxması və onu öz şəraitlərinə uyğun tətbiq etməsi kifayətdir.

VAXT MƏSƏLƏSİ VƏ KƏNAR İŞTİRAKÇILARIN CƏLB EDİLMƏSİ

Korrupsiya ilə mübarizəyə yönəlmiş normal qanunvericiliyin təsirini, adətən, iki əlavə elementin daxil edilməsi ilə möhkəmləndirmək olur: fəaliyyətin vaxtında planlaşdırılması və kənar iştirakçıların cəlb edilməsi.

Vaxt üzrə uğurlu planlaşdırma həyati vacibdir. Dövlət qulluqçularının əksəriyyəti “hə” deyə bilməzlər, ancaq «yox», «mümkündür» deyə bilərlər, yaxud da susarlar. Adətən, vacib qərarların əsaslandırılmamış şəkildə təxirə salınması, nəticədə razılaşmanın mövcudluğuna əyani işarə olur. Buna görə də prosedurlar ciddi şəkildə vaxt üzrə reqlamentləşdirilməlidir (ancaq ciddi reqlament onu da nəzərə almalıdır ki, tədarük prosesində qanunauyğun ləngimə halları baş verir). Müddətə əməl olunmadığı hallarda alternativ qərar qəbul etmə prosesini nəzərdən keçirmək lazımdır. Bu, müddətin uzadılması vasitəsiylə şantajı qeyri-mümkün edir.

Nə qədər ki, qanun qeyri-sağlam razılaşmalar üzrə tərəfdaşları müdafiə etmir, belə razılaşmalar adilərinə nisbətən o qədər çox vaxt aparır. Yalançı kompaniyanın və pulların yuyulması kanalının yaradılmasına vaxt gedir. Yaradılmış qapalı daldalanacaq nəzərə çarpmamalı və ondan imtina imkanları asan olmalıdır. Qarşılıqlı inam yoxdursa, rüşvətin ödənilməsi və vəd edilən yardım bir-biri ilə sıx bağlı olmalıdır. Bir sıra hallarda məmurlar gəlirlərin bölünməsi haqqındakı danışıqları işə qoşmaq istəyirlər. Razılaşma iştirakçılarının aşkarlanma riskini aşağı salmaq üçün, hər dəfə iki-üç mərhələli “vasitəçidən” istifadə edilir. Danışıqlar çox həssas işdir. Tərəflərdən biri istənilən vaxt oyundan çıxma və bütün sxemi açma bilər. Bütün bunlar səmərəli normativ bazanı nəzərdə tutmayan vaxt aparır.

Mahiyyət etibarilə müstəqil iştirakçıların vəzifəsi qərarların qəbulu və gerçəkləşməsi prosesində daxili münasibətlərdə çətinlik yaratmaqdır. İş elə qurulmalıdır ki, daxili proseslərə müstəqil iştirakçıların cəlb edilməsindən qaçmaq mümkün olsun. Müstəqil auditorlar kimi, müstəqil iştirakçılar da xüsusi biliklərə, dürüstlüyə və vicdani keyfiyyətlərə sahib olmalıdır.

Burada bir neçə tədbirləri xatırlatmaq yerinə düşər:

- ▶ *Cəmiyyətdə öz nüfuzunu qorumalı olan müstəqil iştirakçılar, xüsusən də müstəqil məsləhətçilər tender sənədlərinin hazırlanmasına yardım göstərə bilər.*
- ▶ *Müstəqil iştirakçılar qiymətləndirməyə yardım göstərə bilər (bu qiymətləri dəstəkləyən, yaxud ona zidd olan əlavə müstəqil fikirlərə istinad etməklə).*
- ▶ *Kontrakt verən komissiyaya cəmiyyətdə vicdanlı insan kimi tanınan şəxslər daxil edilməlidir. Belələri mütəxəssis olmaya da bilər. Komissiyada iştiraka ictimai inamın təzahürü kimi baxılmalı və onunla fəxr olunmalıdır. Komissiya iştirakçılarının var-dövlətləri ictimaiyyətin diqqətinə çatdırılmalıdır.*
- ▶ *Kontrakt verən komissiya, onların xidmətləri gərək ola biləcək konkret layihə barədə əvvəlcədən heç nə bilməməlidir. Ayrı-ayrı məqamlarda tələb olunacaq insanların sayından, siyahıya salınanların sayı çox olmalıdır. Komissiyanın, qərarların qəbul edildiyi vaxt hərrac iştirakçıları ilə şəxsi əlaqəyə girməyə fiziki imkanları olmamalıdır. Bunun üçün onlardan nəzarət edilən dairələrə gəlməsi tələb oluna bilər,*

məsələn, mehmanxanaya. Əgər komissiya təyin olunmuş müddətə qərar qəbul edə bilmirsə, bu zaman komissiyanın başqa heyəti ilə yeni sessiya təşkil olunmalıdır.

- ▶ *İşi icra edən təşkilat təklifin qiymətləndirilməsi üzrə komissiyada səs haqqına malik olmamalıdır, ancaq hər şeydən öncə suallara cavab vermək komissiyanın ixtiyarına buraxılmalıdır. Bu qayda tender sənədləri hazırlayan istənilən beynəlxalq məsləhətçiə də aiddir.*
- ▶ *Tender sənədlərinin hazırlanmasına cavabdeh olan məsləhətçi layihənin həyata keçirilməsinə rəhbərlik etməməlidir.*
- ▶ *Beynəlxalq istiqrazlardan deyil, dövlət büdcəsindən süni şəkildə yaradılmış israfçılığın ört-basdır edilməsinə imkan verən yolların mövcudluğu xüsusi prosedurların köməyi ilə bağlanmalıdır.*
- ▶ *Beynəlxalq kreditlər hesabına deyil, dövlət büdcəsindən ayırmalarla süni şəkildə yaradılmış israfı örtmək imkanı verən mövcud boşluqlar xüsusi prosedurlar vasitəsilə qapadılmalıdır.*
- ▶ *İzafi xərclərə nəzarət orqanının məruzəsindən sonra icazə verilə bilər. Burada onun aşkar edildiyi məqamda dəyərin artması səbəbləri göstərilməlidir. Nəzarət haqqında "köhnə tarixlə" verilmiş hesabat qəbul edilməməlidir. Bu prosedur podratçını yaranmış çətinlik barədə vaxtında xəbərdarlıq etməyə məsul edir.*

ƏLAVƏ FƏALİYYƏTLƏR

Satınalmalar barədə ictimai informasiya proqramı bütün tərəflərə aid olmalıdır: məmurlara, satınalmalara görə məsuliyyət daşıyanlara, tədarükçü və podratçılara, kontrakt almaq üçün ticarətdə iştirak edənlərə, bütövlükdə isə cəmiyyətə. Aşağıdakı ideyalara diqqət yetirmək yerinə düşərdi:

- ▶ *konkret hüquq subyekti olan dövlət, yaxud onun təsisatlarından biri, icrasını diqqətlə izləmək istədiyi satınalmalar barədə müəyyənləşdirilmiş qaydalar toplusuna malikdir;*
- ▶ *qaydaları pozanlar qanunla cəzalandırılacaq;*
- ▶ *korupsiya aktında iştirak edən məmurlar işdən kənarlaşdırılacaq;*
- ▶ *qaydaları pozan hərrac iştirakçıları cərimələnəcək, ola bilsin ki, həbsxanaya salınacaq, gələcəkdə isə qara siyahıya daxil edilməklə hərracda iştiraka buraxılmayacaq.*

Əlbəttə, qara siyahıya salınanların apellyasiyaya və müstəqil nüfuzlu tribunala şikayət vermək haqqı var. Bu tədbir korupsiyalaşmış məmurların öz məqsədlərinə çatmaq üçün inzibati proses vasitəsilə qara siyahıya salmaq istiqamətindəki sui-istifadələrindən müdafiəni təmin edir. İnzibati fəaliyyətin hüquqa uyğunluğunu müşahidə etmək üçün məhkəmələrə səlahiyyət verildiyi bütün ölkələrdə belə qayda mövcuddur.

Başa düşülməlidir ki, yuxarıda göstərilən fəaliyyətlərdən heç biri ayrılıqda satınalmalar sektorunda korrupsiyanın qarşısını almaq gücündə deyil, buna tezliklə nail olmaq isə, ümumiyyətlə, mümkünsüzdür. Ancaq əlaqələndirilmiş hərtərəfli fəaliyyət fayda verərdi. Əgər korrupsiyaya qarşı mübarizə qanunu

təsdiq edilsə və ictimailəşsə, etibarlı və yoxlanılmış prosedurlar tətbiq olunsay, tədarük sahəsində səriştə təlim və karyerada yüksəlmə ilə artsa və hamı bilsə ki, hökumət dürüst və ədalətli praktikanın həyata keçirilməsinə ciddi yanaşsın, bu zaman dəyişmələr baş verəcək.

QEYDLƏR

- 1 Uzun illər ərzində bir neçə hökumətlərə-rası təşkilat satınalmalar məsələsinin üzərində çalışdı. Birləşmiş Millətlər Təşkilatının beynəlxalq ticarət üzrə komissiyasının mal, iş və xidmət satınalmaları barədə nümunəvi qanunu var: <http://www.undp.org/fj/gold/docs/UNICTRA.PDF>; "Satınalmalar barədə Avropa Birliyinin prinsip və qanunvericiliyi" saytına baxın www.bisinfonet.ac.uk/info/Kits/contract-negotiation/Infokit-related-files/ec-procurement-issues; siyasət əsasları üzrə rəhbərlik və s. saytına baxın <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=100084>; "Satınalmaların səmərəli modeli" saytına baxın <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=414>; humanitar məqsədlərlə satınalmaların gedişində korrupsiyanın qarşısının alınması üzrə İƏİT tövsiyyələrinə baxın http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_2394526_119672_1_1_1,00.html; Dünya Bankı layihələrində korrupsiyanın aradan qaldırılması üzrə əlavə informasiyaya baxın <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/preventing.htm>; the World Bank, s Panel of Procurement Experts: Fiduciary Risk Management, Capacity Building and Anti Corruption saytına baxın <http://www.worldbank.org/html/extdr/business/dfid.htm>; the OECD

Anti-Corruption Instruments and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises saytına baxın <http://www.greco.coe.int/web/Default.orgE.htm>.

- 2 Southern African Documentation and Cooperation Centre, "Heavy Fine in Lesotho Corruption Trial", October 30, 2002: <http://www.sadocc.at/news2002/2002-323.shtml>
- 3 Bu bölmədə qərarların qəbul edilməsi haqqında bir çox məsələlərə satınalmalar haqqında müxtəlif qaydalara toxunulur. Bunların sırasında Dünya Ticarət Təşkilatının Satınalmalar Barədə Baş Müqaviləsi, beynəlxalq ticarət hüququ üzrə BMT komissiyasının mal, iş və xidmət satınalmaları haqqında model qanunu, Dünya Bankının məsləhətçilərin seçilməsi, mal və xidmət satınalmalarının həyata keçirilməsi üzrə tövsiyyələri və qəbul olunmuş fəaliyyət üzrə Avropa Komissiyasının rəhbərliyidir (UNCITRAL). Bütün bu sənədlərdə korrupsiya ilə mübarizə vasitələri təqdim olunur. Ancaq onların heç birində şəffaflığın və aşkalığın geniş strukturu nə təklif, nə də tələb edilir. İşdə tam şəffaflıq, səmərəli nəzarət, intensiv daxili və ictimai müşahidə, yoxlamalar vasitəsilə qaydalara əməl olunmasının etibarlı qarantiyası zəruridir.

4 Foreign Corrupt Practices Act:
<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html>

5 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions:
<http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>

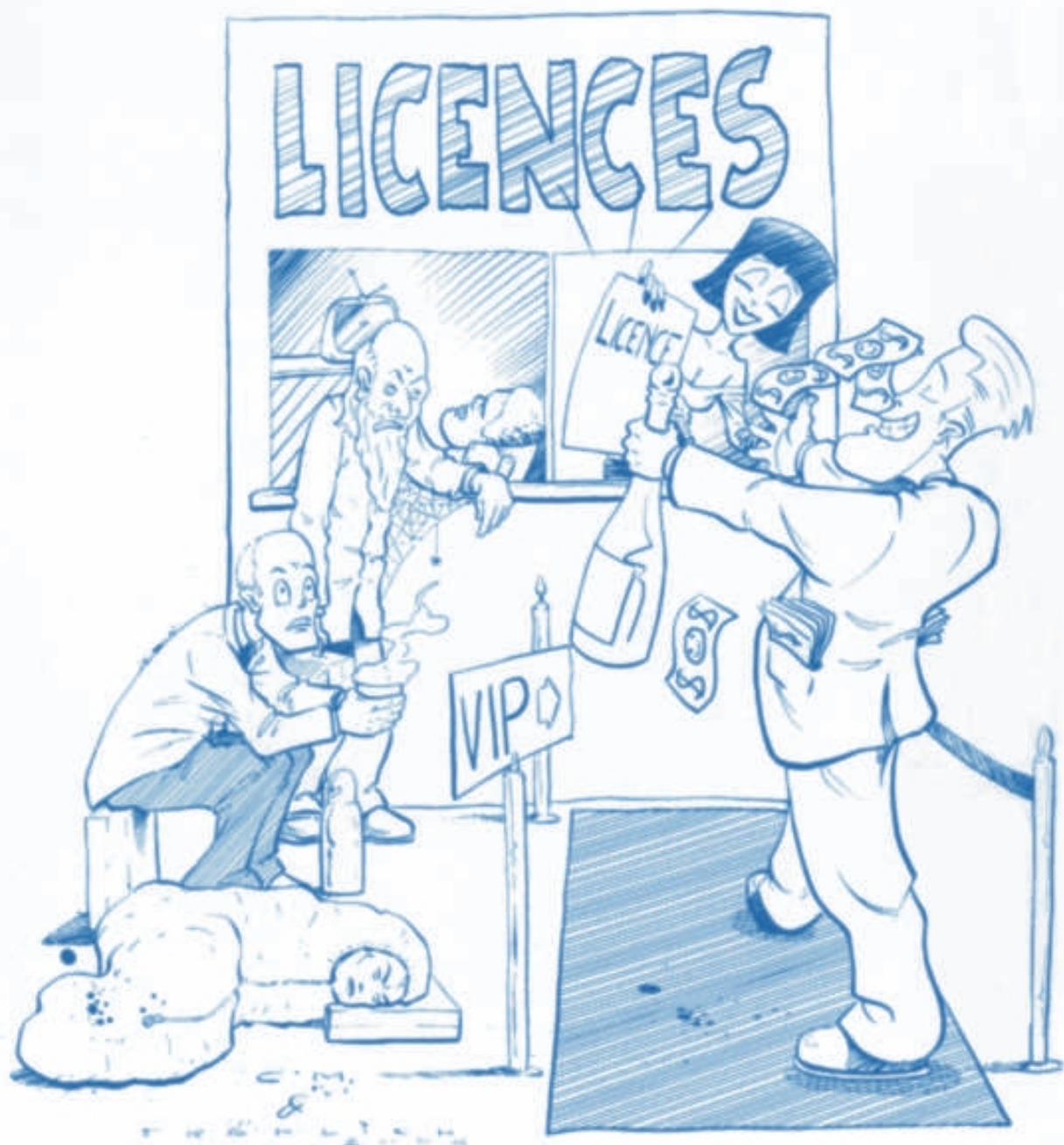
6 Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html

7 Online Procedures Enhancement for Civil Applications: <http://open.metro.seoul.kr/>

8 İnternetdə kənarlaşdırılmış kompaniyaların adı yerləşdirilib. Kənarlaşdırılmış tərəflərin siyahı sistemi-bu federal satınalma proqramlarına və başqa proqramlara, müqavilələrin alınmasına, yaxud hökumətin heç bir şöbəsi ilə müəyyən subpodrat müqavilələrinə (əgər başqa cür göstərilməyibsə) və dövlət maliyyə, eləcə də digər yardımların müəyyən növlərini, üstünlükləri əldə etməyə buraxılmayan tərəflərin siyahısının elektron versiyasıdır. List System: <http://epis.arnet.gov/>

9 Qətnamə 2003-cü ilin noyabrında Cənubi Afrika parlamentinə təqdim edildi.

10 Public Service Commission Report on Blacklisting (aprel 2002): <http://www.polity.org.za/pdf/blacklisting.pdf>



Ölkələrin çoxunda “hökumət” sözü qayda, norma və bürokratiyanın sinoniminə çevrilib. Maşın sürməkdən tutmuş ticarətlə məşğul olmağadək bütün növ fəaliyyətlər üçün lisenziya, şəhadətnamə və razılaşdırma, bəzi hallarda isə müxtəlif dövlət orqanlarından icazə tələb olunur.

Beynəlxalq Valyuta Fondunun rəhbərlərindən birinin qeyd etdiyi kimi, “bu norma və razılaşmaların mövcudluğu məmurlara inhisar kimi bir hakimiyyət verir... [Onlar] icazə verməkdən imtina edər, yaxud da aylarla, hətta illərlə heç bir qərar çıxarmaya bilər. Belə razılaşmalar, yaxud icazələrə ehtiyacı olanlardan rüşvət qoparmaq üçün onlar məhz dövlət səlahiyyətlərindən istifadə edirlər.”[1]

Bundan başqa, bir sıra ölkələrdə hökumət bazar qiymətlərindən ucuz mal və xidmət – su, dövlət evləri, təhsil, səhiyyə, dövlət torpaqlarından istifadə, təqaüdlərin bəzi formalarından (məsələn, iş qabiliyyətini itirmə) istifadə və s. təklif edir. Resursların məhdud olması müxtəlif paylayıcı sistemlərin və növbələrin yaranmasını zəruri edir, izafi tələb yaranır və məhdud resursların bölgüsü sahəsində qərar verməyə ehtiyac ortaya çıxır. Təəccüblü deyil ki, həmin mal və xidmətlərə ehtiyacı olanlar onları növbəsiz əldə etmək, eləcə də dövlət resurslarından istifadə etmək üçün rüşvət verməyə hazır olurlar.

Bunlardan başqa vəzifəli şəxsin qərarından asılı olan məsələlərin həllində - yüksək səviyyəli məmurların iştirak etdiyi, yaxud siyasi korrupsiya forması da daxil olmaqla - korrupsiya böyük rol oynaya bilər:

- ▶ *Vergi güzəştləri onu almış şəxsə milyon dollarlarla gəlir gətirə bilər.*

- ▶ *Torpaqların zonalara bölünməsi onun qiymətini minimumdan ən yüksək həddə çatdırı bilər.*
- ▶ *Dövlət torpaqlarından istifadə, məsələn, taxta-şalban tədarükü və faydalı qazıntılardan istifadə üçün alınmış lisenziyalar çox gəlirli ola bilər.*
- ▶ *Böyük xarici investisiyalar haqqında qərarlar; bu qərarlar həmin investorları inhisarçı mövqelərə çıxara bilər.*
- ▶ *Dövlət sektoruna aid böyük əmlakın satışı.*
- ▶ *Özəlləşdirmənin olub-olmayacağı, ya necəliyi haqqında qərar.*
- ▶ *Bəzi idxal, ixrac, ya yerli fəaliyyətlər haqqında inhisar imkanlarının verilməsi. [2]*

Azmaaşlı korrupsioner məmurlar bürokratik qaydaları çox sevir, çünki onlar hansısa icazə üçün növbədə gözləyən biznesmenləri rüşvət verməyə təhrik edir. Beləliklə, məmurlar vətəndaşların ehtiyacından öz məqsədləri üçün istifadə edirlər. Bir sıra ölkələrdə kiçik məmurlara aylarla maaş verilmədiyini də nəzərə alsaq, onları “korrupsiyalaşmış” adlandırmaq o qədər də ədalətli olmaz. İstənilən hökumətin ilk vəzifəsi öz qulluqçusunun maaşını vaxtılı-vaxtında ödəməkdir.

İndoneziyada şübhəli yollarla varlanmaq imkanı yaradan dövlət orqanlarını “yaş”, bu imkanların çox az olduğu orqanları isə “quru” dövlət orqanları adlandırırlar. “Yaş” orqanlara polis, vergi xidməti və istənilən nazirliyin başçısı aiddir. Keith Loveard-ın “Suharto: İndoneziyanın son sultanı” adlı əsəri üçün material toplanan zaman rəyi soruşulan adamlardan biri deyir: “Dövlət bürokratiya maşını çərçivə-

sində vergiyiğan vəzifəsi varlanmaq üçün ən etibarlı yol idi.”[3] Başqa birisi bildirir: “Məmurun payına düşən “quru” vəzifəyə təyinat, onun taleyində ən dəhşətli bir hadisədir”.

Bəzi məlumatlara görə, Filippinin İmmiqrasiya İdarəsi rüşvət və korrupsiyaya bulaşmış, “burada komissardan tutmuş klerk və süpürgəçiyə-dək hamı puldan, puldan və çirkli puldan danışır.”[4]

İmmiqrasiya İdarəsinin kəşfiyyat məsələləri üzrə keçmiş müşaviri polkovnik Salvador Roldos mövcud vəziyyəti belə təsvir edir:

«İmmiqrasiya İdarəsində korrupsiya yuxarıdan aşağıya iyerarxiyanın bütün pillələrini əhatə edir. Həm Filippində yaşayan əcnəbi-lər, həm də xaricdə yaşayan filippinlilər mə-sələsində immiqrasiya məmurlarına böyük səlahiyyətlərin verilməsi, burada rüşvətin çi-çəklənməsinə şərait yaradır... Əməkdaşların xeyli hissəsinin peşəkarlıq səviyyəsi aşağıdır [və]; onlar bu işə qohumluq əlaqələrinə, ya da siyasi mənsubiyyətinə görə təyin edilib-lər.”[5]

Qonşu Malayziyada 100 000 adamın zəruri imtahanları vermədən sürücülük vəsiqəsi alması aşkar edilib.

Dünyanın o biri başında bir Kanada jurnalisti keçid dövrünü yaşayan ölkələrdən birindəki kədərli həyat səhnəsini belə təsvir edir:

Son rəy sorğularının nəticələrinə görə, özəl biznes hər il proteksiya və başqa “hüquqdan-kənar ödəmə”lərə 37 000 ABŞ dolları xərclə-yir. Kompaniyaların rəhbərləri iş vaxtının 40 faizini lisenziya və vergilərin həcmi ətrafında danışığlara sərf edirlər. Müqayisə üçün de-mək olar ki, Litvada bunun üçün iş vaxtının

15 faizi, Pakistanda 12 faizi, Salvadorda isə 8 faizi sərf edilir.

Ölkədə təxminən 100 növ təsərrüfat fəaliyyəti üçün lisenziya almaq tələb edilir. Dünya Ban-kının rəyinə görə, onlar fəaliyyətin bütün müm-kün formalarının “praktik olaraq tam siyahısı”dır. Ancaq bunlar sağlamlığın qorun-masına, ətraf mühitin, dövlət təhlükəsizliyinin mühafizəsinə aid mülahizələrin təxminən üçdə birində özünü doğruldur. Lisenziyaların alınmasına bəzən aylarla vaxt gedir; bundan başqa onun üçün çoxsaylı sənəd və böyük xərc tələb olunur. [6]

Avropa ölkələrinin birində beş şəhərin 150 müəssisəsində aparılmış araşdırmanın nəticə-lərinə əsasən, telefon çəkilməsinə görə vətən-daşlar orta hesabla 1250 dollar, idxal işlərinə lisenziya almağa görə 390 dollar, xaricə get-mək üçün 295 dollar, vergi müfəttişinin hər gə-lişinə 125 dollar, sanitariya-epidemiya, yaxud yanğına qarşı mübarizə xidməti üzrə müfəttişin hər gəlişinə 60 dollar xərcləyir. 50 müəssisə üzrə rəy sorğusunun nəticəsinə görə, qonşu ölkədə analoji xidmətlərin haqqının ödənilməsi orta hesabla eyni səviyyədədir.[7]

Lisenziya verildikdən sonra onun hər hansı şə-kildə pozulmasına görə verilən cərimələr, bu pozuntuların miqyası ilə müqayisə edilə bilər. Bir hüquqi fikir cərəyanına görə, kompaniyalar gərək şüurlu şəkildə yol verdikləri hüquq po-zuntularının gətirdiyi xeyirlə ödədikləri cərimə-nin həcmi müqayisə etsinlər. Lisenziya sisteminin öz funksiyasını gərəkli şəkildə ifa etməsi üçün elə hal yaranmamalıdır ki, bu za-man lisenziya almış şəxsə onun şərtlərini poz-maq, onlara əməl etməkdən sərfəli olsun.

Korrupsiya müxtəlif formalarda - hər hansı sənədi dövlət maşınının “təkərlərini yağlamaq”

üçün özündə saxlayan azmaaşlı klerkin kiçik cinayətindən tutmuş, rüşvət verənin xeyrinə rəhbərlərin hansısa qaydanı özbaşına, yaxud açıq-aşkar dəyişdirməsi və tətbiq etməsi formalarında özünü büruzə verə bilər.

Bu cür hallar tək-cə inkişaf etməkdə olan ölkələrdə baş vermir. Birləşmiş Ştatlarda belə fəvqəladə hallar aşkar edilir. İllinoys ştatında yük maşını sürücüsü vəsiqəsi almaq istəyənlər yol hərəkəti qaydaları və texniki məsələlərdən ibarət uzun və mürəkkəb imtahan verməlidirlər. Yüksəkmaaşlı yük maşını sürücüsü vəsiqəsini almaq istəyən, amma ingiliscə bilməyən, ya bu dildə pis danışan immiqrantlar praktik olaraq bu imtahanları vermək imkanından məhrumdurlar. Odur ki, federal prokurorluq əməkdaşlarının göstərdiyi kimi, sürücülük vəsiqəsi almaq istəyən yüzlərlə immiqrant dövlət qulluqçularına rüşvət vermiş, onlar da əvəzində belələrinə təlim keçmiş, ya da sadəcə olaraq onların əvəzinə imtahan formalarını doldurmuşlar. Belə bir yolla əldə edilmiş pulun bir hissəsini həmin dövlət məmurları ştat qubernatorunun seçki fonduna keçirmişlər. Bu məsələ ilə bağlı 31 nəfər ittiham olundu, onlardan 26-sı günahını etiraf etdi. [8] Analoji fırıldaqçılıq Qərbi Avropada da baş verdi.

Niyə bu hallar mümkün olur? İkibaşlı və qeyri-müəyyən təlimatlar. Məmurların öhdəsinə buraxılan qərarlar. Sənədin, məsələnin, sürücülük vəsiqəsinin verilməsində süründürməçilik. Vətəndaşların öz şikayətlərini vermələri üçün müstəqil mexanizmlərin olmaması.

Bütün bunlar biznesə necə təsir edir? Araşdırmalar göstərir ki, bəzi ölkələrdə kompaniyaların rəhbərləri iş vaxtının dördü birini dövlət qulluqçuları ilə müzakirələrə həsr edir. [9]

RÜŞVƏT MƏSƏLƏNİN HƏLLİNİ TEZLƏŞDİRİRMİ?

Bəzən deyirlər ki, “kiçik” rüşvəti “işin irəliləməsi” üçün verirlər, bu da “təyərləri yağlayır” və işlər sürətlə gedir. Bu, həqiqətənmi belədir?

Dünya miqyasında keçirilən və minlərlə müəssisəni əhatə edən üç araşdırmanın nəticələri əsasında Dünya Bankının iqtisadçıları Daniel Kaufmann və Sranq-Jin Wei rüşvətin verilməsi ilə, idarəçilərin bürokratlarla söhbətə sərf etdiyi vaxt və xərclənmiş vəsait arasında əlaqəni müəyyən etməyə çalışdılar. Onlar aşkar etdilər ki, rüşvət şəklində böyük vəsait xərcləyən şirkətlər bürokratlarla qaydalar ətrafında danışıqlara daha artıq vaxt sərf edirlər. Rüşvətlə işləyən şirkətlər həmçinin kapitalın daha yüksək dəyəri ilə üzləşirlər.[10]

Müəlliflərin gəldiyi nəticəyə görə, rüşvətin bürokratik prosedurları sadələşdirdiyi haqqında fikir əsassızdır, çünki bürokratlar istədikləri qaydaları qoyur, rüşvət almaq məqsədilə məsələnin həllini uzadır. Müəlliflərin apardıqları empirik testlər göstərdi ki, rüşvət verən şirkətlərdə menecerlər məmurlarla danışıqlara daha artıq vaxt sərf edirlər.

İşgüzar dairələr rüşvətə “yox” demək imkanı yaradan qanunlardan və kollektiv təşəbbüslərdən faydalana bilərlər.

DÖVLƏT İNSTİTUTLARINA TOXUNAN RÜŞVƏTXORLUĞUN NƏTİCƏLƏRİ

Aşağı səviyyələrdə rüşvət (lap əvvəldən ona “kiçik” rüşvət də deyiblər) çoxlarının düşündüyünün əksinə daha təhlükəlidir. Dövlət məmurlarına böyük miqdarda rüşvət tələb etmək imkanı verən vəzifələr bir çox ölkədə ən arzuolunan hala çevrilib. Nəticədə bir bazar yaranıb.

Burada bu vəzifələr təyinatlara məsul şəxs tərəfindən satılır, ya da daha yüksək vəzifəli şəxsə mütəmadi olaraq müəyyən olunmuş miqdarda ödənilən rüşvət müqabilində "icazə verilir". Bu zaman rüşvət aşağıdan lap yuxarıya kimi ötürülür, beləliklə, bu müəssisədə korrupsiya sistemə deyil, sistem xarakteri alır.

Dövlət qulluğuna təyinat mexanizmləri diqqətlə araşdırılmalıdır. Mümkün olan bütün hallarda təyinatlar nəmizədin peşəkarlıq səviyyəsi və xidmətlərindən asılı olmalı, şəffaf şəkildə, müsabiqə yolu ilə və uyğun departament, ya müəssisədən asılı olmadan həyata keçirilməlidir.

LİSENZİYALARIN ÇOXLUĞU

Korrupsiyanın səviyyəsi yüksək olan ölkələrin çoxunda ayrı-ayrı şəxslər, eləcə də müəssisələr fəaliyyətin ən müxtəlif sahələrinə görə külli miqdarda icazə almağa məcburdu. Bundan başqa özəl sektor hər il müxtəlif yoxlamalara məruz qalır, bəzi hallarda isə istənilən yoxlama müəssisənin bağlanması ilə nəticələnə bilər.

Lisenzia və imtiyazların çoxu avtomatik uzadılır. Əsasında rüşvət tələbi duran münasibətlərdə lisenziyanın alınması son deyil, başlanğıcdır.

Bir sıra ölkələrdə iqtisadi fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün çoxlu icazə almaq tələb olunur, bu icazələrin hamısını əhatə edən siyahı belə olmur. Hər departament, ya müəssisə öz tələblərini və qaydalarını qoyur. Onlara külli miqdarda hüquqi normativlər əlavə edilir. Onların əksəriyyəti ümumi xarakter daşıyır və ən müxtəlif şəkildə yozula bilər. Lisenziyaların verilmə şərtləri konkret deyil dumanlı olur, bu da

korrupsiya üçün münbit şərait yaradır. Bundan başqa şikayət və apellyasiyalar sona şikayət edilən tərəfin masası üstünə gəlir.

Bu ölkələrdən biri də Slovakiyadır. Bu ölkənin Korrupsiyaya Qarşı Mübarizə Milli Proqramının mərkəzi elementlərindən biri müəssisə rəhbərlərindən bütün lisenzia, imtiyaz, icazə, borc və subsidiyaların tam siyahısını təqdim etmək tələbidir. Bundan başqa tələb edilir ki, onlar bu qərarlara cavabdeh olan departamentlərin tam siyahısını, məsul məmurların adlarını, lazım olan meyarları və prosedur qaydalarını əlavə etsinlər. Bundan sonra lazımsız icazələrin ləğvi, icazə və imtiyazların avtomatik bərpası, saxlanması zəruri bilinən icazə və imtiyazların verilməsinin dəqiq qaydalarını müəyyən etmək məqsədilə fəaliyyət planı hazırlanır.

GRECO-nun 2003-cü il tarixli hesabatında bu plan təqdir olunur. Bununla belə göstərilir ki, hökumət ləğv ediləcək lisenziyaların dəqiq sayını hələ də müəyyən etməyib, qüvvədə qalacaq lisenziyalar əsaslandırılmayıb.

Bir neçə il əvvəl, hətta İsveçrədə belə bir qərbə hal aşkar edilib: Cenevrədə yeni restoranların açılmasına icazə verən müfəttiş mövcud restoranların sahiblərindən rüşvət yığmış və onun hesabına İtaliyada böyük mülklər almışdı. Bu məfəttiş həbs ediləndən sonra Cenevrənin şəhər şurası yeni müfəttiş axtarmağa başlayır və bu işlə şuranın üzvlərindən biri bu vəzifənin ləğvini təklif edəne qədər məşğul olur. Əslində müfəttiş sanitariya, təhlükəsizlik məsələlərini öyrənmirdi, onu ancaq yeni restoranın iqtisadi baxımdan səmərəli olub-olmayacağı maraqlandırır. Bu aydın olan kimi şura həmin vəzifəni ləğv etdi.

Lakin lisenziya və icazələrin ləğvi və (ya) onların verilməsi prosesinin təkmilləşdirilməsi asan iş deyil. Hansısa icazə gerekli görünərsə, məntiqə əsasən düşünmək olar ki, icazə nə qədər absurd və əsassızdırsa, bir o qədər onun rüşvət almaq üçün düşünüldüyü ehtimalı həqiqətə uyğun görünür. İdarəçiliyin təkmilləşdirilməsi korrupsiyaçı məmurlar şəbəkəsindən azad olmağı nəzərdə tutur.

ŞƏXSİ ƏLAQƏLƏRİN QIRILMASI

Dövlət qulluqçuları uzun zaman eyni müştərilərlə işlədikdə münasibətlər bəzən, hətta təhlüşür işgüzar münasibətlər müstəvisindən çıxa bilər. İnsanlar dostlaşır, bir-birini evinə dəvət edir, ya da qeyri-rəsmi şəraitdə görüşür və hətta ən təmiz dövlət qulluqçusu belə göstərilmiş diqqətə görə minnətdarlıq etməyə özünü borclu bilir. Bu problemi iki yolla həll etmək olar.

Birinci yol işgüzar münasibətlərdə birbaşa təmasdan qaçmaqdır, yeni ərizəçi onun işi ilə kimin məşğul olduğunu bilmir. Sinqapurda gömrük kompüterləşdirildikdən sonra ondan keçmək xeyli sürətləndi; o, malların “gömrük təmizlənməsi” müddətini müəyyən etmək imkanı verdi; bu üsul başqa ölkələrdə də tətbiq edildi. Müəyyən müddət ərzində mal gömrükdən keçmədikdə nəzarət orqanları bu ləngimənin səbəblərini tələb edirlər. Vəzifəli şəxslər və vətəndaşlar arasında bütün münasibətlər kompüter vasitəsilə həyata keçirildiyindən şəxsi təmaslar aradan qalxır. İşlərin poçt vasitəsilə aparılması da birbaşa təmasların aradan qaldırılması üçün əlavə imkanlar yaradır.

İkincisi, əməkdaşların yerini mütəmadi olaraq elə dəyişdirmək olar ki, onlar eyni “həssas” vəzifədə uzun müddət qalmasınlar. Bu vaxt müəyyən çətinliklər yarana bilər, çünki insan-

lar müəyyən iş təcrübəsi qazandıqdan sonra digər vəzifəyə keçiriləcək. Amma bu məhz o çətinliklərdəndir ki, riskin idarə olunması zamanı mütləq nəzərə alınmalıdır. Bir əməkdaşın həmin vəzifədə saxlanmasının mənfi nəticələri, çox ehtimal ki, daha artıq olacaq.

Üçüncü yol üçüncü tərəfin cəlb edilməsidir. Ölkələrin birində vergi xidmətində korrupsiyanın səviyyəsini vergi rüsumlarının müvəkkil banklar vasitəsilə ödənməsi tələbi ilə aşağı salmaq mümkün olub; bu zaman vergi xidməti əməkdaşları vergi rüsumlarının qəbulundan tamamilə uzaqlaşdırılır.

VƏTƏNDAŞ XARTİYALARI

Vətəndaş xartiyaları ilk dəfə Britaniyada yaranıb, sonra sürətlə dünyaya yayılıb. Birləşmiş Krallıqda milli xartiyalar dövlət xidmətinin məhkəmələr, milli səhiyyə sistemi, mənfəət agentliyi kimi vacib sahələrini əhatə edir. Xartiyalarda xidmətlərin göstərilməsi standartı və bu standartlara əməl olunmadığı hallarda şikayətlər qaydası müəyyən edilir.

Yerli səviyyəli xidmət sahələri, məsələn, həkimlərin fərdi fəaliyyəti, yerli xəstəxanalar, məktəblər və sosial xidmətlər haqqında xüsusi xartiyalar da var. Vətəndaşlar xidmət standartları haqqında məlumata malikdirsə, eləcə də kimə və necə şikayət etmək qaydasını bilirsə və bu standartlara əməl edilmirsə, müvafiq məmurlar üçün kiçik korrupsiya ilə məşğul olmaq artıq çox təhlükəli olmağa başlayır. [11]

Bu xartiyaların gücü özündədir: nəzərdə tutulur ki, vətəndaşlar bu xartiyalarda təmin olunmuş haqlarını müdafiə edəcək və xidmətlər standartlara uyğun olmadıqda onlar şikayət vermək sahəsində mövcud olan müvafiq prosedurlardan istifadə edəcəklər. Bununla, vəzifəli şəxslərin öz funksiyalarını lazımınca yerinə

yetirməsi üçün onlara hüquqi təzyiqdən çox, psixoloji təzyiq göstərilir. Amma dövlət müəssisəsinin divarında xidmət səviyyəsinə qərarlı haqqında elanın olması faktı göstərir ki, vətəndaşlar bu qərarlılarla tanış ola bilərlər.

Vətəndaşları lazımi səviyyədə xidmət göstərmək tələbinə həvəsləndirərək, nəzarət təşkilatları şikayətlərin sayını izləmək və işi barədə şikayət verilmiş təşkilatlar haqqında tədbir görmək imkanı əldə edir.

İNTERNETDƏN İSTİFADƏ

Tamamilə aydındır ki, İnternet lisenziya və icazələrin verilməsi prosesində saxtakarlıq imkanlarını azaltmaq potensialına malikdir. Amma Hindistanın təcrübəsi göstərir ki, məsələn, korrupsiyanın çiçəkləndiyi mövcud sistemi sadəcə on-line rejiminə keçirmək və onu e-idarəçilik (elektron idarəçilik) adlandırmaq yetərli deyil. İnternetin üstünlüklərindən istifadə etmək üçün fəaliyyətin bütün məzmununu və qaydalarını islah edib, yenidən qurmaq gərəkdir.

Seuldakı Vətəndaş Ərizələrinin Effektiv Təhlilinin On-line Qaydaları (OPEN), vətəndaş ərizələrinin müzakirəsi vaxtı bələdiyyə işçilərinin yol verdiyi əsassız süründürməçiliklərin və pozuntuların qarşısını almaq yolu ilə şəhərin idarəçilik sisteminə şəffaflığın təmin edilməsi üçün yaradılıb. İnternetdən istifadəyə əsaslanan bu sistem vətəndaşlara icazə və təsdiq üçün (korrupsiya ehtimalının ən çox olduğu sahələr) etdikləri müraciətləri izləmək və qarşılaşdıqları istənilən pozuntu haqqında məsələ qaldırmaq imkanı verir. Bu İnternet səhifəsinə hər gün 2 000 adam daxil olur. [12]

“POZİTİV SUSQUNLUQ”

Boliviyadakı son islahatlar nəticəsində, məsələn, dövlət təşkilatları və rüsumlar haqqında müfəssəl məlumatlar çap edildi. Hazırda dövlət müəssisələrinin hamısında tələb edilən bütün sənəd və prosedurların sadələşdiyi, eləcə də müvafiq xidmət müqabilində tutulan rüsumların dəqiq miqdarı göstərilməklə informasiya bülletenləri asılır. Bu qayda dövlət qulluqçularının rüşvət tələb etmələrinin qarşısını almağa və zəruri prosedurları keçməkdə vətəndaşlara yardım göstərən “vasitəçilərdən” can qurtarmağa kömək edir.

Bundan başqa “pozitiv susqunluq” praktikası da tətbiq edilir. Buna əsasən peşə fəaliyyəti üçün lisenziyaya görə, ya avtonəqliyyat üçün qeydiyyat sənədinə görə, ya da başqa dövlət sənədi, ya arayışına görə müraciət etmiş vətəndaş 15 gün ərzində rədd cavabı almadığı təqdirdə onun ərizəsinə müsbət cavab verilmiş hesab edilir. Boliviya “Sabah gələn” ifadəsi hamıya aydındır – əslində bu, “Sabah pulla gələn” deməkdir. İslahatlardan sonra vətəndaş “Sabah gələn” təklifi aldıqda sadəcə 15 gün gözləyə bilər, ondan sonra isə bu müddət ərzində rədd cavabı almayıbsa, “pozitiv susqunluq” qaydasından istifadə edə bilər.

Əlbəttə, icazə, yaxud lisenziya üçün müraciət etmiş, amma buna haqqı çatmayan bir şəxs məmura rüşvət verə bilər ki, o, müvafiq sənədi itirsin. Bu yolla o, istədiyinə nail ola bilər. Bu halda “pozitiv susqunluq” prinsipindən istifadəyə nəzarət etmək olar. Hər belə bir halın uyğun izaha malik olduğunu və bu halın hansısa bir şübhədə, ya da müəyyən bir insan qrupuna münasibətdə tez-tez təkrar edilmədiyini yoxlamaq olar.

Dünya Bankının rəyinə görə, ən vacib dövlət institutlarından biri peşəkar və yaxşı əsaslandırılmış bir dövlət idarəsidir ki, o da yeni təyinatlar təklifini patronaj prinsipi əsasında deyil, namizədin peşəkarlıq və təcrübəsinə əsasən irəli sürür. Effektiv işləyən bu dövlət idarəsi təkcə kiçik korrupsiyaya müqavimət göstərmir, həm də peşəkarlıq və təmizlik qayğısına qalan dövlət idarələrinin çoxusu üçün kadr hazırlayır. Onlara maliyyə və insan ehtiyatları nazirlikləri, dövlət hərərac komitələri, kontraktlar almaq üçün təqdim edilmiş ərizələri qiymətləndirən texniki xidmətlər, nizamlayıcı siyasəti həyata keçirən orqanlar, mühasibat xidməti, daxili və xarici audit şöbələri aiddir. Amma Dünya Bankının 60-dan artıq ölkədə dövlət xidmətində islahatların aparılmasına yardım təcrübəsi göstərir ki, bu konkret sahədə irəli getmə sürəti, bir qayda olaraq çox aşağıdır. [13]

İCAZƏ VƏ LİSENZİYA VERİLMƏSİ SAHƏSİNDƏ KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ ÜÇÜN FƏALİYYƏT PLANI

İqtisadiyyatda keçid dövrünü yaşayan ölkələrin birində tanınmış qeyri-hökumət təşkilatlarından biri lisenziya verilməsi sahəsində korrupsiya ilə mübarizə üçün fəaliyyət planı hazırlayıb:

- ▶ *“Lisenziya və icazə tələb edilən fəaliyyətlərin hüquqi nizamlanması zəruridir. İcazə və lisenziyaların verilməsi prosedurları və şərtləri başqa normativ aktlarda deyil, qanunun özündə əksini tapmalıdır. Bu istiqamətdə aşağıdakılar təklif olunur:*
- ▶ *Fəaliyyət yalnız mütləq mənada zəruri olan sahələrlə məhdudlaşır. Belə hallarda şəffaflığa daha etibarlı qarantiya təmin olunmalıdır. İcazə və lisenziya verən*

müəssisə ictimaiyyət qarşısında məsuliyyət daşımalıdır.

- ▶ *Lisenziya və icazə verilməsinin qanunla müəyyən edilməmiş qaydasının yasaq edilməsi.*
- ▶ *Lisenziya və icazələrin verilməsi üçün çoxsaylı mövcud qayda və təlimatların ləğv edilməsi.*
- ▶ *Lisenziya və icazələrin verilməsini hakimiyyət orqanlarının öhdəsinə buraxan bütün hüquqi qaydaların ləğvi. (Rəqabət Haqqında Qanunun reklama həsr olunmuş bəndi, KİV haqqında qanun layihəsi nümunədir).*
- ▶ *Lisenziya və icazəyə rədd cavabı verilməsinə nəzarət imkanlarının genişləndirilməsi.*
- ▶ *İnzibati prosedurların yerinə yetirilməsi üçün qoyulan əsas tələblər:*
- ▶ *Xarici ticarət sahəsində Avropa Birliyi və Dünya Ticarət Təşkilatı qarşısında ölkənin götürdüyü öhdəliklərə ciddi əməl etmək.*
- ▶ *Maliyyə sahəsində, o cümlədən, Valyuta şurasına münasibətdə ölkənin BVF qarşısında üzvlük məsələlərində götürdüyü öhdəliklərə, eləcə də BVF Müqaviləsinin (Nizamnaməsinin) VIII Maddəsinə ciddi əməl etmək. Bunun nəticəsində fəaliyyətin metod və formaları təkmilləşəcək, o da öz növbəsində əhaliyə daha keyfiyyətli dövlət xidmətinə səbəb olacaq. Qərar vermək sahəsində idarəçilər qarşısında mütləq öhdəliyin (məsələn, qərar vermək üçün müddətin müəyyənləşməsi, qəbul edilmiş qərarların aşkarlanma formaları və s.) qo-*

yulması bu nəticənin əldə edilməsinə yardım edə bilər. Bu tədbirlərin korrupsiyanın səviyyəsinə təsirini qiymətləndirmək üçün kiçik, ya orta yaşayış məntəqəsində pilot layihəni işləyib gerçəkləşdirilmək olar.

- ▶ *Hakimiyyət adından subyektiv qərarların verilməsi imkanlarını azaltmaq məqsədilə qanunvericiliyin dəyişdirilməsi.”*

Göstərilən məqsədə çatmaq üçün qərarverici hakimiyyətin hüquq, vəzifə və prosedurlarını dəqiq müəyyən etmək, eləcə də dövlətin cəmiyyət həyatında rolu fəlsəfəsinə yenidən baxmaq gərəkdir.

Dövlət Qulluqçusu Haqqında Qanunun qəbulu

Belə qanun dövlət qulluqçusunun haqqları, vəzifə və məsuliyyətini dəqiq müəyyən etməlidir. Bu mənada korrupsiyanı cilovlamaq üçün aşağıdakı konkret tədbirlərin görülməsi mümkündür:

- ▶ *Bütün səviyyələrdən olan dövlət qulluqçularının təlimi, dəqiq davranış qaydaları və kodeksinin hazırlanması.*
- ▶ *Dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin gəlir və əmlakı haqqında mütləq qaydada bəyannamənin verilməsi (parlament üzvləri üçün də eyni qaydanın qoyulması). Öz növbəsində bu tipli informasiyanın alınması və yoxlanılmasına cavabdeh olan orqanlara qanuni gəlir və əmlakın mənbəyi haqqında dövlət qulluqçularından sübut tələb etmək səlahiyyəti verilməlidir (bu mənbənin qeyri-qanuni olmasını sübut etmək əvəzində). Bu səlahiyyətlər ya nazirliklərin nəzarət orqanlarına, ya da maliyyə polisi, yaxud maliyyə po-*

zuntularını araşdırma idarəsi kimi dövlət orqanlarına verilə bilər.

- ▶ *Dövlət qulluqçularının hədiyyə almaq qaydalarının müəyyən edilməsi və daxili nəzarət mexanizmləri vasitəsilə bu qaydalara əməl olunması üzərində nəzarət.*
- ▶ *Yüksək rütbəli dövlət qulluqçularının maliyyə və əmlak vəziyyəti üzərində şəffaflığın təmin edilməsi məqsədilə dövlət qeydiyyatının təşkili.*
- ▶ *Maraqların toqquşmasının qarşısının alınması.*

Dövlət məmurlarının fəaliyyətinin səmərəliliyini qiymətləndirmək, bu sıradan, daxili nəzarətin səmərəliliyini artırmaq məqsədilə nizam-intizam sisteminin yaradılması.

Nəzarət funksiyası dövlət idarəçiliyi işləri üzrə nazirin aparatına verilə bilər.

Effektli nəzarət mexanizmləri və fəaliyyətin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi ilə birlikdə dövlət qulluqçularının əməyi müqabilində ödənişlərin təkmilləşdirilməsi.

Bu tədbirlər dövlət qulluqçularının motivasiyasını artırır, onların sosial statusunu yüksəldir.

Daxili qaydaların və müfəssəl təlimatların qəbul edilməsi.

Bu məqsədə çatmaq üçün vətəndaşlarla dövlət orqanları arasında münasibətlərə aid qaydaların və təlimatların hamı üçün əlçatan və mümkün qədər sadə, anlaşıqlı və müfəssəl olması zəruridir. Bu qayda və təlimatların çapı vətəndaşlara dövlət qulluqçularının hüquq və səlahiyyətləri haqqında daha ətraflı məlumat

almaq imkanı verir. Bu yolla göstərilən qaydalar və təlimatlar dövlət qulluqçuları üçün daha da məcburi olar, onlara əməl edilməsi isə vətəndaşların maraqlarının pozulmasına mane olar.

Korrupsiyaya bulaşmış dövlət qulluqçularına münasibətdə müxtəlif miqyas və formalarda tədbir və sanksiyaların hüquqi nizamlanması.

Həm cinayət, həm də inzibati cəzaların işlənməsinə qayğı göstərmək zəruridir. Müxtəlif tipli hüquqi məsuliyyətin olması məmurları qanun pozuntularından çəkindirər. Korrupsiya nəticəsində sərfəli olmayan müqavilələr bağlamış memurlara münasibətdə tətbiq edilən inzibati tədbirlərə, onların vəzifəsinin aşağı salınması, ya da onların maddi məsuliyyətə cəlb edilməsi aid ola bilər. Bu mənada vətəndaş məsuliyyəti daha effektiv tədbir ola bilər.

Maddi məsuliyyətə müvafiq bağlaşmaların pozulması müqabilində ödənilən istənilən xərcin kompensasiyası daxil olmalıdır.

Eyni zamanda korrupsiya hallarını ifşa edən dövlət qulluqçuları həvəsləndirilməli və kompensasiyanın, yaxud korrupsiyada günahkar olan tərəfin ödədiyi cərimənin bir hissəsi ona təltif kimi ödənilməlidir.

Müstəqil qərarların qəbulu prosesini təmin etmək məqsədiylə kommersiya şirkətlərinin rəhbər orqanlarının üzvünə çevrilmiş şəxslərin dövlət vəzifələri tutmasının yasaq edilməsi.

Yuxarıda göstərilmiş qadağalardan istənilən istisnalar ciddi şəkildə müzakirə edilməli və qanunvericiliklə nizamlanmalıdır. Məqsəd, bir tərəfdən qanunda heç bir boş yer qoymamaq, o biri tərəfdən isə bu qadağanın yüksək ixtisaslı mütəxəssisin dövlət qulluğuna cəlb edilməsi qarşısında potensial maneəyə çevrilməsinə yol verməməkdir.

Dövlət məmurlarının iyerarxiya strukturu çərçivəsində həyat yoldaşını, yaxud qohumunu (birbaşa, ya dolayı qohumluğun dördüncü dərəcəsi daxil olmaqla) birbaşa tabeliyində olan vəzifəyə təyin etməyə məhdudiyyətin qoyulması.

Qeyd olunan məhdudiyyət prinsip etibarıyla vəzifənin özünə deyil, əməliyyatların və fəaliyyətin gedişində praktikada meydana gələn bu cür asılılığa tətbiq oluna bilər.

Kadrların rotasiyası haqqında müvafiq qanun və qaydaların qəbulu.

Bu yolla dövlət qulluqçuları təxminən eyni səviyyəli analoji funksiyalara malik vəzifə tuta bilər, eyni zamanda konkret özəl şəxslərlə daimi münasibətlərdən canını qurtararaq özünün peşəkarlıq səviyyəsini artırır, bilik və vərdislərini inkişaf etdirə bilər.[14]

APELLYASIYALAR

Sonuncu preventiv tədbir apellyasiya mexanizmidir. Lisenziya, ya icazə almağa müraciət etmək haqqı olan istənilən vətəndaşın, bu haqddan istifadə etməyə mane olan istənilən qərardan şikayət etməsi üçün mexanizm olmalıdır. Apellyasiyalar ilk qərarı vermiş müəsisəyə deyil, başqa birsinə göndərilməli və ilkin qərarı vermiş şəxsdən daha yüksək vəzifə tutmuş şəxs tərəfindən araşdırılmalıdır. Apellyasiyalar vaxtında müzakirə edilməlidir ki, vətəndaş öz apellyasiyasına müsbət cavab almadıqda ombudsmana, ya məhkəməyə müraciət edə bilsin.

Konkret qərarlar müstəqil araşdırmaların mövzusa çevrildikdə bu, hakimiyyətdən sui-istifadə etməyə hazır olan məmurları çəkindirən ən effektiv vasitə ola bilər.

QEYDLƏR

- | | |
|---|---|
| <p>1 Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures
http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm</p> <p>2 Tanzi, pg. 569</p> <p>3 Quoted in Keith Loveard, Suharto: Indonesia's Last Sultan (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)</p> <p>4 Quoted in Chua and Rimban, "Gatekeeper," in Sheila S. Coronel, (ed) Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines (1998) pgs. 153-54.</p> <p>5 Ibid</p> <p>6 "Embarrassment Looms for Ukraine," Geoffrey York The Globe and Mail, December 6, 1997</p> <p>7 Ibid</p> <p>8 CNN: "Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses," 16 March 2000: http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/</p> <p>9 Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann,</p> | <p>Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit:
http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066</p> <p>10 Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?
http://www.nber.org/papers/w7093</p> <p>11 Charter Mark:
http://www.chartermark.gov.uk/about/</p> <p>12 OPEN: Seol's Anti-Corruption Project:
www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm</p> <p>13 Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35:
http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35</p> <p>14 "Clean Future" Public Awareness Campaign, Coalition 2000 (Bulgaria):
http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_</p> |
|---|---|



İnkişaf etmiş bazar iqtisadiyyatı ölkələrində özəlləşmə hərdən tənqid edilsə də, onilliklərlə davam edən mərkəzləşdirilmiş planlaşdırma-dan və kommunist hakimiyyətindən azad ol-muş ölkələrdə tamamilə başqa qüvvələr fəaliyyət göstərir. İqtisadiyyatda səmərəsiz dövlət inhisarının ağalığından azad olmaq üçün keçid mərhələsini yaşayan ölkələrdə id-dialı özəlləşmə proqramlarının həyata keçiril-məsi zərurətinə az adam etiraz edər. Rəhbərləri tanışlıqla təyin edilmiş, hakim parti-yaların qeyri-qanuni maliyyələşməsindən müf-lis olmuş, rüşvətxor rəhbərlərin və bütün səviyyələrdən olan əməkdaşların qərar etdik-ləri bu müəssisələrin xeyli hissəsi həm maliyy-ə, həm də istehsalın səmərəliliyi baxımından bankrot olmuşdur. Onlar yalnız dövlət subsidi-yaları və əsassız dövlət müdafiəsi hesabına mövcud olmuşlar.

Gözləmək olardı ki, özəl mülkiyyət bu şirkətlə-rə rasionallıq və səmərəlilik elementləri gətirə-cək. Bu şirkətlərin maliyyə və istehsal məhsuldarlığı yaxşılaşsa, dövlət subsidiyalar ödəmək əvəzində vergi yığa bilərdi. Digər tə-rəfdən, özəlləşdirmədən sonra yardımla işlə-miş keçmiş müəssisələr ən yaxşı halda əməkdaşlarının sayı məsələsində böyük tə-nəzzül keçirə və həmkarlar ittifaqının müxalifə-ti ilə üz-üzə gələ bilər. Əksinə, rəqabətə davamlı müəssisələrdə işdən çıxarılmalar nis-bətən az olacaq.

Ağırliq mərkəzinin amorf və “kölgəli” dövlət sektorundan şəffaf, gəlirə yönəlik özəl sektora dəyişməsi hesabına özəlləşmə prosesi kor-rupsiyanın azalmasına səbəb ola bilər. Özəl-ləşmə korruptsiyanın səviyyəsini aşağı salır: şirkətlərin rəhbərləri dövlət məmurlarını deyil, sahibkarları təmin edən qərarlar qəbul edir; dövlət vəsaitinin nəzarətsiz xərclənməsinə son qoyur. Özəlləşmə bitdikdən sonra müstə-

qil şirkətlər dövlət müdaxiləsi olmadan işlərini qururlar.

Bununla belə özəlləşmə bəzi təhlükələr də ya-radır. Dövlət müəssisələrinin və yenidən ya-ranmış özəl sektorun yan-yana mövcud olması hər iki sektorda korruptsiya üçün imkan-lar yaradır. Korruptsiyanın əsas mexanizmlə-rindən birinə görə, özəl kompaniyalar dövlət sektoru rəhbərlərinə rüşvət vermək düşüncəsi ilə gəlirli kontraktlar almaq üçün dövlət müs-sisələrinə müraciət edir.

Bu sxem, həmçinin kompaniyanın öz əmək-daşları tərəfindən özəlləşdirilməsi ilə də bağlı-dır. Bu, korporativ korruptsiyanın ən çox yayılmış mexanizmlərindən biridir. Məsələn, Özəlləşmə Haqqında Bolqarıstan Qanunu (1996-1997) rəhbərlər və əməkdaşlar üçün imtiyazları müəyyən edir (ilk ödəmə 10% həc-mində, qalan 90%-in ödənməsi isə on il müd-dətində). Bu qanuni imkan korruptsiyalanmış rəhbərlərə yarıkriminal qruplaşmalarla və ya-xud hakim partiya ilə sövdələşməyə şərait ya-ratdı ki, vaxtiylə özlərinin idarə etdikləri dövlət kompaniyalarını əldə etsinlər. Onlar aldıqları səhmlərin bazar qiymətinin yalnız 10%-ni ödə-dilər. Özəlləşmənin bu konkret sxemi rəhbər-lərə üstünlük versə də, son dərəcədə səmərəsiz idi.

İnhisarlarda, xüsusən ictimai kommunal xid-mətlərdə özəlləşmə xırda korruptsiyanın qar-şısını ala, eyni zamanda daha ciddi sui-istifadələrə səbəb ola bilər. Odur ki, özəl-ləşmədən əvvəl ciddi planlaşdırılan qanunve-ricilik bazasının və əməkdaşların təlimi ilə bərabər nizamlayıcı orqanın yaradılması tələb olunur.

Aşağıda görəcəyimiz kimi, özəlləşmə siyasəti yalnız özəlləşmə prosesi ilə məhdudlaşmama-lı, o, həm də özəlləşmiş müəssisənin fəaliyyət

göstərəcəyi bazarı da nəzərə almalıdır. [1] Jeffrey Sachs kimi şərhçilər qeyd edirlər ki, mülkiyyət sahibinin dəyişməsi özü-özlüyündə iqtisadi məhsuldarlığın artması üçün kifayət deyil. Yalnız özəl sahibkarı müdafiə edən qanunverici və nizamlayıcı orqanların mövcudluğu və fəaliyyəti halında sahibkar özünün yeni haqqlarından istifadə edə, məhsuldarlığı və səmərəliliyi artırabilir. [2] Üstəlik, effektiv korporativ idarəçiliyin yaranması üçün şəraiti təmin etməyən bu sxemlər çətin ki, arzu olunan nəticə versin. [3]

Şərqi və Mərkəzi Avropanın təcrübəsi göstərdi ki, özəlləşmə siyasətçilərə öz dostlarına xidmət göstərmək imkanı verə bilər. Nəhəng dövlət əmlakı dəyər-dəyməzinə satıldı və bu günədək elitin əlində qalır. Öz himayəçiləri vasitəsilə kompaniyaları ələ keçirmiş yeni sahibkarlar, adətən, onu yenidən qurmağa tələsməmiş, dövlət bu kompaniyaların çoxuna yardım göstərmək məcburiyyətində qalmışdı.

Beynəlxalq Valyuta Fondunun yüksək səviyyəli əməkdaşı Vito Tanzi göstərir ki, xammal və enerji sektoru xaricindəki inhisarları özəlləşdirmək gərəkdir. Məqsəd siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinin və bu partiyalarla bağlı adamların işə düzəldilməsi məsələlərində dövlət müəssisələrindən korrupsiya mənbəyi kimi istifadənin qarşısını almaqdır. Tanzi yazır: "Təəssüf ki, dövlət müəssisələrinin özəlləşdirilməsi prosesi özü-özlüyündə elə bir şərait yaratdı ki, bəzi şəxslər (nazirlər, yüksək rütbəli dövlət məmurları) ən vacib qərarlar qəbul edən zaman, kənar şəxslərin əli çatmadığı imkanlara malik olan digərləri (rəhbər işçilər və başqa əlaqədar şəxslər) özəlləşmədən öz xeyirləri üçün yararlanabilir... Keçid dövrü iqtisadiyyatında saxtakarlıqlar geniş yayılıb, dövlət müəssisələrinin özəl mülkiyyətə keçməsi ilə bağlı, hətta əmlakın dağıdılması və no-

menklatur özəlləşmə kimi terminlər yaranıb... Buradan belə bir nəticə çıxır ki, korrupsiyaya hazırkı maraq daha çox son illərdə bu halın miqyasının genişlənməsini əks etdirir, nəinki sadəcə köhnə problem haqqında artan məlumatlılıq səviyyəsini." [4]

Bir qrup ölkədə kütləvi özəlləşmə həyata keçirilib. Belə yanaşma əmlakın korrupsiyasız və ədalətli bölgüsü üsulu kimi qəbul edilirdi. Lakin iqtisadi meyarlara görə bu üsul uğurlu olmadı, çünki o, nə kapitalın artmasına, nə rəhbərliyin təkmilləşməsinə, nə də bazar problemlərini həll etmək üçün kompaniyaların yenidən qurulmasına səbəb oldu.

Hətta özəlləşmə prosesləri korrupsiyadan kənar getsə belə, dünyanın bir sıra ölkələrində elə hallar olub ki, özəlləşməyə məsul məmurlara və onların özəl sektordan olan məsləhətçilərinə satılan əmlakın dəyəri haqqında yalan informasiya verilib. Əgər torpaq mülkiyyəti kimi aşkar bir əmlak haqqında qiymət hesablayan məmura yalan məlumat verilsə, rəhbərlik tərəfindən pul ödəyib torpaq almaq yüksək gəlirli bir iş olur. Dövlət maraqlarının qorunması üçün saxtakarlıq imkanlarının azaldılmasına yönəlmiş tədbirlərin görülməsi zəruridir.

KORRUPSIYASIZ ÖZƏLLƏŞDİRMƏNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİ PROBLEMI

Hökumət özəlləşmə proqramının keçirilməsi haqqında qərar verdikdən sonra, korrupsiyanın səviyyəsini minimuma endirmək məqsədilə nə etməlidir? Əlbəttə, mahiyyət etibarıyla bu iri dövlət satınalmalarının həyata keçirilməsinə çox bənzəyir və burada dövlət satınalmaları üçün çoxsaylı prosedurlar kara gəlir. (Onlar haqqında IX bölmədə danışılır).

Prosesi peşəkar səviyyədə aparmaq üçün kifayət qədər vaxt vermək zəruridir, ancaq bu vaxt həddən artıq çox olmamalıdır ki, natəmiz sövdələşmələrə imkan yaransın. Keçmişdə beynəlxalq maliyyə təşkilatlarının qoyduğu müddətlər üzündən müxtəlif problemlər yaranmışdı. Kommunal xidmətlər nizamlama üçün işlək bazanın yaranmasınadək özəlləşdirildi. Beynəlxalq Valyuta Fondunun hesabatlarının birində deyilir: "Dövlət sektorunda islahat proqramını həyata keçirən bir çox ölkələrdə özəlləşmə prosesi həmişə dövlət obyektlərinin, yaxud müəssisələrinin dövlət orqanlarına verilməsi haqqında qanunların qəbul edilməsi formasında, zəruri hüquqi çərçivənin yaranmasına qədər başlanırdı." [5]

Vaxtından əvvəl başlanmış özəlləşmə aşağıdakı problemlərin yaranmasına səbəb ola bilər:

- ▶ *Hökumətlər, adətən, şəffaf və açıq hərraclar keçirə, yaxud zəruri nizamlayıcı qanunları ictimailəşdirə bilmir.*
- ▶ *Özəlləşən müəssisələrin rəhbərləri və əməkdaşları gələcək dəyişikliklərdən ehtiyatlanaraq, amma cəzadan yan keçəcəklərinə əmin olaraq, adətən, özəlləşməli müəssisənin əmlakını qarət edirlər.*
- ▶ *Maraqlı tərəflərin çoxu daxildəki dairələrlə danışıqlara gedir, şəxsi maraqları naminə proseslərin siyasi manipulyasiyasında iştirak edirlər.*
- ▶ *Dövlət müəssisələrinin çoxu satış ərəfəsində yaranmış iqtisadi şəraitdə ayaq üstə dura bilmir, bu da müəssisələrin bazar qiymətlərindən çox ucuz qiymətə satılmasına gətirib çıxarır (dövlətin həmin*

müəssisələrin re-kapitalizasiyasına çəkdiyi xərclər də batır). [6]

Özəlləşmə prosesi gedişində aşkarlanmış bəzi konkret korrupsiya nümunələri:

- ▶ *Hərraclarda iştirakdan çəkəndirmək məqsədilə potensial iştirakçıların şantaj edilməsi, yaxud onlar üçün qiymətlərin qaldırılması.*
- ▶ *Möhtəkirlər hərracda iştirakdan imtina etmək və ilkin qiymətləri qaldırmamaq vədi ilə ciddi investorları rüşvət verməyə məcbur edirlər.*
- ▶ *Müxtəlif ciddi investorların qorxudulduğu bir şəraitdə hərracın təşkilatçıları süni surətdə qiymətləri aşağı salır. Bu hərraclarda ən yüksək qiyməti satıcı deyir, sonra hərrac iştirakçılarının qəbul edə bildikləri həddə qədər qiymətlər tədricən aşağı enir.*
- ▶ *Hərracda müəssisə alınır, amma konkret müddətdə onun qiymətini ödəmək öhdəliyinə əməl edilmir, bu zaman kəsiyindən müəssisənin əmlakının dağıdılması və başqa məqsədlərlə istifadə edilir, sonra hərracın nəticələri etibarsız elan olunur.*
- ▶ *Hərraca qoyulmuş müəssisənin, guya əvvəllər hərrac iştirakçıları tərəfindən icarəyə götürülməsi haqqında saxta sənədlərin düzəldilməsi; bu, hərrac iştirakçılarından birinə üstün alış haqqı verir.*
- ▶ *Əmlakın fəvqəladə aşağı qiymətə dəyərləndirilməsi.*
- ▶ *Yerli təşkilatların vasitəçiliyi ilə xarici təşkilatların qeyri-qanuni iştirakı.* [7]

METODOLOGİYALARIN BİR NEÇƏ VARIANTI

Müxtəlif sosial, iqtisadi və siyasi mülahizələr bu özəlləşmənin keçirilməsinin konkret üsulunu müəyyən edir.

Korrupsiyaya ən az məruz qalan vauçer özəlləşməsi və kompaniyanın əmlakının bir paketdə deyil, ayrı-ayrılıqda satılmasını nəzərdə tutan və "ləğvetmə" kimi tanınan prosesdir.

İlkin açıq təklif (IPO) vasitəsilə aparılan özəlləşmə nisbətən təhlükəlidir; hərçənd ki, bu üsul hərracda qiymətin açıq şəkildə təyin edilməsi kimi formal prosesə üstünlük verir.

Tenderlər daha problemlidir; onlar vaxt alır, daha az şəffafdır, daha artıq hüquq pozuntusu imkanı yaradır. Tenderlər müstəqil şəkildə və siyasətçilərin iştirakı olmadan keçirilsə, korrupsiya imkanlarını azaltmaq olar. Bununla belə ilkin açıq təkliflərlə müqayisədə tenderlər kompaniyalar üçün idarə strukturlarının təkmilləşdirilməsi ehtimalını artırır.

Rəhbər işçilər və əməkdaşlar tərəfindən özəlləşən müəssisənin alınması az arzu ediləndir. Bu halda həmişə satıcılar praktik olaraq səhmləri bazar qiymətlərindən ucuz qiymətə ala bilərlər. Bunlardan ən pisi "spontan özəlləşmə" adlanandır. İqtisadçılar Daniel Kaufmann və Paul Sigelbaum özəlləşmənin bu variantını "korrupsiyanın əsl mahiyyəti, siyasətçilər və namənzərə ilə əlaqədə olan müəssisə direktorlarının dövlət əmlakını açıq-açıqına qarət etməsi" adlandırır. [8]

Hökumətin ixtiyarında özəlləşmə proqramları üzrə müxtəlif müşavirlər olmalıdır. Şübhəsiz, eyni müşavirdən həm strategiyanın hazırlanması, həm də konkret məsələlər üzrə məşvə-

rət məqsədilə istifadə etmək prosesin sürətlənməsinə səbəb olar. Amma bu, maraqların toqquşması təhlükəsi yarada, eyni zamanda müşavirlə dövlət siyasətinin məqsədi arasında münaqişə törədə bilər. Dövlət sənaye strukturu yenidən qurulması və rəqabətin yaradılması ilə məşğul olduğu bir zamanda müşavir gəlirlərin artırılması məqsədilə, inhisar hüququnun verilməsi ilə bərabər əmlakın satılması üzərində ısrar edə, bu işə müşavirlərin komissiyon haqlarını artırmağa bilər. [9]

ÖZƏLLƏŞMƏNİN ƏN YAXŞI ÜSULLARI

Özəlləşmənin müxtəlif üsullarının olmasına baxmayaraq, həmişə müəyyən prinsipləri gözəlmək gərəkdir:

- ▶ *Satıcılar arasında rəqabət. Hərraclar və açıq tenderlər ayrı-ayrı alıcılara xüsusi üstünlük vermək riskini azaldır.*
- ▶ *Aydın və hərtərəfli informasiya ilə əhatə olunmuş açıq tender haqqında elan.*
- ▶ *Elan edildikdən sonra tender və özəlləşmə şərtlərinin dəyişməzliyi.*
- ▶ *Bütün maraqlı tərəflər üçün eyni şəraitin olması.*
- ▶ *Özəlləşən müəssisə haqqında qeyri-məhdud məlumat. Potensial alıcılar kompaniyaya gedib onun rəhbərliyi ilə söhbət etmək və kompaniyanın maliyyə məlumatları ilə sərbəst tanış olmaq haqqına sahib olmalıdır.*
- ▶ *Qalibin seçilməsinin yeganə meyarı, verilmiş ən yüksək qiymət olmalıdır.*

- ▶ *Birbaşa satışdan qaçmaq gərəkdir. Bu, xüsusilə hökumətin bir siyasi partiya tərəfindən nəzarət edildiyi halda özəlləşmənin ən riskli formasıdır.*
- ▶ *Korrupsiyaya bulaşmış əməliyyatlar üçün vaxtı daraldan qısa vaxt çərçivəsi.*
- ▶ *Özəlləşmə prosesi aydın və obyektiv meyarlar əsasında aparılmalıdır; bu, məmurların ifrat fəaliyyət azadlığının qarşısını ala bilər.*
- ▶ *Özəlləşməyə aid olan bütün məlumatların çap edilməsi; bu, qaydaların şəffaflığını təmin edər və ictimaiyyət özəlləşmə sahəsində müstəqil müşahidəçi rolunda çıxış edə bilər.*
- ▶ *Davranış qaydalarına və maraqların toqquşması məsələlərinə ciddi əməl etmək.*
- ▶ *Özəlləşmə prosesinin müstəqil idarə olunması. Bu, dövlət məmurları ilə mövcud korrupsiya əlaqələrindən istifadəni çətinləşdirir.*
- ▶ *Özəlləşmə sahəsində çalışan dövlət məmurları başqalarına nisbətən daha yüksək maaş almalıdır; uğurlu keçirilmiş hər özəlləşməyə görə onların maaşına əlavələr edilməlidir. [10]*

DÖVLƏT SEKTORU ETİKASI ÖZƏLLƏŞMƏYƏ TAB GƏTİRƏ BİLƏCƏKMİ?

Özəlləşmənin bütün üstünlüklərinə və normativ bazanın effektivliyinə baxmayaraq, etika məsələsi həmişə açıq qalır. Dövlətin hərəkətləri qanunvericilik, yaxud ombudsman tərəfindən ictimai yoxlamaya məruz qaldığı bir

zamanda özəl sektorun fəaliyyəti dəyişmədən “kommersiya sirri” ilə qorunur və bundan informasiyanı ictimaiyyətdən gizlətmək bəhanəsi üçün istifadə edilir. Əks təqdirdə ona çıxış imkanı əldə etmək mümkün olardı.

Özəlləşmənin dövlət xəzinəsinə mütəmadi gəlir gətirməsi effektiv fəaliyyət göstəricisi sayılır. Bunun üçün razılaşdırılmış minimum müddət ərzində kompaniyaların aktivlərinin, yaxud səhmlərinin ləngidilməsindən (möhtəkiqlərin iştirakının qarşısını almaq üçün), müəyyən müddətdə minimum məşğulluq səviyyəsinin dəstəklənməsində və kompaniyada elmi tədqiqat şöbəsinin saxlanması istifadə etmək olar.

Amma vəkillər fəaliyyətin səmərəlilik göstəricilərini təhrif edərək, israrla onun obyektiv yoxlanmasına və ölçülməsinə cəhd göstərə bilər. Təəssüf ki, onları ölçülməsi mümkün olmayan xidmət səviyyəsinin artması deyil, ölçülməsi mümkün olan kəmiyyət göstəriciləri sahəsindəki nailiyyətlər məşğul edə bilər. Məsələn, onlar xəstəxanaların verdiyi xidmətin keyfiyyəti ilə deyil, bu xəstəxanada qəbul edilmiş pasientlərin sayı ilə maraqlanırlar. Vəkillər məhkəmədə təsdiq edilə və kənardan yoxlanıla bilən formula üstünlük verirlər. Belə ki, məsələ məhbusların özəlləşmiş həbsxanada hansı şəraitdə saxlanması deyil, buradan neçə uğurlu qaçış halının baş verməsindədir.

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİNDƏN ÖZƏLLƏŞMƏNİN MÜŞAHİDƏÇİLƏRİ

Vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları özəlləşmədə konstruktiv iştirak edə bilər. 1999-cu ildə bir bolqar qeyri-hökumət təşkilatı Bolqarıstanın ən böyük və mübahisəli özəlləşmə prosesində-Bolqarıstan Telekomunikasiya Kompaniyasının (BTK) özəlləşməsində müşahidəçi kimi iştirak etdi. Nəticədə prosesin naqis inki-

şafının qarşısı alındı, gələcəkdə özəlləşmə prosesinin təkmilləşməsi üçün zəruri tədbirlər haqqında hesabat hazırlandı. [11]

Dünyanın o biri başında, Panamada hökumət etibarlı bir qeyri-hökumət təşkilatını, dövlətə məxsus Panama Telekommunikasiya Kompaniyasının özəlləşməsində müşahidəçi kimi iştirak etməyə razı oldu. Tenderdə iki kompaniya iştirak etdi və hökumət qərara gəldi ki, prosedə tam şəffaflıq təmin olunmasa ictimaiyyət onu şübhə ilə qarşılayacaq. Qeyri-hökumət təşkilatı prosesin gedişini diqqətlə izlədi və müşahidələri haqqında cəmiyyəti məlumatlandırdı. Nəticədə bu, potensial mübahisəli özəlləşmə, mübahisələrsiz başa çatdı.

Cəmiyyətin siyasətçilərə və özəl sektorun maraqlarına etibarsız yanaşmasını nəzərə alaraq, qeyd etmək olar ki, özəlləşmə həmişə müəyyən siyasi risklə müşayiət olunacaq. Təcrübə göstərir ki, bu proses daha şəffafdırsa, riski mümkün qədər azaltmaq olur. Eyni zamanda bu, hərəc iştirakçılarının qiymətləndirilməsi meyarları üçün də çox əhəmiyyətlidir.

KORRUPSIYA, ÖZƏLLƏŞMƏ VƏ RƏQABƏT SIYASƏTİ

Əlbəttə, korrupsiya yalnız dövlət sektorunda olmur. O, həmçinin dövlət və özəl sektorun iştirak etdiyi dövlət satınalmaları barədə razılaşmalarla məhdudlaşmır. Şirkətlər rəqabət siyasəti əsasında idarə edilməli olan iqtisadiyyat sahəsində özünün bazardakı mövqeyindən sui-istifadə edən zaman, korrupsiya təşkilat daxilində və təşkilatlar arasında da yarana bilər. [12]

Rəqabət haqqında yaxşı hazırlanmış siyasət özəl sektorda iqtisadi fəaliyyətin müdafiəsi və inkişafı, eləcə də dürüst fəaliyyətin təminatçısı

üçün zəruri vasitə ola bilər. O, ümumi maraqlara xidməti təmin etməklə özəl sektorun işinin adekvat metodlarını müəyyənləşdirir. Kommünizmin çöküşündən sonra belə bir fikir hakim idi ki, dövlət ilkin bölünmə aparmadan nəhəng müəssisələri özəlləşdirə bilər. Ümid edilirdi ki, idxalın yaratdığı rəqabət bu müəssisəyə bazardakı mövqeyindən sui-istifadə etməyə imkan verməz. Ancaq valyuta kursunun dəyişməsi problemi ilə idxal üçün struktur maneələrinin yaranması, pis nəqliyyat sistemi və öz müəssisələrini rəqabətin istənilən formasından müdafiə edən korrupsiyalanmış yerli və regional hakimiyyətlərin olması kimi müxtəlif amillər nəzərə alınmırdı. [13]

Etibarlı rəqabət siyasətini hazırlayan zaman birinci dərəcəli vəzifə bazarda möhtəkirliyin miqyasını mümkün qədər aşağı salmaqdır. Bunun üçün kartelləri və korrupsiyalanmış qrupları yasaq etmək zəruridir. Bu siyasət, həmçinin bazara giriş üçün maneələri azaltmağa, xırda və orta sahibkarların imkanlarının genişlənməsinə şərait yaradır. Başqa bir məqsəd etibarlı korporativ rəhbərliyin yaranmasıdır.

Rəqabət siyasəti və onun qanunlarını yalnız varlı və urbanizasiyalanmış ölkələr üçün məqbul sayanları bağışlamaq olar. Amma iqtisadi cəhətdən inkişaf etmiş müasir ölkələr nə vaxt da qarşısı alınmaz korrupsiyanın və acgöz hökumətlərin zülmündən əziyyət çəkirdi. Vəziyyəti dəyişdirmək üçün bu ölkələr öz bazarını rəqabət qanunları ilə idarə etməyə başladı. [14]

Demək olar ki, hər bir ölkənin müəyyən rəqabət siyasəti var. Bu siyasət, hətta aydın ifadə olunsa da, sadəcə status-kvonun saxlanmasına yönəlib; öz siyasətini şüurlu şəkildə inkişaf

etdirənlər isə rəqabət haqqında qanunun tətbiq edilməsinə meyillənirlər. [15]

Bəziləri düşünə bilər ki, rəqabət haqqında qanun yoxsullar və zəiflərin hesabına kapitalizm formalarını təhmil etməyi nəzərdə tutur. Əslində, o, tam başqa funksiya daşıyır. Onun funksiyaları iqtisadiyyatla məhdudlaşmır; onlar həmçinin sosial vəzifələri, o cümlədən, ədaləti, hamının (xüsusilə, yüksək risk qrupları üçün) həyat səviyyəsinin yüksəlməsini özündə cəmləşdirir.

UĞURLU ÖZƏLLƏŞMƏ PROSESİ ÜÇÜN ŞƏRAİT

Özəlləşmə proqramlarının uğurla həyata keçməsi üçün aşağıdakı şərtlərə əməl etmək lazımdır:

- ▶ *Dövlət tərəfindən özəlləşdirməyə ciddi münasibətlə yanaşı, geniş ictimaiyyətin prosesə anlaşıqlı münasibəti və onu dəstəkləməsi*
- ▶ *Bazara çıxış və bazardan çıxış qarşısında maneələrin dağıdılması yolu ilə rəqabət bazarının yaradılması*
- ▶ *Kommersiya sektorunda, kommersiya yönümlü bank sisteminin yaradılmasına istiqamətlənmiş islahatlar*

- ▶ *Özəl mülkiyyətin üstünlüklərinin təsdiqi üçün effektiv normativ baza*
- ▶ *Alicıların seçilməsi və özəlləşdirmə barədə danışıqların aparılması üçün dəqiq və əhatəli prosedurlar [16]}*
- ▶ *Müşavirlər açıq və şəffaf rəqabət əsasında işə qəbul edilir və yalnız dövlət maraqları üçün çalışırlar*
- ▶ *Özəlləşmə prosesinin özündə şəffaflıq*
- ▶ *Özəlləşmədən əldə edilən gəlirlərə münasibətdə şəffaflıq [17]*
- ▶ *Cəmiyyət və ətraf mühit üçün özəlləşmənin neqativ nəticələrinin yumşaldılmasına yönəlmiş tədbirlər. [18]*

Rəqabət haqqında qanun ictimaiyyətin təsirlərə etibarını artırır, sonda demokratiyanın sabitləşməsinə kömək edir. O, bazar iqtisadiyyatının səmərəliliyi üçün başlıca amildir. İndi çoxları belə hesab edir ki, yoxsul dövlətlərin inkişafına dövlətin uğursuz kommersiya fəaliyyəti ilə deyil, özəl sektorun aktivliyinin artırılması yolu ilə nail olmaq mümkündür. Beləliklə, rəqabət haqqında yaxşı hazırlanmış qanun ölkənin inkişafı üçün əsas ola bilər.

QEYDLƏR

- 1 Londonun Greenwich Universitetindəki araşdırma mərkəzi Public Services International (PSI) iddia edir ki, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə suyu özəlləşdirmiş çoxmillətli kompaniyalar başdan-ayağa korrupsiyaya bulaşmış, maliyyə böhranı ərəfəsindədir və yoxsul əhalini istismar edir: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>
- 2 Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes and Yair Eilat, The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/zinnes.htm>
- 3 Privatizing State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries (OECD, Paris, 2003) ISBN 92-64-10408-9, p.17.
- 4 Vito Tanzi, Corruption Around the World, IMF Staff Papers Vol. 45 No. 4 (December 1998)
- 5 External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts, IMF, 1998, p.94. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/external/index.HTM>
- 6 Baxın Sue Hawley, Exporting Corruption: Privatisation, Multinationals and Bribery, The Corner House Briefing 19, 1 June 2000 (www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/19_bribe.pdf).
- 7 Ivan Miklos, Privatisation Corruption Risks, <http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>
- 8 Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum, Privatisation and corruption in the transition: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/siege12.pdf>
- 9 Privatising State-Owned Enterprises (supra), p. 62. The book contains advice on ways of establishing distinct mandates for advisors.
- 10 Bu meyarlar arasında Almaniya hökumətinin Ukraynada özəlləşmə məsələləri haqqında məşvərət layihəsində təklif edilən özəlləşmə meyarlarından istifadə edilib: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/rounde/XIX/10yearsE.htm. Həmçinin İƏİT (OECD)-in işçi qrupunun özəlləşmə və dövlət əmlakı haqqında araşdırmasına baxın http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_37439_2431588_1_1_1_37439,00.html; Almaniya hökumətinin Ukraynada özəlləşmə məsələləri haqqında məşvərət layihəsi: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/aboutE.htm. Birləşmə prosesi nəticəsində Almaniya keçid prosesləri haqqında zəngin təcrübə topladı. Şərqi Almaniya hüquqi, iqtisadi və sosial dəyişikliklərin Avropa tarixində tayı-bərabəri yoxdur. Almaniya hökuməti hesab edir ki, bu təcrübə özəlləşmə və onun başa çatmasına sərf olunan vaxtla bağlı işin miqyası haqqında aydın təsəvvür yaratdı.
- 11 Transparency International bu metodologiyı eyni düşüncəli təşkilatlar üçün ayrıca vəsait şəklində çap etdi: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_telebulgaria.html

12 Müfəssəl məlumat almaq üçün baxın Chapter 26, TI Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>. Həmçinin baxın Thailand's Competition Act, 1999: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc> və Cənubi Afrikanın Rəqabət Qanunu, 1998: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1.

13 Ətraflı məlumat üçün baxın John Nellis, The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis: <http://lnweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/A8579A9A28A100B485256B6D006542F6?opendocument>

14 Məlumat üçün baxın Jeremy Pope, Competition Policy and Containing Corruption <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>

15 Hazırda Dünya Ticarət Təşkilatının 80 üzv dövlətində belə bir qanun var və bu dövlətlərin sayı artır. Ən son nümunələr Tailand və Cənubi Afrikadır, burada rəqabət komissiyaları yaranıb.

16 İƏİT (OECD) -in hesabatına əsasən, Polşada aydın, müfəssəl və şəffaf proseslər gedir və korporasiyalar – adətən, bir sektorda işləyən xarici korporasiyalar - arasında satışlar başlanıb: Baxın Privatising State-owned Enterprises (supra), p. 93

17 Polşada gəlirlər sosial təminat sahəsinə yönəldi. Çexiya və Slovakiya hökumətləri də xüsusi ehtiyaclar üçün vəsait ayırdı. Birləşmiş Krallıqda, İsveç və Danimarkada onlar adi gəlir formasında yığılır. Hesab edilir ki, xüsusi məqsədli fondun yaradılması dövlət vəsaitlərini qorumaq yollarından biridir. Almaniyanın federal büdcə kodeksinə uyğun olaraq hakimiyyət orqanları əmin olmalıdır ki, kompaniya üçün ədalətli bazar qiyməti ödənilib. Privatising State-owned Enterprises, (supra) at p 84.

18 Baxın John Nellis and Sunita Kikeri, Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date (World Bank): <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=20&type=5&id=15960>. Həmçinin, baxın the OECD Working Group on Privatisation and Governance of State-owned Assets (formerly the OECD Privatisation Network)



Korrupsiyaya qarşı mübarizəyə yönəlmiş cinayət hüququ həm dövlət, həm də özəl sektorda rüşvətxorluğa qarşı istənilən döyüşdə əhəmiyyətli rol oynayır. Bu bölmədə genezisindən polis və prokurorluğun fəaliyyətinə təsirənədik cinayət hüququnun təkamülü gözdən keçirilir. (Məhkəmə hakimiyyətinin roluna 16-cı bölmədə baxılır).

KORRUPSIYA ƏLEYHİNƏ QANUNLAR

Qanun nə qədər dəqiqliklə hazırlansa da öz-özlüyündə korrupsiyaya nəzarət edə bilməz. [1] Bir çox ölkədə baş verən indiki böhranların səbəbi məhz qanunların praktikada tətbiq olunmamasıdır. Milli məhkəmə sisteminin zəifliyi və hüquq institutlarının möhkəmləndirilməsi sahəsində iradənin olmaması üzündən bu institutlar öz vəzifələrini yerinə yetirə bilmir.

Buna baxmayaraq səmərəli hüquqi çərçivə zəruri başlanğıc nöqtəsini özündə ehtiva edir. Asan başa düşülməsi və tətbiq edilməsi üçün hazırlanan qanunlar sadə olmalıdır.

Korrupsiya ilə mübarizənin fəalları bir sıra qanunların bu məsələyə aidiyyəti olduğunu düşünürlər.

Bunların sırasında aşağıdakıları nəzərdə tutan qanun növləri var:

- ▶ *Mətbuat azadlığı*
 - ▶ *Hökumətin fəaoiyyətindəki sui-istifadələrdən şikayət verənlərin və ifşaçıların (whistleblowers) müdafiəsi*
 - ▶ *Vətəndaş cəmiyyətinin səfərbər edilməsi*
 - ▶ *Demokratik seçkilər*
 - ▶ *Zorlama və oğurluq kimi ciddi əxlaqi cinayətlərə görə mühakimə olunanların vəzifə tutmasının, dövlətdə, yaxud şirkətdə vəzifə tutmaq iddiasının qadağan edilməsi*
 - ▶ *Dövlət qulluqçularına münasibətdə hədiyyə və qonaqpərvərlik təzahürlərini tənzimləyən qaydalar*
 - ▶ *Ombudsman vəzifəsinin yaradılması*
 - ▶ *İnzibati fəaliyyətin qanuniliyinə məhkəmə nəzarəti.*
- Cinayət hüququna aid səkkiz ümumi prinsip mövcuddur və onlara əməl edilməlidir:
- ▶ *İnsan haqları sahəsində beynəlxalq standartlara əməl olunması*
 - ▶ *Həddən artıq repressiv qaydalardan qaçmaq*
 - ▶ *Mütənasib hökmlər haqqında dəqiq prinsiplər*
 - ▶ *Korrupsiyaya aid müxtəlif cinayət qanunlarının konsolidasiyası*
 - ▶ *Cinayət hüququ çərçivəsinin mütəmadi şərh*
 - ▶ *İnformasiyaya çıxış (rəsmi sirlər haqqında qanunvericilik də daxil olmaqla)*
 - ▶ *Maraqların toqquşması probleminin həlli*
 - ▶ *Dövlət satınalmaları prosesi*
 - ▶ *Söz azadlığı*

- ▶ *Korrupsiya işləri üzrə xüsusi müddəalar; onlara görə elan edilməmiş var-dövlətin mənbəyi məhkəməni qane edəcək şəkildə dəqiqləşdirilməlidir*
- ▶ *Korrupsiya yolu ilə əldə edilmiş vəsaitlərə həbs qoyulması və onların dövlətə verilməsi*
- ▶ *Rüşvətin ötürülməsi və alınmasının korrupsiya anlayışına aid edilməsi.*

QANUNLARIN HAZIRLANMASI

Cinayət qanunvericiliyi korrupsiyanın qarşısını ala bilər, amma yalnız müəyyən həddə. Əgər qanunlara mütləq qaydada əməl olunmursa, ya onlar mütləq qaydada tətbiq olunmursa, onda qanunu pozanlar azca qorxu hissi keçirəcəklər, qanunlar isə öz mənasını itirəcəklər.

Bəziləri yeni antikorrupsiya qanunlarının qəbul edilməsinə korrupsiyaya qarşı mübarizədə atılan birinci addım kimi baxır (ancaq bir sıra ölkələrdə korrupsiyaya qarşı mübarizə üçün qanunlar mövcuddur və onlar tətbiq olunsaydı, mübarizə aparmaq olar). Nəticə etibarilə rüşvətxorluğa və korrupsiyanın digər formalarına görə cəza tətbiq edən qanunların sayı xeyli artıb. Bununla yanaşı onların tətbiq edilməsinin təminatı və önleyici tədbirlərin görülməsi üçün heç nə edilmir. Yeni qanunun qəbulu heç bir hərəkət etmədən ölçü götürmək kimi görünə bilər, ancaq bu, praktikada, çətin ki, nəyisə dəyişsin.

Korrupsiya əleyhinə qanunvericilik aktları, adətən, kontraktların alınması, ya hökumətdən faydalanmaq məqsədi daşıyan rüşvətxorluğa, tayfabazlığa (nepotizm), maraqların toqquşmasına, favoritizmə qarşı yönəlir. Odur ki, bəzi qanun yaradıcıları xəyalə gələn bütün fəaliyyət

növlərini sadalamağa və onların hamısını qeyri-qanuni elan etməyə cəhd göstərir. Ancaq korrupsiyalaşmış insanlar heç vaxt təxəyyül nöqsanları ilə seçilmir, onlar qadağalardan yan keçməyin yollarını tez tapırlar. Buna görə də, “şəxsi mənfəət üçün dövlət vəzifəsindən sui-istifadə” kimi daha səmərəli və daha ümumi qadağalar hazırlanmalıdır.

Bu cür ümumi müddəalar hər şeyi əhatə edir. Amma onların əsas nöqsan cəhəti odur ki, onlardan sistem daxilindəki rəqiblər tərəfindən də əslində tamamilə günahsız iş olan hərəkətləri sual altına almaq üçün istifadə oluna bilər. Xüsusən də müstəntiqlər və hakimlər siyasi və başqa təzyiqlərə məruz qalanda vəziyyət bu cür olur. Beləliklə, korrupsiya əleyhinə qanun özü-özlüyündə korrupsiya mənbəyinə çevrilə bilər.

Belə ssenarilərdən qaçmaq üçün qanun hazırlayanlar əvvəlcə özlərinə bir neçə sual verməlidirlər:

- ▶ *Qanunun tətbiq edilməsi tapşırıqları institutun bunu etməyə imkanı olacaqmı?*
- ▶ *Polis, prokurorluq, məhkəmə və başqa hüquq-mühafizə orqanlarında dürüst, texniki cəhətdən ixtisaslı peşəkarlar çoxdurmumu? (çoxsaylı ölkələrdə keçirilən sorğular göstərir ki, polis və məhkəmə institutları daha çox korrupsiyalaşıb).*
- ▶ *Bu rəsmi şəxs nəzəri cəhətdən icra hakimiyyətindən asılı deyil ki? Bəs praktik cəhətdən necə?*
- ▶ *Bu şəxslər kimin qarşısında və necə hesabat verirlər?*

Ola bilsin ki, ədalətli və peşəkar hüquq-mühafizə prosesi üçün struktur və zəruri potensial yaratmağa vaxt tələb olunsun. Buna görə də qanun hazırlayanlar, hüququn tətbiq olunması sahəsində fəaliyyət göstərmək tapşırığını icra edən müəssisələrin hər bir zəif cəhətini nəzərə almalıdır.

«AYDIN XƏTT» QAYDASI

Dünya Bankı institutları bu cür zəif ölkələrə qanunvericilik layihələrində “aydın xətt qaydası” (“bright-line rules”) adlanan müddəadan istifadə etməyi məsləhət görür. Bu qaydaları başa düşmək və tətbiq etmək asandır və onun tətbiqini müəyyənləşdirilmək üçün hansısa hökümün çıxarılmasını tələb etmir. Belə qanunlar, hüquq tətbiq edən müəssisələrin müxtəlif cür yozduqları standartları qoruyan qanunlarla ziddiyyət təşkil edir.

“Aydın xətt” qaydası hüquq tətbiq edənlərin istəkləri kimi fəaliyyət göstərmək imkanlarını ortadan qaldırır. Ancaq bu da asan başa gəlmir. Məsələn, əgər tayfabazlıq və favoritizm hökumət işlərinə kadrların cəlb olunması sahəsində ciddi problem yaradırsa, qanunvericilik, dövlət qulluqçularına dostları və qohumlarını işə götürməyi qadağan edə bilər. Əlbəttə, əgər bu insanlar həmin vəzifəni tutmaq üçün kifayət qədər peşəkar deyillərsə. Ancaq bu halda hakim və prokuror qohum şəxsin mütəxəssislik səviyyəsini və hüquq tətbiqi prosesində əhəmiyyətli qərarverici səlahiyyətə malik olmasını müəyyənləşdirməlidir.

“Aydın xətt” qaydasını özündə əks etdirən qanunvericilik, alternativ şəkildə hər hansı qohumun və dostun ixtisas səviyyəsini nəzərə almadan istisnasız hər hansı vəzifəyə təyin olunmasını sadəcə olaraq qadağan edə bilər. Bu halda hüquq tətbiq edənlərin heç bir qərar vermə səlahiyyəti olmayacaq. Əgər rəsmi şəx-

sin hansısa qohumunun adına əmək haqqı cədvəlində təsadüf olunacaqsə, bu zaman normaların pozulduğuna heç bir şübhə qalmayacaq. Ancaq qanun mütəxəssis üçün müstəsna hal nəzərdə tutanda, namizədin peşəkarlığına aid dəlillərdən bəraət məqsədilə və təyinatla bağlı mənzərənin tütqunlaşdırılması üçün istifadə edilə bilər. Heç bir pozuntu istisna edilmədən hamıya aydın olur; vətəndaşlar, kütləvi informasiya vasitələri və nəzarət qrupu antikorrupsiya qanununun məcburi qaydada tətbiq edilməsinə hökumətin ciddi yanaşmasını operativ şəkildə aydınlaşdırma bilərmi?

Ancaq bu qanunlar çox elastikdir və heç bir istisnaya imkan vermir. Onlar özbaşınalıq həddinə qədər sadələşdirilib (ola bilsin ki, həddən artıq sadələşdirilib). Bəzi hallarda tayfabazlığa qarşı yönəlmiş qanunla da hökumət, mövcud iş üçün kifayət qədər yararlı bir mütəxəssisi itirə bilər.

İş ondadır ki, zəif hakimlər daha ümumi prinsiplər əsasında fəaliyyət göstərəndə, bir qayda kimi standartların işlənməsi və tətbiq edilməsinə pis hazır olurlar.

Dünya Bankı tövsiyyə etdi ki, hüquq tətbiq edən institutları zəif olan ölkələr öz antikorrupsiya qanunlarına aşağıdakı “aydın xətt” qaydalarını daxil etmək barədə fikirləşsinlər:

- ▶ *Hökumət məmuru qohumu olmayan heç kəsdən dəyəri kiçik olmayan hansısa hədiyyəni, qiymətli əşyanı, ödənişi qəbul edə bilməz.*
- ▶ *Heç bir qulluqçu birbaşa və dolayısı ilə (başqa sözlə, ailə, yaxud başqa agent vasitəsilə) qərarverməyə aidiyyəti olduğu korporasiya, yaxud başqa bir təşkilatın səhm paketinə sahib ola bilməz.*

- ▶ *Bütün qulluqçular hər il gəlirləri əmək haqqını bir neçə dəfə ötürüb keçən səhmləri barədə (hansı ki, sahibləri birbaşa və dolayısı ilə özləridir) ictimaiyyətə məlumat verməlidir.*
- ▶ *Heç bir dövlət qulluqçusu öz qohumunu işə götürə bilməz (qohumluq əlaqəsinin uzaqlıq-yaxınlıq dərəcəsi kimi spesifik xüsusiyyət, eyni zamanda qohumluq əlaqəsinin kəsilib-kəsilməməsi nəzərə alınmaqla).*
- ▶ *Bütün qulluqçular işə götürdükleri adamlarla qohumluq əlaqəsinin dərəcəsi, kontakt və konsessiya verdikləri firma və təşkilatlarda qohumlarının çalışması barədə məlumat verməlidir. (Nəzərə almaq lazımdır ki, bir çox ölkələrdə istedadlı işçilərin və lider firmaların «pul»u [Kanada, ABŞ, və Avstraliyada fermer kooperasiyası, inhisar növlərindən biri] böyük deyil. Bu qayda korrupsiya haqqında qanunun qəbul edilməsini ictimai rəyin öhdəsinə buraxır).*

ƏVVƏLCƏDƏN ÇIXARILAN QƏRAR PROBLEMDƏN QAÇMAĞA KÖMƏK EDƏ BİLƏRMI

Antikorrupsiya qanununda geniş qərarverici səlahiyyət yaradan ümumi qayda mövcud olanda, hər hansı bir məsələ ilə bağlı hökm çıxaranın rəhbərlikdən və uyğun hüquq-mühafizə müəssisəsindən məsləhət almaq imkanına malik olmasına heç kimdə şübhə yaranmayacaq. Əgər məlum fakta istinad etməklə hüquq-mühafizə orqanları təklif olunan əməlin pozuntu olmadığı qənaətinə gəlsə, qulluqçu istənilən sonrakı təqibdən azad olacaq. Bu prosesin hökumət fəaliyyətini fəvqəladə şəkildə ləngitməməsi üçün müəssisə təmsilçilərin-

dən tələb etmək olar ki, xahiş üzrə müəyyən-
ləşmiş müddətə qərar çıxarsın. Onlar bunu et-
mədikləri təqdirdə, qanunla mövcud tədbirin
qanuni olmasını müəyyənləşdirmək mümkün-
dür.

«Avansla» qərar çıxarma proseduru rəqiblər
arasındakı münasibəti də əməkdaşlıq münasi-
bətinə çevirə bilər. Məsələn, necə ki, dövlət
qulluqçusunun etik nəzarət üzrə vəzifəli şəxs-
lə əməkdaşlıq etdiyi kimi və bu, qanuna uyğun
gəlir. Bunun başa çatmasından bir qədər so-
nra, əvvəlcədən çıxarılmış qərar şəklində xeyir-dua verilməyən həmin şübhəli fakt
aşkarlanarsa, bu əlamət onu deyir ki, gerçək-
dən qanuna əməl etməkdən yayınma niyyəti
olub.

Rüşvət, nepotizm (tayfabazlıq) və digər kor-
rupsiya əməllərini qanundan kənar elan edən
normativlər həmişə korrupsiya halını aşkar et-
məyə kömək edən qanunları tamamlamalıdır.

MƏNŞƏYİ İZAH EDİLMƏYƏN VAR-DÖVLƏT

Dövlət məmurlarının öz şəxsi zənginliklərinin
qayğısına qalması sirr deyil. Deyilənlərə sübut
üçün çox dərinə getməyə ehtiyac yoxdur,
gömrük məmurunun öz maşınını harada da-
yandırmasına diqqət yetirmək kifayət edir. An-
caq hüquq-mühafizə orqanları şahidsiz
rüşvətin alınıb-verilməsi ilə bağlı cinayətkarın
mühakiməsinə təminat yaradan qənaətbəxş
sübutları necə əldə edə bilər?

İngiltərə və Uelsin hüquq komissiyası bəyan
etdi ki, ciddi iqtisadi cinayətkarlıqla bağlı baş-
qa işlərə nisbətən korrupsiya işində günahı
olanları mühakimə etmək "çətin deyil". Ancaq
belə vəziyyət aşağıdakı sualları ortaya çıxarır:
resurs kəmiyyət baxımından azlıq təşkil edən-

də hüquq-mühafizə orqanlarının çox iş görmək imkanı olmur. Bu isə o deməkdir ki, inzibati korrupsiyanın böyük hissəsi, ola bilsin ki, hamısı faktiki cəzasız qala bilər.

Honkonqda (korrupsiya əleyhinə qanunvericilik ciddi maraq və bütün dünyada rəqabət yaratdı) irəliyə yol tapıldı. [2] Qaneedici faktların təqdim olunmadığı təqdirdə dövlət məmurları üçün əmək haqqını ötüb keçən zənginlik cinayət əməli sayıldı. Belə yanaşma təkcə, təkrar inzibati korrupsiya hallarının nisbətən asan təhqiqatı demək deyil, eyni zamanda korrupsiyaya cəhdlərin azalmasını göstərən əhəmiyyətli amildir.

Dövlət qulluqçularının, xüsusən də yüksək vəzifəli şəxslərin davranış nümunələri qismində belə hüquqpozma göstəriciləri get-gedə daha yüksək səviyyədə etiraf edilir. Maraqlı odur ki, belə hüquqpozmalarda ittiham olunan dövlət qulluqçularının haqqlarının və əsas azadlıqlarının pozulması halları baş verirmi? Burada diqqət yetirməli iki aspekt var: birincisi, rəsmi maaşı ötüb keçmiş zənginlikdə ifadəsini tapan hüquq pozuntusu məhkəmə araşdırması üçün sadəcə bir bəhanə deyilmi; ikincisi, qanuna uyğun olaraq günahkar elan edilməyə qədər günahsızlıq prezumpsiyası haqqı olan şəxsin “qənaətbəxş izahat” vermək məcburiyyətilə uyğun gəlirmi?

Qanunazidd varlanma konsepsiyası qəbul olunub, Korrupsiyaya Qarşı İnter-Amerika Konvensiyasına daxil edildi. Bu sənəd hüquq pozan hökumət məmurunun aktivlərinin “nəzərəçarpan artımını” hüquq pozuntusu adlandırır. Təbii ki, bu məmur öz qanuni vəzifəsi və əmək haqqı ilə müqayisədə bu artımın böyüməsini əsaslı şəkildə izah edə bilmirsə. [3]

Beynəlxalq paktı olduğu kimi eynən Honkonqun Haqqlar Qanununun 11-ci maddəsi də

“cinayətdə ittiham olunan hər kəsin, qanuna uyğun olaraq günahsızlığı təsdiq edilənə qədər özünü günahsız bilməsini” nəzərdə tutur. [4] 1991-ci ildə Haqqlar Qanunu Honkonqda qüvvəyə mindikdən az sonra, fəvqəladə zənginlikdə ittiham edilən yüksək rütbəli dövlət məmurları, onların günahsızlıq prezumpsiyasına qəsd edilməsi arqumenti ilə irəli sürülən ittihamların mübahisəsinə başladılar.

Honkonq və Birləşmiş Krallığın ən yüksək instansiyalı apellyasiya məhkəmələri bu müddəaları rədd etdi. Onlar etiraf etdilər ki, bu cür hüquqpozmalarda münasibətdə ittiham olunana qarşı yönəlmiş əsaslandırılmış şübhələrdən kənar əhəmiyyətli məqamların sübut olunmasına görə başlıca cavabdehlik ittihamnamənin üzərinə düşür. Mühakimə ittiham olunanın var-dövlətinin rəsmi əmək haqqı ilə yığılmadığını müəyyənləşdirdikdən sonra ittiham olunan qaneedici izahat təqdim edə bilər. Qaneedici izahat əmək haqqını ötüb keçmiş zənginliyə əsaslandırılmış bəraət verən izahatdır. Bu, ittiham olunanın sırf təfəkkür sferasında yerləşən bir məsələdir.

Hüququn aliliyinin fundamental prinsiplərindən (ittihamnamə ittiham olunana qarşı işin hər bir elementinin sübuta yetirilməsi zəhmətini çəkməlidir) bu cür uzaqlaşmanın insan haqqlarının müdafiəsi ilə bir araya gətirilməsi üçün ittiham olunan qaneedici izahatlar təqdim etmək tələbi qızğın müdafiəyə möhtacdır.

Belə “qızğın bəraət” nədən ibarətdir? Birləşmiş Krallıqdakı Gizli Şura (Honkonqdakı apellyasiya haqqında danışarkən) faktı belə müəyyən etdi: “Adamları ələ alma istənilən mülkü cəmiyyətin dayaqclarını təhlükə altına qoyan cinayət praktikasıdır.” Şura onu da qeyd etdi ki, dövlət qulluqçusunun rüşvət alması və rüşvət tələb etməsini sübuta yetirmək üçün “sübutlar-

la bağlı çətinliklər olur". Ancaq Gizli Şuranın qeydlərinə görə: "Honkonqda korrupsiya şərinə ləğv etmək üçün təxirəsalınmaz sosial tələblər" də mövcuddur. Bu baxışı Honkonqun Apellyasiya məhkəməsi də təkrar etdi: "Korrupsiyanın dağıdıcı və mərkəli xarakterə malik olmasına heç kəs şübhə etməməlidir." Başqa bir halda Gizli Şura bəyan etdi ki, öz ifadəsini izah olunmayan zənginlikdə tapan hüquq pozuntusunun müzakirəsi "ittiham üçün konkret dövlət məmurunun rüşvət almasını müəyyənləşdirməyin çətin, hətta qeyri-mümkün olmasına baxmayaraq, həmin məmurun maddi əmlak dəyərinin aldığı əmək haqqına uyğun gəlmədiyi hallara yönəldi. Elə ilk görünüşdən həmin məmurun korrupsioner olması təəssüratı da yarana bilər". [5]

Bir sözlə, ədalətli məhkəmə araşdırması hüququ və günahsızlıq prezumpsiyası hüququ (nə qədər ki, sənin günahın sübut olunmayıb) tələb edir ki, sübutların ağırlığı ittihamnamənin üzərinə düşsün. Ancaq bu ağırlıq dəliliyə, yaxud iş qabiliyyətinin məhdudlaşdırılmasına istinad etməklə özünü müdafiəyə can atan mühakimə olunana ötürülə bilər. Hüquqda günahsız sayılmaq haqqını sübut edən müddə ittiham olunana qarşı prezumpsiyanın faktiki, yaxud hüquqi qaydasını qadağan etmir. Amma ittiham olunan tərəfin hüquqlarının müdafiəsinin vacibliyi baxımından belə prezumpsiyalar məntiqli şəkildə məhdudlaşdırılmalıdır. Onlar eyni zamanda ciddi məsuliyyət pozuntularını (offences of strict liability), yəni ittiham olunan tərəfdən cinayətkar istəyin qeydə alınmadığı hüquq pozuntusunu qadağan etmir. Ancaq onlar, həqiqətən korrupsiyaya uğrayanların təqib olunmasına münasibətdə şahidlik və prosedur üçün bəzi tələblər qoyur. [6]

KORRUPSIYANIN GİZLƏDİLMƏSİ ÜÇÜN ÜÇÜNCÜ TƏRƏFDƏN İSTİFADƏ OLUNMASI

Korrupsiyalaşmış dövlət məmurları korrupsiyadan gələn gəlirləri dostlarına və qohumlarına ötürməklə gizlədə, eyni zamanda bu vasitələr üzərində nəzarəti saxlaya bilərlər. Bu cür ssenarilərə cavab olaraq milli qanunvericilik hərdən nəzərdə tutur ki, üçüncü tərəfin nəzarətində saxlanmış sayılan aktivlər, ittiham olunanın adından, yaxud ittiham olunandan hədiyyə qismində əldə edilənlər ittiham olunanların nəzarətində qalmış sayılacaq. Belə prezumpsiya hər şeydən əvvəl adamların ələ alınması, yaxud izah edilməyən fəvqəladə zənginlik hallarında, bunun əksinə şahidliyin olmadığı zaman işləyir. Təqdim edilən bu sübutların ağırlığı ittiham olunanın üzərinə düşür.

Belə "əks məcburiyyət" (reverse onus) günahsızlıq prezumpsiyasına qəsd deyil ki? Yenə də Honkonq Apellyasiya Məhkəməsi bu məsələyə ağıllı yanaşma yolu seçdi. Bu seçim təqdim olunan bütün maraqların tarazlığını yaratdı:

Maliyyə mənbələrinin, yaxud mülkiyyətin ittiham edilənin nəzarətində olması barədə ittihamnamənin prezumpsiyaya qoyulmasından öncə, o, əlbəttə, bütün şübhələrdən kənar bunu doğuran faktı sübut etməlidir. Prezumpsiya məhdudlaşdırılmış konstruksiya almalıdır ki, bu faktlar pul resurslarının, yaxud mülkiyyətin ittiham olunanın adından, yaxud da ondan hədiyyə qismində əldə edilənlərin qorunmasını... güman etməyə əsas yaratsın. Bu növ məhdudlaşdırılmış şərh ilə prezumpsiya, başı çıxmayanların bu pozuntular üzərində çox asanlıqla gülümsəmələrinə xəfif bir cavab kimi qəbul edilərək ittiham olunanın fundamental haqqlarına uyğun gəlir. [7]

RÜŞVƏT ADLANDIRILAN «ÜSTÜNLÜK»

Antikorrupsiya qanunvericiliyində belə bir prezumpsiyaya da tez-tez rast gədmək olar. Rüşvət əməlinə ittiham edilən şəxsin "üstünlük" (advantage), nemət adlandırma biləcəyimiz hər hansı bir əşyanı (o, pul və maliyyə denominasiyası şəklində təzahür etməyə də bilər) verməsi, ya alması aydınlaşdıqda, başqası sübut edilmədiyi halda bu üstünlük məhz mükafat sayılacaq. Ancaq belə prinsiplər az-az tətbiq olunur.

Korrupsiya ilə mübarizə mütəxəssisi Bertrand de Slevill bu cür qaydalara qarşı çıxmağın insan haqlarının müdafiəsi sahəsində uğurlara gətirəcəyini düşünən hüquqşünaslardandır. Hər şeydən öncə belə prezumpsiya, korrupsiyanın ittihamnamənin sübuta yetirməli olduğu hüquqpozuntusu olmasından qaynaqlanır. Bundan başqa, korrupsiyada ittiham olunan şəxs tərəfindən hədiyyənin verilməsi o demək deyil ki, hədiyyə avtomatik olaraq korrupsiya ilə assosiasiya olunmalıdır.

ƏMLAKIN TƏLƏB EDİLMƏSİ ÜÇÜN MÜLKİ HÜQUQDAN İSTİFADƏ

Cinayət məhkəmələrinə müraciət etmədən hüquqazidd fəaliyyət nəticəsində əldə edilmiş əmlakın qaytarılması yollarından biri mülki hüquqdan istifadəni nəzərdə tutur. Çünki mülki prosedurlar məntiqə uyğun şübhələr çərçivəsindən kənara çıxan dəlillərin verilməsini deyil, yalnız imkanların tarazlığını tələb edir. Bunun hesabına işi sübut etmək daha asan olur. (*Bu variant 14-cü bölmədə şərh edilib*).

ÖZƏL SEKTORDA KORRUPSIYANIN QABAĞININ ALINMASI

Hökumət korrupsiyanın olmadığı özəl sektoru həvəsləndirməyə daha çox can atır. Hökumətin məqsədi odur ki, səmərəli və ədalətli rəqabəti xarakterizə edən kommersiya mühitinin yaranması üçün müəssisələrə yardım göstərsin. Özəl sektora tətbiq olunan korrupsiya haqqında məntiqli qanunlar da işverənləri, öz şəxsi mənfəəti üçün səlahiyyətlərindən sui-istifadə edən acgöz məmurlardan qoruyur. Özəl sektora tətbiq olunan yaxşı qanun aşağıdakıları nəzərdə tutur:

- ▶ *birbaşa öz rəisinin (qaydaya uyğun olaraq sahibkar) biznesi, yaxud işi ilə məşğul olan agent (sırası işçi), rəisinin icazəsi olmadan heç bir mənfəət götürə və yaxud bu təmənnada ola bilməz.*
- ▶ *hər hansı bir mənfəət təklif edən şəxs də hüquq pozuntusuna yol verir.[8]*

HÜQUQUN TƏTBİQ OLUNMASI

Hüquqi çərçivənin yaradılmasından sonra əsas vəzifə bu məhdudiyyətlərin işləməsinə nail olmaqdır. Ancaq burda da korrupsiya öz rolunu oynaya bilər. Müstəntiqlərin, prokurorların, hakimlərin və məhkəmə heyətinin işi eyni dərəcədə risklə bağlıdır.

POLİSLƏR VƏ İSTİNTAQ METODLARI

POLİSDƏ KORRUPSIYA

İndi bu sətirlər yazılan zaman Moskva polisi müəssisələrin müdafiəsini təmin edən (öz danışıqlarında bu işi "örtük" adlandırırlar) korrup-

siyalaşmış polis dəstəsinin istintaqı ilə məşğuldur. Uzun müddət ərzində mağaza direktorları şantaj edilmiş, pul ödəmədikləri təqdirdə ailə üzvlərinin dəstə tərəfindən döyüləcəkləri barədə hədə-qorxuya məruz qalmışlar. Həmin vaxt Polşada istefaya gedən polis rəisi hökumətin kiçik rütbəli məmurunu gözlənilən polis əməliyyatı barədə xəbərdar etmişdi. O, is növbəsində informasiyanı mənsub olduğu siyasi partiyanın üzvünə, yeni polis tərəfindən yoxlanılacaq həmin şübhəli şəxsə ötürmüşdü.

İnterpolun yaxın zamanlarda keçirilən konfransında, Kanadanın Kral atlı polisində rəhbərlik etmiş polis komissarı Giuliano Zaccardelli də bu cür həyəcanlı açıqlamalar verdi. Narkotiklərlə mübarizə şöbəsinin inspektoru hədiyyə qismində peşə tanış olan bir hüquqşünasdan xokkey oyununa bilet aldı. Sonra sübut olundu ki, hədiyyə verən cinayətkar qrupun üzvü imiş. Bu biletin, son nəticədə isə pulun müqabilində həmin hüquqşünas hansısa xidmət tələb etdi. Yerli narkotik maddələr işi ilə məşğul olanların qarşıda duran axtarışlar barədə xəbərdar edilməsi də bu tələblərin sırasında idi. Bu işlərdə iştirakı get-gedə intensivləşən inspektor axırda dözməyib, Kanada Kral atlı polisinin Ottavadakı qərargahında özünü öldürdü. Bu faciə Kanadanın hüquq-mühafizə orqanlarında korrupsiyanın geniş miqyasda təhqiq olunmasına stimül yaratdı. [9]

Komissar Zaccardelli belə bir fikir söylədi ki, səmərəli fəaliyyət üçün polis qüvvələri dörd əsas qaydanı əldə rəhbər tutmalıdır:

- ***İşə qəbul:*** *Ancaq faydalı insanların işə götürülməsi zərurəti şərt deyil, daha vacibi uyğun gəlməyənlərin ələnməsidir. Namiyənin dəyəri təşkilatın dəyərini əks etdir-*

məlidir. Onlar özlərinə, öz şəxsi maraqlarına deyil, cəmiyyətə xidmətə sədaqətli olmalıdır.

- ***Təlim:*** *Etik davranışa, qismən isə qərarların qəbul edilməsinə əsaslanan sərt təlim proqramı polis sisteminə yeni işə götürülənlər üçün yaxşı bünövrə ola bilər. Bu missiya göründüyündən çətinidir. Polislərin ənənəvi təlimi yarım-hərbi xarakter daşıyır. Kadetlərə nəyi, necə və nə zaman edəcəkləri deyilir. Problem ənənəvi yarım-hərbi hazırlığın komandanlığın dayağı ilə balanslaşdırılmasında və yeni işə götürülənlərə öz hərəkətləri üçün cavabdehlik və məsuliyyət hissi aşılamaq zərurətindədir. Təlim dövrü hər bir işçiyə zəruri dəyərlərin aşılacağı optimal müddəti əhatə edir. Yeni işə götürülənlərin təliminə əlavə olaraq polis sistemində 20 ildən artıq çalışanlar da həvəsləndirilməlidir ki, onlara cəmiyyətə sadıq xidmət edənlər kimi baxılsın, bu adamların etik bünövrələri, dürüstlüyü, cəsurluğu və qətiyyəti öyrənilsin.*

- ***Nəzarət:*** *Dürüst və sağlam gənc vətəndaş polis sıralarına qəbul edilə və ən yaxşı zabıt kimi tərbiyə oluna bilər. Ancaq həyat və ölüm barədə sərt qərarların qəbul edildiyi ön cərgədə nəzarət qeyri-adekvatdırsa, bu zaman çəkilməmiş bütün zəhmət uğursuzluqla nəticələnəcək. Öz işçilərindən birini yaxşı tanımaq, onun şəxsiyyətində korrupsiyaya qarşı zəifliyi və belə prosesdə iştirakı göstərən incə dəyişmələri müşahidə etmək tək rəis üçün çətin məsələdir. Bununla bağlı polis idarələrinin bir neçə məsələyə diqqət yetirməsi məqsədəuyğundur. İdarəedənin vaxtına hansı qiymətin verildiyinə ciddi nəzər salmağa zərurət varmı? Rəis kağızları üst-üstə yığmaqla məşğuldur, yoxsa həqi-*

qədən tərbiyəçi rolunda çıxış edir və öz heyətinə göz qoyur? Rəis öz işçilərindən birinin korrupsiyaya meyli, yaxud bu məsələdə fərqli davranışı ilə bağlı daxil olan siqnallar haqqında məlumatlıdır mı? Ən vacibi isə odur ki, nəzarətçi şəxsi nümunəsi ilə insanları arxasınca apara bilirmi? Yaxud işdə və “ön cərgədə” korrupsiya təşkilatın yuxarı eşelonu üçün xarakterik olan praktikanın sadəcə təzahürüdür mü?

- ▶ **Aşkarlama:** Sonuncu sahə aşkar etmək və yaymaqdır. Bu, təşkilatda potensial korrupsiyanın üstünün açılmasına və müvafiq qaydada tədbir görülməsinə imkanın yaradılması deməkdir. Məsələn, Kanadanın Kral atlı polisinin zabitləri ailə vəziyyətindəki dəyişmələrlə bağlı kadrlar şöbəsinə məlumat verməlidir. Bu ona görə edilir ki, heyət hansısa zabitin ailə vəziyyəti, onun ayrılıq, yaxud boşanma ilə bağlı iztirab çəkdiyini bilsin. Çünki belə hal zabitin korrupsiyaya müqavimətini zəiflədə bilər. Vəzifə ondan ibarətdir ki, bu məlumatdan həmin zabit dəstəkləmək üçün istifadə olunsun. Bu zaman zabit öz zəif cəhətini başa düşə və korrupsiyaya müqavimət göstərə bilər. İlkin mərhələdə və proses ərzində münasib olmayan davranışı aşkarlayan siyasət və prosedurlardan istifadə etmək tələb olunur. Münasib olmayan davranışlar barədə məlumatların yayılması və belə növ istənilən yayılmanın idarə olunması üçün təşkilatın səmərəli metodlara malik olmasını idarədən qiymətləndirməlidir. Polis mədəniyyəti konfidensiallığı, informasiyanın idarə olunmasını və məxfiliyini özündə əks etdirir. Ancaq bu pozitiv keyfiyyətlər də hesabatvermədə əngəllər yarada və onlardan problemlərin ört-basdır edilməsi üçün istifadə oluna bilər.

Korrupsiya üçün zəruri maneələr qismində polisin fəaliyyətində şəffaflığın müəyyən şərtləri mövcud olmalıdır. Belə şərtlər özündə aşağıdakıları cəmləşdirməlidir:

- ▶ *Daxili İşlər Nazirliyində müfəssəl büdcə xərcləri də daxil olmaqla qanunvericilik nəzarəti*
- ▶ *Hökumət müəssisələri tərəfindən anti-korrupsiya nəzarəti və institusional təftiş*
- ▶ *Ölkənin polis qüvvələri üçün cavabdeh olan nazirlik, yaxud departament çərçivəsində xüsusi təftiş*
- ▶ *Korrupsiyaya qarşı polisin gördüyü tədbirlərin qiymətləndirilməsi monitorinqində dövlət və özəl sektorun əməkdaşlığı*
- ▶ *Anti-korrupsiya proqramlarının və onun nəticələrinin köməyi ilə polisin fəaliyyəti barədə cəmiyyətin informasiya təminatının əhatə dairəsinin genişləndirilməsi*
- ▶ *Korrupsiyalanmış polislər və təhlükəsizlik qüvvələri daxilindəki korrupsiyalanmış şəbəkə barədə baş prokurorun idarəsi ilə informasiya mübadiləsi*
- ▶ *Polis məmurlarının, xüsusən də yüksək rütbəli məmurların və onların yaxın qohumlarının gəlirləri və əmlakı barədə müfəssəl informasiya.*

İTERPOLUN TƏŞƏBBÜSÜ

İTERPOL (Beynəlxalq Cinayət Polisi Təşkilatı – İnterpol, rəsmi abbreviatura BCPT-İnterpol) polis xidmətində dürüstlük uğrunda bütün dünyada fəal mübarizə aparır. O təkcə korrupsiyaya qarşı ekspertlər qrupunun xidmətindən

istifadə etmir, eyni zamanda dünyadakı polis qüvvələrinin korrupsiyaya qarşı mübarizə aparması üçün standartlar toplusu hazırlayıb. [10]

Polis xidmətində korrupsiya ilə mübarizə üzrə İNTERPOL-un global standartlarının məqsədi odur ki, üzv dövlətlərin polis qüvvələri adamları ələ almağa qarşı dayanmaq bacarığının yüksək səviyyəsi ilə seçilsin. Hər bir üzv dövlət polisin korrupsiya ilə bağlılığına ciddi cinayət kimi baxmaq öhdəliyi götürür. Digər standartlar polis vəzifəsinin dürüst və səmərəli yerinə yetirilməsinə münasibətdə yüksək davranış standartlarının yaradılmasını və dəstəklənməsini, səmərəli nəzarət mexanizminin müdafiə olunmasını və polis funksiyasının yerinə yetirilməsi zamanı davranışın yüksək səviyyəsinin təmin edilməsini özündə cəmləşdirir.

İNTERPOL indi ehtiyacı olan üzv dövlətlərin polis qüvvələri üçün praktik kömək yolları işləyib hazırlayır.

İSTİNTAQ METODLARI: DÜRÜSTLÜYÜN YOXLANMASI

Əgər korrupsiya aktı açılırsa, onda məmurun korrupsiya ilə məşğul olduğu necə müəyyən oluncak? Ən vacibi isə həmin polis məmurunun daha çox ziyan vura biləcək bir vəzifəyə təyin olunmaması təminatının yaradılmasıdır. Məmur münasibətdə korrupsiya faktına əminliyin araşdırılması zamanı necə etmək lazımdır ki, bu mənəviyyətə neqativ təsir göstərməsin və şikayətçilər də, günahsız tərəflər də müdafiə olunsunlar? Belə əminliklər barədə danışmaq asandır. Əgər onlar faktlara dayanmırsa, ziyan vura bilər.

Bu cür əminlik ifadə edənlər keçmişdə cinayət hüquqpozmalarında iştirak edəndə, xüsusən

də onların şikayətləri polisə qarşı yönəldə, perspektiv çətinliklər yarana və iddiaçıya inam şübhə altına alına bilər. Bu səbəbdən etibarlı sübutlar necə təqdim olunmalıdır (ya dürüstlük, ya da ki, polisin korrupsiyaya meyli)? Bu, polis məmurunun vətəndaş kimi konstitusion haqlarının uzlaşdırılması və şikayətə daxil olmayan iddiaçının, şəxsin kənar təzyiqlərə məruz qalmaması yolu ilə əldə oluna bilərmi? Dünyanın müxtəlif yerlərində polis məmurunun korrupsiyalaşması ilə bağlı qalmaqlar tez-tez baş verir. Dayanmaq bilməyən korrupsiya aşkarlandı və onun nəticələrinin aradan qaldırılması istiqamətində tədbirlər görüldü, korrupsiyalaşmış polislər təqibə məruz qaldılar və vəzifədən kənarlaşdırıldılar. Ancaq bir neçə il ötdü və bu qalmaqların yeni silsiləsi başladı.

İndi aydın olur ki, bunların baş vermə səbəbi islahat strategiyasının düzgün müəyyənəndirilməməsi ilə bağlı imiş. Bu islahatlar o inam üzərində qurulurdu ki, “çürük almadan” can qurtarmaq (yeni korrupsiyalaşmış polis məmurundan) problemin həlli üçün kifayətdir. İndi isə aydın olur ki, korrupsiya aşkar olan sahənin “təmizlənməsi” yetərli deyil. Korrupsiyanın təkrarlanmasına imkan verməyən sistemin yaradılması əsasdır. Məhz vacib sahədə davamlı fəaliyyətin, dürüstlüyü yoxlamanın monitoringi nəticəsində məqsədə çatmaq olar.

Dürüstlüyün yoxlanması indi korrupsiyalaşmış polis qüvvələrinin “təmizlənməsi” və onların “təmiz formada” qalması üçün faydalı vasitədir. Məqsəd məmurun dürüstlüyünün yoxlanmasıdır, ələ alınmayan məmur tələ qurmaq yolu ilə korrupsiyalaşdırmaq deyil.

Ölkələrin çoxunun cinayət kodeksində agent-provokator qaydası var. Onlar icazə verilənlərə məhkəmə məhdudlaşdırıcısı qismində

çıxış edirlər. Bu qayda müxtəlif yurisdiksiyalarda müxtəlif cür olur. Ancaq onlar yadda saxlanılmalıdır.

Əlbəttə, mövcud şirniklənmənin ifrat həddə çatmaması da təmin edilməlidir.

Dürüslüyün yoxlanması çox diqqətlə işlənməli və həyata keçirilməlidir. Məsələn, o da vacibdir ki, məmurun qarşısına çıxan şirnikləndirmə böyük olmasın və dürüst insan belə şirniklənmənin əsirinə çevrilməsin.

NYU-YORK ŞƏHƏRİNDƏ DÜRÜSTLÜYÜN YOXLANMASI

1994-cü ildən Nyu-York şəhərinin polis idarəsində dürüslüyü yoxlamağın intensiv proqramı həyata keçirilir.

Polis idarəsinin “daxili işlər” bürosu, Nyu-York polis idarəsinin dürüslüyünü yoxlamaq üçün küçə narkotik satıcılarından dərmanların, yaxud nəqd pulun oğurlanması kimi saxta ssenarilər hazırlayır. Belə testlərə elektron audio-vidio avadanlıqların və ərazidə yerləşdirilən “şahidlərin” köməyi ilə nəzarət olunur.

Nyu-Yorkun polis idarəsi daha real ssenarilər hazırlamağa cəhd göstərir. Bu ssenarilər geniş kəşfiyyat məlumatlarının yığılması və onun təhlili əsasında hazırlanır. Bütün məmurlar dərk edir ki, belə ssenarilər mövcuddur və onların şəxsi davranışları zaman-zaman bu cür yoxlamalara məruz qala bilər. Amma onlara belə yoxlamaların tezliyi barədə məlumat verilmir. (Bu belə bir təəssürat yaradır ki, yoxlama gerçəkdə olduğundan daha tez-tez aparılır).

Dürüslüyün yoxlanması məqsədli və təsadüfi şəkildə aparılır. Başqa sözlə, bəzi testlər korrupsiyada şübhəli bilinən məmurların yoxlanması məqsədilə həyata keçirilir və adətən, bu

ictimaiyyətin bir və ya bir neçə nümayəndəsinə, cinayətkar elementlərə, hətta başqa məmurlara istinadən aparılır.

Buna əlavə olaraq bəzi yoxlamalar məmurlara qarşı yönəldilib. Bunlar məlumat bazası əsasında təxmini seçilmiş korrupsiya əməllə və oğurluq işlərlə məşğul olanlardır. Bütün yoxlamalar diqqətlə planlaşdırılır ki, “tələ”dən qaçmaq mümkün olsun və heç bir məmur korrupsiya əməlini həyata keçirməyə şirniklənməsin.

Hər il 40 min polis məmuruna münasibətdə 1500 belə yoxlamalar həyata keçirilir. Belə yoxlamalar əsasında əldə olunan məlumatlar Nyu-York şəhərindəki polis idarəsinin məmurları arasında korrupsiyanın miqyası haqqında etibarlı empirik şahidliyi təmin edir. Əldə olunan nəticələr faydalı və ibrət götürməli nəticələrdir.

Məqsədyönlü yoxlamalarda uğursuzluq (yəni subyektin korrupsiya əməli həyata keçirməsi) faizi nəzərəcarpacaq dərəcədədir. Polislərin təxminən 20%-i bu cür sınaqlardan keçə bilmir və polis sıralarından kənarlaşdırılır. Bu təsəvvür olunduğu kimi ictimaiyyətdən gələn şikayətlərin dəqiq və etibarlı təhlilinə, polis korpusunda korrupsiyanın təsdiq olunmasına və dürüslüyün yoxlanmasından səmərəli istifadəyə əminlik yaradır.

Sistemin tətbiqi nəticəsində polis məmurlarının ələ alınması hallarının nəzərəcarpacaq dərəcədə artdığı müşahidə olundu.

İndinin özündə də heç bir polis məmuru ona edilmiş təklifin dürüstlük yoxlamasından keçdiyini bilmir. Polis məmuru təhlükəsizliyi, risk etməməyi və insident barədə məlumat verməyi üstün tutur.

Məqsədyönlü şəkildə imtahan verməyənlərin çox olmasına baxmayaraq, yoxlamaya məruz qalmış polis məmurlarının ancaq 1%-i imtahan vermir. Bu polis işçilərinin əksəriyyətinin korrupsiyaləşmədiyi barədə Nyu-York polis idarəsinin çoxdankı baxışını təsdiq edir.

Polis məmurları arasında korrupsiyanın miqyası barədə qiymətli empirik şahidliyin təqdimatına əlavə olaraq dürüslüyün yoxlanması nəzarətin zəif və üstün cəhətlərinə, yerlərdə polis məmurlarının yoxlanılmasına münasibətdə faydalı dərs oldu. Belə dərslərdən hazırlığın yaxşılaşdırılması və daha effektiv siyasətin yürüdülməsi üçün istifadə olunur ki, dürüst və səmərəli polis xidməti təmin edilsin.

Heç şübhəsiz, dürüslüyün yoxlanması korrupsiyanın qarşısını alan ən yaxşı vasitədir.

Nyu-Yorkun polis idarəsi onun şahidi oldu ki, dürüslüyün yoxlanması proqramının fəaliyyətə başladığı müddətdə ayrı-ayrı ictimaiyyət nümayəndələri, yaxud başqa məmurlar tərəfindən adamların ələ alınması cəhdləri və başqa korrupsiya halları ilə bağlı polislərin verdiyi məlumatların sayı həddən artıq çox idi. Bu məlumatların sayının artması Nyu-York polis idarəsi məmurlarının işlərinin monitorinqə məruz qalmasından doğan qayğı ilə bağlı idi. Onlar fikirləşirdilər ki, hətta korrupsiya ilə bağlı insidentin xəbər verilməməsi də perspektivdə intizam tədbirlərinin görülməsinə gətirib çıxara bilər.

Böyük London polisi də oxşar dürüslüyün yoxlanması proqramının həyata keçirilməsinə başladı. Proqram korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə xüsusi daxili bölmə tərəfindən həyata keçirilir. Məlumatlar onu göstərir ki, London polisi də Nyu-York polisi kimi müəyyən "hörmət" götürür.

Polisdən şikayət üzrə müstəqil şura tandemdə fəaliyyət göstərməlidir. Polise imkan verilməlidir ki, özündən şikayəti təhqiq etsin. Seçilən prosedurun həssas və münasib olduğuna ictimaiyyəti əmin etmək üçün şurada vətəndaş cəmiyyətinin özü təmsil olunmalıdır.

İSTINTAQ METODLARI: DÜRÜSTLÜYÜN YOXLANMASINDAN DAHA GENİŞ İSTİFADƏ

Konsepsiya polis fəaliyyəti ilə məhdudlaşdırılmamalıdır. Bir sıra ölkələrin hakim ofislərində özünə yer tapan hüquqazidd hərəkətlərə nəzarət etmək üçün və cinayət istintaqının adi proseslərində gizli televiziya kameralarından istifadə olunur. Bu telekameralar hakimlər və hüquq peşəsinin nümayəndələri arasında baş verən korrupsiya razılaşmalarını əks etdirir. Dövlət sektorunun ictimaiyyət nümayəndələri ilə həyata keçirdikləri razılaşmalarda, xüsusən də gömrükdə və başqa sahələrdə bu metoddan istifadənin potensial imkanları var.

Dövlət satınalmaları ilə bağlı beynəlxalq kontraktlarda da belə yanaşmanın nəticələrini müşahidə etmək maraqlı olardı. Bu ssenariyə görə hökumət kontraktlarını almaq üçün ticarətdə iştirak edən beynəlxalq şirkətlər biləcəklər ki, onlar dürüslük yoxlamasından keçməlidirlər. Onlar biləcəklər ki, istənilən rüşvətin (hətta onlardan rüşvət qoparmaq barədə məlumat verməkdən imtina etdikləri hallarda da) verildiyi təqdirdə, həmin an korrupsiyaləşmiş kompaniya kimi qara siyahıya düşəcəklər. Böyük sayda xırda rüşvət alan kiçik heyətin aşkarlanması və işdən uzaqlaşdırılması üçün dürüslüyün yoxlanmasından istifadə sadə bir iş olacaq. Bununla yanaşı, kiçik vəzifəli şəxslər korrupsiya probleminin mahiyyətini təşkil etmir. Azsaylı, ancaq yüksək dərəcədə mənfəətli razılaşmalarda iştirak edən yüksək vəzifəli

şəxslərə qarşı mübarizə üçün metodologiya-nın adaptasiyası daha çətin olacaq. Dünyanın böyük bir hissəsinin istifadə etdiyi bu metod hələ təkmilləşmə tələb edir. Ancaq ilkin mərhələdə də dürüslüyün yoxlanması proqramının tətbiqi xırda korrupsiyaya qarşı mübarizədə səmərəli olacaq və onun səviyyəsini aşağı salacaq.

Dürüslüyün yoxlanması diqqətlə hazırlanmalı və həyata keçirilməlidir. Vacibdir ki, rəsmi şəxsin qarşısına çıxan şirnikləndirici məsələ böyük olmasın və dürüst insanı korlamasın. Bu aksiyanın məqsədi dürüst insanı yoxlamaqdır, dürüst məmuru yoldan çıxarmaqla korrupsiyalaşmış məmura çevirmək deyil. Bundan əlavə ölkələrin əksəriyyətinin cinayət kodeksində agent-provokator qaydası var. Onlar icazə verilənlərə münasibətdə məhkəmə məhdudlaşdırıcısı qismində çıxış edir və bu qaydalar konkret yurisdiksiyalardan asılı olaraq dəyişir. Ancaq onları yadda saxlamaq lazımdır. O da vacibdir ki, şirniklənmənin dərəcəsi ifrat olmasın.

Belə şərhdən sonra Nyu-York təcrübəsinin, uyğun və düzgün qaydada aparılan dürüstlük yoxlamasının çoxsaylı ictimai müəssisələrdə sistemli korrupsiya ilə mübarizə kompaniyasının "işə düşməsi" üçün səmərəli silah olması na şübhə qalmır.

İSTINTAQ METODLARI: GİZLİ İSTINTAQLAR

Cizli istintaqlar, adətən, dürüslüyün yoxlanması ilə bağlı olur və burada təsadüf elementləri yoxdur. Belə istintaqların məqsədi nəyin yaxşı və kimin dürüst olmasını müəyyənləşdirmək deyil, düzgün olmayanı təsbit etməkdir.

Azaldılması zəruri olan bir sıra risklər mövcuddur və ölkələr belə istintaqların aparılması

üçün dəqiq prinsiplərə malik olmalıdır. Risklər özündə aşağıdakıları cəmləşdirə bilər:

- ▶ *pərdə arxasında fəaliyyət göstərən əməkdaşın vurduğu ziyan*
- ▶ *müəssisələrə və şəxslərə vurulan ziyan, eyni zamanda hökumətə vurulan ziyana görə cavabdehlik riski*
- ▶ *şəxsi həyata müdaxilə*
- ▶ *"tələ" (başqa sözlə, əksi çətin mümkün olan hüquqpozmaları yaratmaq, məsələn, böyük miqdarda rüşfət təklif etmək)*
- ▶ *əməliyyatın aparılması məqsəd olan işdə fəal iştirak edən gizli əməkdaş, yaxud əməkdaşlıq edən şəxs.*

Adətən, məqsəduyğun sayılır ki, kimsə, böyük ehtimalla prokuror (bu şəraitdə beləsi varsa) istintaqa nəzarətin həyata keçirilməsində iştirak etsin. Bu imkan verəcək ki, alınan ifadələr işə aid olsun və məhkəmə araşdırmaları üçün müvafiq sayılsın, nəhayət, keyfiyyətə mühakiməni təmin etsin.

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ KÖMƏK EDƏ BİLƏR

Vətəndaş cəmiyyəti qrupları bir çox ölkələrdə xalq və onun müdafiəçiləri arasında yaranmış uçurumların azaldılmasında polis qüvvələri üçün faydalı ola bilər. Belə bir qrup, Çex Respublikasının Transparency International təşkilatı (TİÇ) 25 ölkənin polis sistemində korrupsiya əleyhinə strategiyasının xülasəsini keçirdi. Bu məlumatlar TİÇ-in "Crossing the Thin Blue Line" (Nazik mavi xətti keçərkən) adlanan nəşrində yerləşdirilib.

Hazırda TİÇ Çex polisi üçün antikorrupsiya strategiyası hazırlayır. O, bu işi Daxili İşlər Nazirliyi, Ədliyyə Nazirliyi, polisin rəyasət heyəti, çex polisi, Baş Prokuror Bürosu, məhkəmələr, Prezidentin dəftərxanası, Ombudsman, insan haqları üzrə hökumət komissarı kimi ictimai həyatın bütün sektorlarının nümayəndələri, eyni zamanda Çex Helsinki Komitəsi, "Ehtiyacı olan insanlar" və mülki hüquq müşahidəçiləri kimi qeyri-hökumət təşkilatları ilə əməkdaşlıq qurmaqla görür.

Bir tədbir daha effektiv təsir bağışlayır. Bu, polis və polis məktəblərində təhsil alanlar üçün etika və dürüstlük sahəsində davamlı hazırlıq işlərinin aparılmasıdır. TİÇ, polis məktəblərinin müəllimləri üçün pilot kurslarının vasitəsiylə Çex polisində bu elementlərin həyata keçirilməsi istiqamətində addımlar atdı.[11]

PROKURORLAR

Hüququn aliliyi tələb edir ki, dövlət tərəfindən məhkəmə təhqiqatları prosesi ağıllı və ədalətli aparılsın.

İttiham prosesinin başlanğıcı, yaxud ittiham proseduruna başlamaqdan imtina gərəksiz motivlər, qismən də siyasi mülahizələr əsasında olmamalıdır, hər şeydən öncə ictimai maraqlara, ədalətliyə tələbat motivlərinə əsaslanmalıdır. Şübhəsiz, məhkəmə təhqiqatı üçün qərarverici səlahiyyət hüququn mürəkkəb sahələrindən biridir. Bu məsələ hüququn aliliyinin həlledici məqamını özündə əks etdirir.

Aydındır ki, şübhəli şəxsin mümkün siyasi üstünlükləri, yaxud çatışmazlıqları, irqi, mənşəyi, dini işə qətiyyənlilik aidiyyəti olmayan amillərdir. Ancaq qərarların qəbul edilməsi prosesinə tə-

sir göstərən başqa əhəmiyyətli sahələrə müstəqil mühakiməyə istinad etmək vasitəsiylə icazə verilə bilər.

Qərarların qəbul edilməsi prosesini şəffaf və ədalətli həyata keçirmək üçün dövlət prokuroru heç bir siyasi partiyadan və maraqlı qrupdan göstəriş almamalıdır. Məsələn, dövlət prokurorluğu barədə Serbiya qanunu nəzərdə tutur ki, prokurorluq muxtar agentlikdir və istənilən dövlət idarəsindən, kütləvi informasiya vasitələrindən, yaxud açıq bəyanatlardan istifadə etmək kimi təsirin başqa formaları, prokurorluğa istənilən təzyiq qadağandır.

Dövlət prokurorluğu yüksək məhkəmə instansiyası ilə bərabərləşdirilə bilər və belə hesabat vermə keyfiyyətində əsasnamə vasitəsilə əsaslandırılmış şəkildə vəzifədən kənarlaşdırma təmin edilir.

Hüquqşünas peşəsi və geniş auditoriya üçün anlaşılqı olan dəqiq prinsiplər, ittihamın irəli sürülməsi haqqında qərar qəbul ediləndə hansı hüquqpozmanın nəzərə alınmasını, hansının istisna olunmasını müəyyənləşdirməlidir.

Prokurorların roluna aid Beynəlxalq Rəhbərlik Prinsipləri sənədi, cinayətkarlığın aradan qaldırılması və hüquq pozanlarla rəftar barədə 1990-cı ildə Kubada (Havana) keçirilən BMT-nin 8-ci Konqresində hazırlanıb. [12]

BMT-nin 7-ci konqresi seçimə aid rəhbər prinsipləri, peşə hazırlığını, prokuror statusunu, onların vəzifə və davranışlarını, cinayət məhkəmələri sisteminin rəvan fəaliyyətinə töhvə verən inkişaf vasitələrini və onların polislə əməkdaşlığını, cinayət prosedurlarında onların qərarverici səlahiyyətlərinin əhatə dairəsini, eyni zamanda BMT-nin gələcək konqresləri

üçün məruzə təqdim etmək imkanlarını işləyib hazırlamağa çağırırdı.

BMT-nin Havanada qəbul etdiyi rəhbər prinsiplərə aşağıdakılar daxildir:

10. *Prokuror vəzifəsi məhkəmə funksiyalarından ciddi şəkildə ayrılmalıdır.*

11. *Qanunun icazə verdiyi, yerli praktikaya uyğun gələn yerdə ittihamnaməni hazırlamaq, cinayətin istintaqında bu istintaqın qanuniliyinə nəzarət, cəmiyyətin maraqlarına uyğun şəkildə məhkəmə qərarlarının və başqa funksiyaların həyata keçirilməsinə nəzarət də daxil olmaqla prokurorlar cinayət prosedurlarında fəal rol oynamalıdır.*

12. *Prokurorlar öz funksiyalarını qanuna uyğun, ardıcıl və ədalətli şəkildə həyata keçirir, eyni zamanda insan ləyaqətinə hörmətlə yanaşır və insan haqqlarını müdafiə edir, beləliklə, məhkəmə prosesinin düzgünlüyünün təminatına və cinayət məhkəməsi sisteminin rəvan fəaliyyətinə yardım göstərir.*

13. *Öz funksiyalarını yerinə yetirən zaman prokurorlar aşağıdakılara əməl etməlidir:*

(a) *Öz funksiyalarını qərəzsiz şəkildə həyata keçirməli, istənilən cür siyasi, sosial, dini, irqi, mədəni, seksual, və b. ayrı-seçkilikdən kənarda dayanmalıdır.*

(b) *Cəmiyyətin maraqlarını qorumaq, obyektiv davranmalı, şübhəli şəxsin vəziyyətini lazımi qaydada nəzərə almalı, şübhəli şəxsin maraqlarının əleyhinə və yaxud da kiminsə xeyrinə yönəlməsindən asılı olmayaraq işə aidiyyəti olan bütün amillərə diqqət yetirməlidir.*

(c) *Əgər vəzifənin yerinə yetirilməsi, yaxud ədalət məhkəməsinin ehtiyacları başqasını tələb etmirsə, məsələlərin konfidensiallığını mövcud görünüşdə saxlamaq.*

(ç) *Haqsızlığa düşər olanın qayğılarına və şikayətlərinə baxmaq (onların şəxsi maraqlarına toxunulan məsələlərdə), onları hakimiyyətdən sui-istifadə və cinayət qurbanları üçün ədalətliyin əsas prinsipləri Deklarasiyasına uyğun hüquqlar barədə məlumatlandırmaq.*

14. *Prokurorlar məhkəmə təhqiqatına təşəbbüs göstərmir və onu davam etdirmir. İttihamın əsassız olaraq irəli sürüldüyünü göstərən qərəzli istintaq zamanı isə prosedurları möhkəmləndirmək üçün bütün imkanlarını səfərbər edir.*

15. *Prokurorlar dövlət vəzifəli şəxslərin törədikləri cinayətlərin, xüsusən də korrupsiyanın, hakimiyyətdən sui-istifadənin, insan haqqlarının kobud şəkildə pozulmasının və beynəlxalq hüquqda qəbul edilən başqa cinayətlərin məhkəmə təhqiqatlarına lazımi diqqət ayırmalıdır. Bu təhqiqatlar qanun üzrə səlahiyyətin olduğu zaman və yerli praktikaya uyğun şəkildə aparılmalıdır.*

16. *Prokurorlar şübhəli şəxsə qarşı informasiya alan və məlumat əsasında, ya da ki, məntiqə bu informasiyanın qeyri-qanuni yollarla əldə edildiyini bilən zaman, yəni şübhəli şəxsin hüquqları pozulanda, əl-əlxus da söhbət alçaldıcı və qəddar işgəncələrdən, yaxud insan haqqlarının pozulduğu başqa cəzalardan gedəndə, onlar bu informasiyaların kimlərə qarşı istifadə olunmasından imtina etməlidir. Ancaq belə metodlardan istifadə edənlər is-*

tisnadır, yaxud məhkəmə münasib qaydada məlumatlandırılmalıdır ki, işgənc-ələrdən istifadə yoluyla informasiya əldə edənlər ədalət məhkəməsi qarşısında dayansınlar.

17. Prokurorlara qərarverici funksiya verilən ölkələrdə qanun, yaxud dərc olunmuş normalar, qaydalar məhkəmə təhqiqatları prosesində qərarların qəbul edilməsinə uyğun yanaşmanı və ədalətin möhkəmləndirilməsi üçün rəhbərlik prinsiplərini nəzərdə tutur. Buraya təsisatlar, yaxud məhkəmə təqiblərindən imtina da daxildir. [13]

Təəssüf ki, korrupsiyaya qarşı qanunların tətbiq olunmasında aparıcı rol oynayan prokurorlar zəncirin zəif həlqəsi də olur. Prokurorların rüşvət götürdükləri, siyasi təzyiqə məruz qaldıqları, hədə-qorxu obyektinə çevrildikləri barədə nümunələr var. İrəli sürülən ittihamlar effektiv olanda onlar vəzifələrindən kənarlaşdırılırlar.

Qərarverici səlahiyyətin saxlanması məhkəmə təhqiqatları üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Prokuror sübutları ciddi araşdırandan sonra, ittiham üçün onların kifayət etməsi barədə qərara gəlməlidir. Əgər bu sübutlar yetərlidirsə, ittihamın irəli sürülməməsi üçün ictimai maraqların diqqəti də nəzərə alınmalıdır. Axırncı təsadüfə nümunə qismində onu göstərmək olar ki, hüquqpozmaları faktik olaraq trivial xarakter daşıyan zaman yüksək dərəcədə bahalı məhkəmə prosedurları özünü doğrultmur; və əksinə, ittiham edilən sağlamlıq baxımından o qədər zəif ola bilər ki, onun məhkəmə təhqiqatına cəlb edilməsi iştirakçılara əzab verir və ictimai dəyərlər üçün təhqir olar.

Bütün dünyada standartların səviyyəsini qəti şəkildə qaldırmaq üçün 1995-ci ildə Prokuror-

ların Beynəlxalq Assosiasiyası yaradıldı. O, 1996-cı ildə Budapeşt yığıncağında rəsmi fəaliyyətə başladı.

Assosiasiyasının əsas məqsədlərindən biri "...hüquqpozmalarına görə gərəqli və müstəqil məhkəmə araşdırmaları aparmaq üçün beynəlxalq miqyasda qəbul edilən bu prinsipləri inkişaf etdirmək və möhkəmləndirməkdir". 1999-cu ildə o, Prokurorların Beynəlxalq Assosiasiyasının Peşə Standartlarını və Prokurorların Ən Vacib Vəzifələri və Haqları Barədə Bəyanatı qəbul etdi. Bu Bəyanat prokurorlar və prokurorluq əməkdaşları üçün beynəlxalq davranış meyarlarına xidmət göstərməlidir. Bu, prokurorluq əməkdaşının öz standartlarını hazırlamaq üçün istifadə etdiyi işçi sənəddir.

Redaktə olunmuş variantda deyilir: [14]

1. Peşə davranışı

Prokurorlar həmişə öz peşəsinin şərəf və ləyaqətini qorumalı, qanuna, qaydalara, peşə etikasına uyğun olaraq özlərini peşəkar aparmalıdır. Onlar həmişə yüksək dürüstlük standartları, çalışqanlıq nümayiş etdirməli, ardıcıl, müstəqil və qərəzsiz olmağa cəhd göstərməlidir. Onlar hər zaman ədalətli məhkəmə araşdırmalarında ittiham olunanın haqlarının müdafiəsində dayanmalı, qanuna uyğun şəkildə ittiham olunan üçün əlverişli sübutların ictimailəşdirilməsini, yaxud ədalətli məhkəmə araşdırmasının aparılmasını təmin etməlidir. Prokurorlar həmişə ictimai maraqlara xidmət etməli və bu maraqların müdafiəsində dayanmalıdır. Eyni zamanda insan haqq və ləyaqətinin universal konsepsiyasını qorumalı, dəstəkləməli və ona hörmətlə yanaşmalıdır.

2. Müstəqillik

Konkret yurisdiksiyanın icazə verdiyi zaman qərarverici prokuror səlahiyyətindən istifadə müstəqil şəkildə, heç bir siyasi müdaxilə olmadan həyata keçirilməlidir. Əgər başqa qeyri-prokuror hakimiyyəti prokurora konkret və ümumi təlimat vermək hüququna malikdirsə, belə təlimatlar:

- ▶ Şəffaflıq
- ▶ qanuni hakimiyyətə uyğunluq
- ▶ prokuror müstəqilliyinin aktuallığını təmin edən rəhbər prinsiplərə əməl olunmasıdır.

Prosedurun müəyyənləşdirilməsinə, yaxud qanuni prosedurun dayandırılmasına yönəlməmiş qeyri-prokuror hakimiyyətinin istənilən hüququ bu qaydada həyata keçirilməlidir.

3. Qərəzsizlik

Prokuror öz vəzifəsini qorxmadan, eyni zamanda kimsəyə xidmət göstərmədən, yaxud ziyan vurmadan qərəzsiz şəkildə həyata keçirməlidir. Onlar toxunulmaz fərdi, ya seksant maraqları ilə, ictimaiyyət və kütləvi informasiya vasitələri tərəfdən təzyiqlərə tab gətirməli, ancaq ictimai maraqlardan çıxış etməlidir. Onlar obyektiv hərəkət etməli və cəhd göstərməlidirlər ki, bütün zəruri və əsaslandırılmış təhqiqatlar başa çatdırılsın, nəticələr ictimailəşdirilsin, şübhəli şəxsin günahkar, yaxud günahsız olması bilinsin. Onlar daim həqiqətə can atmalı və məhkəmələrin həqiqəti tapmasına yardım göstərməli, eyni zamanda haqsızlığın qurbanı olanlara və ittiham edilənlərə ədalətin və qanunun tələb etdiyi şəkildə bəraət qazandırılmalıdır.

4. Cinayət təhqiqatlarında rol

Prokurorlar:

- ▶ öz funksiyalarını ədalətli, ardıcıl, çevik, obyektiv, qərəzsiz və peşəkarcasına yerinə yetirməlidir
- ▶ təhqiqatı sübutlar yaxşı əsaslandırılmış olanda açmalıdır, belə sübutlar olmadıqda təhqiqatı davam etdirməməlidir
- ▶ bütün prosedur boyu işin ədalətli şəkildə (sübutlarda göstərilənlərdən kənara çıx-mamaq şərtlə) qabağa getməsinə təmin etməlidir
- ▶ müttəhimlərin məhkəmə instansiyaları və başqa uyğun müəssisələrlə əməkdaşlıq haqqına qarant olmalıdır
- ▶ qanuna və ədalətli məhkəmə təhqiqatlarının tələblərinə uyğun şəkildə məhkəməyə qədərki faydalı informasiyaları ictimailəşdirməlidir
- ▶ insan haqqlarının kobud şəkildə pozulmasını göstərən qeyri-qanuni metodlarla (xüsusən də işgəncələr və qəddar davranış metodları) şübhəli şəxsə əldə olunmuş sübutların istifadəsindən imtina etməlidir.

5. Əməkdaşlıq

Məhkəmə təqiblərinin ədalətliliyini və səmərəliliyini təmin etmək üçün prokurorlar polislə, məhkəmə ilə, hüquq peşəsinin təmsilçiləri ilə, ictimai müdafiəçilərlə və başqa hökumət təsisatları ilə (milli və ya beynəlxalq, fərqi yoxdur) əməkdaşlıq etməli və prokurorluq əməkdaşlarına, öz həmkarlarına, qanuna uy-

ğun olaraq başqa yurisdiksiyalara qarşılıqlı əməkdaşlıq ruhunda yardım göstərməlidir.

6. Səlahiyyətlərdən istifadə

Peşə vəzifələrini müstəqil və bu standartlara uyğun şəkildə yerinə yetirmək üçün prokurorlar hökumətin əsassız hərəkətlərindən müdafiə olunmalıdırlar. Bütövlükdə onların aşağıdakılara haqqları çatmalıdır:

- ▶ *Peşə funksiyalarını qorxutmadan, maneə yaratmadan, təqib etmədən, lazımsız müdaxilələrə yol vermədən yerinə yetirilməsi, yaxud özünü doğrultmayan vətəndaş, cinayət və məsuliyyətin başqa növlərinə cavab verilməməsi*
- ▶ *prokuror funksiyalarının lazımi qaydada yerinə yetirilməsi zamanı, onların və ailələrinin hakimiyyət tərəfindən fiziki müdafiəsinin təmin olunması*
- ▶ *münasib iş şəraitinin yaradılması, ağır məqamlarla ölçülən mükafatlandırma, onların əmək haqlarının özbaşına azaldılmaması*
- ▶ *ağıllı və tənzimlənən vəzifə tutma müddəti, məşğulluq şərtlərini nəzərə almaqla yaşla bağlı təqaüdə çıxma, yaxud bəzi hallarda təqaüdə çıxmanı seçmək*
- ▶ *obyektiv amillərə, xüsusən də peşə sahəsində təkmilləşməyə, qabiliyyətə, bütövlüyə, nəticə və təcrübəyə əsaslanmaqla, eyni zamanda qərəzsiz və ədalətli prosedura uyğun şəkildə iş təyin olunma və vəzifədə yüksəlmə*
- ▶ *münasib peşə standartları çərçivəsindən kənar olduğu təsdiqlənən hərəkətlər barədəki şikayətlərə uyğun olaraq intizamlı ad-*

dımlar atmaq tələb edilən yerdə hüquq normalarına və qanuna əsaslanan ədalətli və çevik dinləmələr

- ▶ *intizam dinləmələrinin gedişində obyektiv qiymətləndirmə və qərar*
- ▶ *onlar, peşə hazırlıqlığının gəlişməsi və statuslarının müdafiəsi sahəsində maraqlarının təmin olunması üçün peşə assosiasiyaları və başqa təşkilatlar yarada və oraya daxil ola bilərlər*
- ▶ *qanunsuz, yaxud da peşə və etik standartlarla ziddiyyət təşkil edən əməllərin yerinə yetirilməsindən kənar olmaq.*

Sloveniyada prokurorların təyinatına və işdə yüksəlməsinə təsir göstərən siyasi amillərin ortadan qaldırılmasına cəhd edildi. Dövlət Prokuroru Haqqında Qanuna əlavə və düzəlişlər edən qanun qəbul olundu (OG № 110/02). Bu qanuna görə, prokurorların vəzifəyə təyinatı və işdə yüksəlməsi dövlət prokurorluğu şurasından gələn təkliflər əsasında həyata keçirilir. Şuranın yeddi üzvü var və onların hamısı dövlət prokurorlarıdır. Baş prokuror və onun müavinləri həmişə şura üzvlərindən olur. Baş prokurorluq dairəsindən bir üzv ədliyyə nazirliyi, yüksək vəzifə tutmayan dörd şura üzvü dövlət prokurorları tərəfindən təyin olunur.

Hansısa prokurorun vəzifəyə təyinatı və işdə irəliyə çəkilməsi barədə şuranın təklifi ədliyyə nazirinə təqdim olunur. İşdə irəliyə çəkilmə barədə təklifi nazir təsdiq etməlidir. Yeni prokuror təyin olunduğu hallarda nazirin təklifi qəbul etməmək səlahiyyəti var. Ancaq şura həmin təklifdə ısrarlı olanda və üzvlərin üçdə ikisi müsbət rəy verəndə onu təsdiq etməyə borcudur. Sonra nazir son qərar üçün təklifi hökumətə təqdim etməlidir. Yeni sistem kadr

təyinatında və xidməti işdə qabağa getməkdə mümkün siyasi təzyiqləri nəzərə cərpacaq dərəcədə azaldı. [15]

MÜSTƏQİL PROKURORLAR

Hərdən cəmiyyətin ədalətliyyə və hesabatvermə sisteminin aşkarlığına əminliyi, ancaq xüsusi mübahisəli məsələlərin təhqiqatı tapşırılan şəxslərə inamdan asılı olur. Bundan əlavə, əgər bu məsələlər faktik olaraq hökumət işinin daxili mexanizmlərinə aiddirsə, həttə təhqiqat üzrə adi vəzifəsini yerinə yetirən məhkəmə istintaqı prosesinin özünə də agah ola bilər ki, ictimai dəstək və inam olmadan işin öhdəsindən gəlmək çətinidir. Belə şəraitdə problemləri istintaq üzrə komissiya yaratmaq yolu ilə həll etmək olar.

Cəzaya layiq cinayət davranışına şübhə yarandıqda öz vəzifəsini yerinə yetirən zaman komissiya, paralel şəkildə ədalətli məhkəmə təhqiqatında şübhəli şəxsin əsas konstitusiya hüquqlarını da qorumaq kimi çətinliklərlə üzləşir. "Xüsusi ittihamçı" Birləşmiş Ştatlarda müəyyən dərəcədə uğurla fəaliyyət göstərən ictimai vəzifədir (məsələn, Watergate qalmaqalının aşkarlanması). Bu təhqiqat üzrə mümkün olan alternativ komissiyadır.

Bir sıra hüquq sistemlərində dövlət prokurorundan əlavə müstəqil prokurorun da mövcudluğu nəzərdə tutulur. Hökumətin yuxarı eşelonundakı korrupsiya təhqiqatı olunanda belə yanaşmanın özünü doğrultduğu barədə nümunələr var. Belə hallarda ictimaiyyət, hökumətin inzibati aparatının öz fəaliyyətini təhqiq etməsinə inanmaya bilər.

Müstəqil prokurorların təyin edilməsinə imkan verən qanunvericilik təhqiqatı, yaxud prokurorun iş metodları arsenalını zənginləşdirə bilər. İndi ölkələrin çoxu bu modelə maraq göstərir.

Müstəqil prokurorların təyin edilməsinə imkan verən qanunvericiliyin mövcudluğu ölkədə təhqiqat, yaxud prokuror metodları arsenalının kolleksiyası üçün faydalı əlavədir. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, müstəqil prokurorun təyin edilməsinə ehtiyac hiss olunan hallarda belə vəzifənin təsis edilməsi gec olur. Əlbəttə, əgər o hələ təsis olunmayıbsa. Tələsik təyinat müstəqil prokurorların səlahiyyətlərini müəyyənləşdirən qanunvericiliyə qeyri-adekvat ola bilər. Bu isə öz növbəsində reallığın əksinə olaraq vəzifənin "konstruksiyasının" zəifliyi barədə siyasi şübhələri artırır. Əgər bu vəzifə zəruridirsə, bu zaman onu qalmaqlarla dolu şəraitdə yaratmaq düz deyil. Həyata keçirilən işlərin nəticəsi olaraq ortaya çıxan dərsləri, o cümlədən prezident Bill Klintonun administrasiyası zamanı təyin olunan ictimai prokurorların saxlanması üçün vergi ödəyicilərinin xərclərini də nəzərə almaq lazımdır.

BEYNƏLXALQ MƏHKƏMƏ YARDIMI

Bir qayda olaraq ölkə qanunları, ölkənin sərhədlərində öz fəaliyyətini dayandırır. Bu, hadisələrin ölkə sərhədindən kənarda cərəyan etdiyi, korrupsiyadan əldə olunan mənfəətin ölkədən geri qaytarılması zamanı milli yurisdiksiya sisteminin səmərəliliyindəki nöqsanlardan istifadə edən cinayətkarlar və korrupsiyalanmış məmurlar üçün geniş imkanlar yaradır.

XARİCDƏN MƏHKƏMƏ YARDIMI

İslahatçı, başqa ölkələrə hüquqi yardımın göstərilməsi (və alınması) üçün öz ölkəsinin istifadə etdiyi audit prosedurları yaratmalıdır. Bu, axtarılda olan cinayətkarların alınması, xaricdə sübutların axtarılması, eyni zamanda xaricdəki qeyri-qanuni mülkiyyətə həbs qoyulması

və onun qaytarılması kimi məsələləri əhatə etməlidir.

Hazırkı dövrdə cinayətkarlığın beynəlmilləşməsi (qanunsuz narkotika dövriyyəsi, maliyyə fırıldaqçılığı və terrorçuluq da daxil olmaqla) tələb edir ki, ölkələr, başqa ölkələrdə cinayət qanunlarının tətbiqinə ənənəvi olaraq həvəs göstərilməməsinə yenidən baxsınlar və münasib hallarda biri-birlərinə qarşılıqlı hüquqi yardım göstərsinlər. Belə əməkdaşlıq ən yaxşı beynəlxalq praktikanı (insan haqları sahəsində beynəlxalq normalara əməl olunması da daxil edilməklə) əks etdirən müqavilələrlə, ya da ki, paralel qanunvericiliklə təmin olunmalıdır.

Ancaq bir dövlətin analoji yardım göstərməyən başqa bir dövlətə kömək etməsinə imkan yoxdur. Beləliklə, xarici dövlətdə xüsusi təhqiqat hüququ, yaxud proseduru mövcud olmaya bilər (hətta, prokurorun öz ölkəsində bu mövcud olsa da).

Hər hansı konkret təhqiqatda dövlətlərin əksəriyyətinin əməkdaşlıq təklifindən əvvəl, həmin ölkənin hökuməti və məhkəmə instansiyası əmin olmalıdır ki, tələb olunan dövlətdə ədalət məhkəməsinin standartları və cəzanın çəkilməsi elədir ki, burada qaçmış adamın qaytarılması ədalət məhkəməsinin maraqlarına uyğun gəlir.

Eyni zamanda prosessual xarakterli bir sıra məsələləri də həll etmək zəruridir. Buraya aşağıdakılar daxildir:

- ▶ *göstərilən ölkədə hakimlərin baş verən hadisəyə münasibətdə yurisdiksiya keyfiyyətində çıxış etmək haqqı varmı*

- ▶ *təhqiqatda, məhkəmə təqiblərində, yaxud baş vermiş cinayət üzrə faktların yığılmasında siyasi motivasiya varmı*
- ▶ *adi məhkəmə prosedurlarından istifadə olunurmu (yəni, heç bir xüsusi hərbi, yaxud məhkəmə instansiyalarından yox)*
- ▶ *məhkəmə təhqiqatlarının aparılması ilə bağlı hüquqpozmaları o zaman üçün hüquqpozuntusu olubmu*
- ▶ *hüququn aliliyinə əməl olunurmu. (Bir sıra ölkələr ölüm hökmünün, yaxud fiziki cəzanın tətbiq edilməyəcəyinə vəd tələb edirlər).*

Deyilənlərə yekun olaraq onu da əlavə etmək lazımdır ki, əgər konkret iş qarşılıqlı hüquqi yardımın təmin olunmasını tələb edirsə, təsdiq olunmuş qeyri-münasib davranış hər iki maraqlı ölkə tərəfindən hüquqpozuntusu kimi qəbul edilməlidir (bu, "ikiqat cinayətkarlıq" kriteriyası adı ilə məlumdur). Hüquqpozuntusuna görə cəzanın müəyyən həddi olmalıdır (adətən, maksimum bir, ya iki il həbs cəzası).

İşin texniki xarakteri qarşılıqlı beynəlxalq hüquqi yardımda ekspert tanınmalarının toplanmasını ehtiva edir. Aydın ki, belə xahişlərin hazırlanması və ifadə olunması zamanı bu, ölkənin diplomatik xidməti üçün müəyyən bir rol kimi ortaya çıxa bilər.

Adətən, beynəlxalq təşkilatların münasibətlərinin əsasında dayanan polis büdcəsi və institusional prosedurlar təhqiqatçılara, yoxlamanın hansısa forması olmadan kənar dövlətə yardım üçün müraciət etməyə ixtiyar vermir. Bir qayda olaraq hər bir ölkədə təhqiqat yardımına aid bütün xahişlərin üzərində işləyən hansısa mərkəzi hakimiyyət var. Məqsəd təqdim olu-

nan belə sorğuların xırdalıqlara qədər bütün yerli və beynəlxalq hüquq tələblərinə cavab verməsini müəyyənləşdirməkdir. Düzdür, belə instansiya başqa müqavilələr üzrə edilmiş xahişlərə xidmət üçün də mövcud ola bilər. Çox hallarda onun heyətindən hazırlığın ehtəşəviyyəsi tələb ediləcək ki, qarşılıqlı hüquqi yardım nəzərdə tutulduğundan da çevik və səmərəli olsun.

YARDIM ÜZRƏ BEYNƏLXALQ KONVENSIYALAR

Bir çox ölkələr beynəlxalq yardım üzrə rəsmiləşmiş razılaşmaların inkişafı istiqamətində hərəkət edirlər. Bu beynəlxalq korrupsiyanın boynundan asılmış ilgəyi daha kip darta bilər. Avropa Birliyi qarşılıqlı hüquqi yardımın çərçivəsini müəyyənləşdirməyi təklif etdi. Təklif 1986-cı ildə Birlik ölkələri tərəfindən həyata keçirilməyə başladı. Bu iş öz növbəsində BMT tərəfindən adaptasiya edildi ki, narkotik vasitələrin, psixotrop maddələrin qeyri-qanuni dövriyyəsinə qarşı 1988-ci il BMT Konvensiyası üçün yardım haqqındakı qayda təmin olunsun. [16]

O vaxtdan Amerika Dövlətləri Təşkilatının egidəsi altında daxili və transmilli korrupsiya hərəkətlərinə qarşı mübarizə aparmaq üçün 1996-cı ildə Amerika Dövlətlərarası Konvensiyası qəbul edildi. [17] Mövcud müqavilə təkcə qarət olunmuş pul vəsaitlərinin qaytarılmasına yardım göstərmir, eyni zamanda bəyan edir ki, korrupsiya hüquqpozuntusuna xarakter etibarilə "siyasi" bir amil kimi baxıla bilməz. Buna görə də mövcud məsələdə ittiham edilənlər öz ölkələrinə ekstradisiya olunmalıdır və heç kimin məlum "siyasi təqib" pərdəsi arxasında gizlənməyə imkanı olmamalıdır. BMT-nin Yeni Konvensiyasının məqsədi qarşılıqlı yardım (o cümlədən, oğurlanmış var-dövlətin xaricdən qaytarılması) səviyyəsini qaldırmaqdır.

Korrupsiyanı Avropa Birliyinin genişlənməsi yolunda bir maneə də adlandırılır. Bu, korrupsiyaya qarşı mübarizədə ümumavropa səylərinin gücləndirilməsi baxımından əlavə amildir. Bu səylər Avropa Birliyi ilə müştərək bağlanmış bir sıra konvensiyaların qəbul edilməsinə gətirib çıxardı. Bunlar aşağıdakılardır:

- ▶ *1990-cı il, cinayətkarlıqla əldə edilmiş gəlirlərin yuyulması, axtarılması, tutulması və müsadirəsi haqqında konvensiya* [18]
- ▶ *1999-cu il korrupsiya üzrə cinayət hüququ konvensiyası* [19]
- ▶ *1999-cu il korrupsiya problemləri üzrə vətəndaş hüququ konvensiyası* [20]
- ▶ *«Korrupsiyaya Qarşı Dövlətlər Qrupu» nun (KQDQ) yaradılması barədə müqavilə* [21]

Korrupsiya problemləri üzrə cinayət hüququ konvensiyasının şərtlərinə görə, hər bir iştirakçı ictimai həyatda, dövlət idarələrində və özəl sektorda korrupsiya ilə milli səviyyədə mübarizə aparmaq üçün razılığa gəlir. Şirkətlər cinayət hüququnun subyektinə çevrilməli, sübutların toplanmasına yardım göstərmək üçün tədbirlər görülməli və qeyri-qanuni əldə edilmiş vəsaitlər müsadirə olunmalıdır. Düzdür, bu məsələ mahiyyət etibarilə milli hüquq məsələsinə aiddir. Onlar cinayət hüququnun beynəlxalq planda tətbiqinə əhəmiyyətli dərəcədə yardım göstərə bilər. Cinayət hüququ konvensiyasının həyata keçirilməsinə Korrupsiyaya Qarşı Dövlətlər Qrupunun (KQDQ) üzvləri nəzarət edir. Onlar təkcə bu konvensiyanın monitorinqini aparmır, eyni zamanda Avropa Birliyinin korrupsiyaya qarşı fəaliyyət planı çərçivəsində hazırlanan başqa tədbirlər də görür.

Korrupsiya problemləri üzrə vətəndaş haqları konvensiyası, mülki proses vasitəsilə zərərçə-

kənin vəziyyətini düzəltmək üçün vasitələri nəzərdə tutan vətəndaş haqqlarına aid məsələlərlə məşğul olmaq istiqamətində qeyri-adi səyləri özündə ehtiva edir. Konvensiya zərərçəkənə vurulan ziyan və itkinin ödənilməsini, korrupsiya hərəkətinə görə cavabdehliyi (dövlətin cavabdehliyi də daxil olmaqla), kontraktların həqiqiliyini, korrupsiya haqqında məlumat verən əməkdaşların müdafiəsini, hesabatvermənin və auditin dəqiqliyini və b. məsələləri nəzərdə tutur.

QEYRİ-QANUNİ ƏMLAKIN XARİCDƏN QAYTARILMASI

Sənayenin inkişaf etdiyi ölkələrdə böyük miqyaslı korrupsiyadan gələn gəlirlər bank hesablarına yığılır və pulların yuyulması metodu ilə ondan istifadə olunur (bu əməliyyatlar heç bir sual vermədən ticarət alverçilərinə xidmətdən çox məmnun olan korrupsiyalasmış mühasiblər, hüquqşünaslar və bank işçiləri tərəfindən həyata keçirilir). Bütün bunların qarşısını almaq üçün ölkə elə etməlidir ki, belə şəxslərə qarşı cinayət və başqa prosedurlar tətbiq olunsun və beynəlxalq yardım vasitəsilə həyata keçirilən tədbirlər nəticəsində oğurlanmış aktivlər geri qaytarılsın.

Beynəlxalq hüquqi yardım sahəsində nizam-intizam nəzarətçilərinin son beynəlxalq hadisələrlə ayaqlaşması da vacibdir. Onlar, pulun ölkədən getdiyi təqdirdə onu qaytarmağa kömək edəcək heç kəsin olmadığı barədəki çoxəsrlik düşüncədən imtina etməlidirlər. İndi əhəmiyyətli maliyyə sektoruna malik olan ölkələr yardımın bir neçə formasını təklif edirlər. Məsələn, pulun oğurlandığı məhkəmə tərəfindən təsdiqləndiyi təqdirdə İsveçrə hökuməti indi yardım göstərir.

GİZLİ BANK HESABLARI VƏ “OFFŞOR MALİYYƏ MƏRKƏZLƏRİ”

Belə hallarda xüsusi problemlərdən biri də xarici dövlətin özünə maliyyə mərkəzi reputasiyası qazanaraq, başqa ölkələrin məmurları tərəfindən oğurlanmış pulların yuyulmasına yardım göstərməsidir. Belə mərkəzlərdə məxfilik barədə qanunlar mövcud olur və bu qanunlar pul vəsaitlərinə nəzarət etməyə imkan vermir. Bununla da başqa ölkələrin korrupsiyalasmış şəxsləri üçün etibarlı daldalanacaq yaranır.

Bütün ölkələrdə bank sirrləri haqqında qanunlar var. Bu qanunlarla şəxsi həyatın toxunulmazlığı müdafiə olunur. Ölkələrin çoxunda insanlar öz əmanətlərinin və maliyyə vəziyyətlərinin konfidensiallığını gizlətməyə üstünlük verirlər. Bu bankların məqsədi o deyil ki, müştərilər vergi yığanlardan yayınsın. Adətən, hesablar vergi gəlirləri üzrə yerli hakimiyyət tərəfindən yoxlamaya məruz qalır.

Ancaq bir sıra ölkələr, bu sahədə bəraət qazandırmaz mümkün olan başqa ölkələrə nisbətən daha böyük müdafiə təmin edirlər və onların qanunları narkotika tacirlərinin və yüksək rütbəli məmurların peşəkar məsləhətçiləri tərəfindən amansızcasına istismar edilə bilər. Onlar, bir ölkənin öz büdcə gəlirlərini toplamasının başqa ölkənin işi olmadığı barədə beynəlxalq planda mövcud olan fikrə əsaslanmaqla zəhmətsiz gəlir əldə edirlər. “Bu cür vergi limanları” rejimi həmin zəif cəhəti istismar etməyə, hətta benefis hesab sahiblərinin kimliyinin aşkarlanmaması üçün araşdırma aparmaq cəhdlərinə imkan verməməyə çalışır. Məsələn, təsdiq etmək olar ki, konkret vergi hiymədarlığında səhmlərin siyahısı məxfi sayılır və buna görə də cinayət sanksiyası olmadan onun dəyəri aşkarlanma bilməz. Bu

dəlil onu deyir ki, əgər hesabların aşkarlanması barədə ikinci ölkədən olan şəxs çağırışa cavab verirsə, bu zaman o məsuliyyəti üzərinə götürür.

Pulların yuyulması metodundan təkcə cinayətlərdən sonra deyil, eyni zamanda razılaşmaya qədər cinayətin həyata keçirildiyi müddətdə də istifadə edilir. Ələ alma məqsədilə istifadə olunan pulun mənşəyini və təyinat yerini gizlətmək üçün maliyyə axınları, pulların yuyulmasının və qanunsuz pulların səmərəli aşkarlanması sisteminin olmadığı ölkələr vasitəsilə istiqamətlənir.

Bu ölkələrin maliyyə sektorları bir qayda olaraq nəzarətin və tənzimlənmənin qənaətbəxş olmaması ilə fərqlənir. Onların qanunvericiliyi məhkəmə hakimiyyətinin informasiyaya çıxışına qarantiya vermir və kompaniyalar haqqındakı qanunları benefisiarlara məxsus köçürmələri və vəsaitlərin faktiki sahiblərini gizlədən yalançı kompaniyaların, şirkətlərin yaradılmasına yol verir.

Səhmi təqdim edəndən (pul vəsaitləri kimi, səhmlərə sahiblik edən kompaniya yazılı sənəd vasitəsilə başqa şəxsə ötürülən zaman) və əmanət kitabçasını təqdim edəndən (hesaba və nömrəli koda çıxış imkanına sahib olan zaman; bu hesabın özünə sahib olmaq deməkdir) tez-tez istifadə olunur.

1989-cu ildə "Böyük Yeddiliyin" təşəbbüsü ilə maliyyə fəaliyyətləri üzrə işçi qrupu yaradılması ilə, mənşəyində narkotika ticarəti dayanan pulların yuyulması prosesinin, "yaxud başqa cinayət fəaliyyətlərinin" cinayət əməlləri kimi qəbul olunması istiqamətində bir sıra beynəlxalq tədbirlər həyata keçirildi. [22] Bunun nəticəsində ən azı 40 ölkə, İİƏT-ə daxil olan ölkələrin demək olar ki, hamısı öz bank sistemlərindən keçən maliyyə axınlarını izləməyə im-

kan yaradan qanunvericilik tədbirləri və başqa inzibati tədbirlər həyata keçirildilər.

Bu prosedurlar cinayət mənşəli depozitlər barədə mərkəzi banka və milli cinayət kəşfiyyatı idarəsinə məlumat vermək üçün kommersiya banklarının olmasına ehtiyac hiss edir. Avropa Şurasının təmsalında bu tədbirlər, bütün üzv ölkələr üçün məcburi olan qətnamələrdə öz əksini tapdı. Ancaq pulların yuyulmasına əsas cinayət kimi baxmayan ölkələr hələ qalmaqdadır, buna görə də onlar pulların yuyulması ilə bağlı ittiham irəli sürən başqa ölkələrə nisbətən hüquqi yardım göstərmək qabiliyyətində deyillər (yaxud buna həvəs göstərmirlər).

PULLARIN YUYULMASI

Bu praktikaya qarşı dayanmaq üçün pulların yuyulmasının qarşısının alınması kontekstində prinsiplər işlənib hazırlandı. Ancaq bu prinsiplər biznes üçün kağız izlərinin qurulması baxımından (bütün qanuni olanlar daxil edilməklə) daha geniş tənzimləməni və maliyyə sektorunda "qlobal nəzarət strukturunun" yaradılmasını nəzərdə tutur.

Bu prinsiplərə aşağıdakılar daxildir:

- ▶ *"Öz müştərini tanı": maliyyə institutları tanımadıqları müştərilərlə işgüzar əməliyyatlar aparmamalıdır.*
- ▶ *Qeyri-adi şəraitlərdə çox ehtiyatlı davranış tətbiq etməyin vacibliyi*
- ▶ *Razılaşmaların iqtisadi fonu barədə qeydlərin, faylın identifikasiyasının qorunmasının vacibliyi*
- ▶ *Şübhəli razılaşmalar barədə hakimiyyət səlahiyyətlilərini xəbərdar etməyin vacibliyi.*

Aydındır ki, pulların yuyulması davam edir, zəifləmir. Ən azı ona görə ki, iqtisadi fəaliyyətin cəlb olunması üzrə özəl banklar arasında rəqabət mövcuddur. Bununla yanaşı yüksək rütbəli dövlət məmurlarının və onların ailələrinin hesablarının mühafizəsi məsələsində bankların narahatçılığı da artmaqdadır. Bu məsələlərin həlli üçün əlavə tədbirlər özündə aşağıdakıları cəmləşdirir:

- ▶ *Korrupsiyanın endemik (yerli, özünəməxsus) xarakter aldığı yerlərdə, fəaliyyətdə olan şəxsin yüksək vəzifə tutan benefisiarını, yaxud müştərini işə cəlb etdiyi yerlərdə və müştərilərin silah satışı kimi yüksək səviyyədə korrupsiyalarda iştirak etdiyi yerlərdə regionlardan gələn razılaşmaları işə qoşmaq üçün "qırmızı bayraqlı kataloqlara" yenidən baxmaq.*
- ▶ *Maliyyə institutlarında ehtiyatlılığın geniş tətbiqi. Dürüslüyün yoxlanılması maliyyə*

institutlarının yoxlanmasında, kadr hazırlığına tələbatların aşkarlanmasında özünə yer tapa bilər.

- ▶ *Qaydalara əməl etməyən maliyyə institutlarının və operatorların aşkarlanması. Belə yanaşma ya iradənin çatmamasından, ya da ki, imkan çatışmazlığından beynəlxalq qaydalara əməl etməyən və inzibati sanksiyaların tətbiqinə yol verən müəssisələri aşkarlaya bilər.*

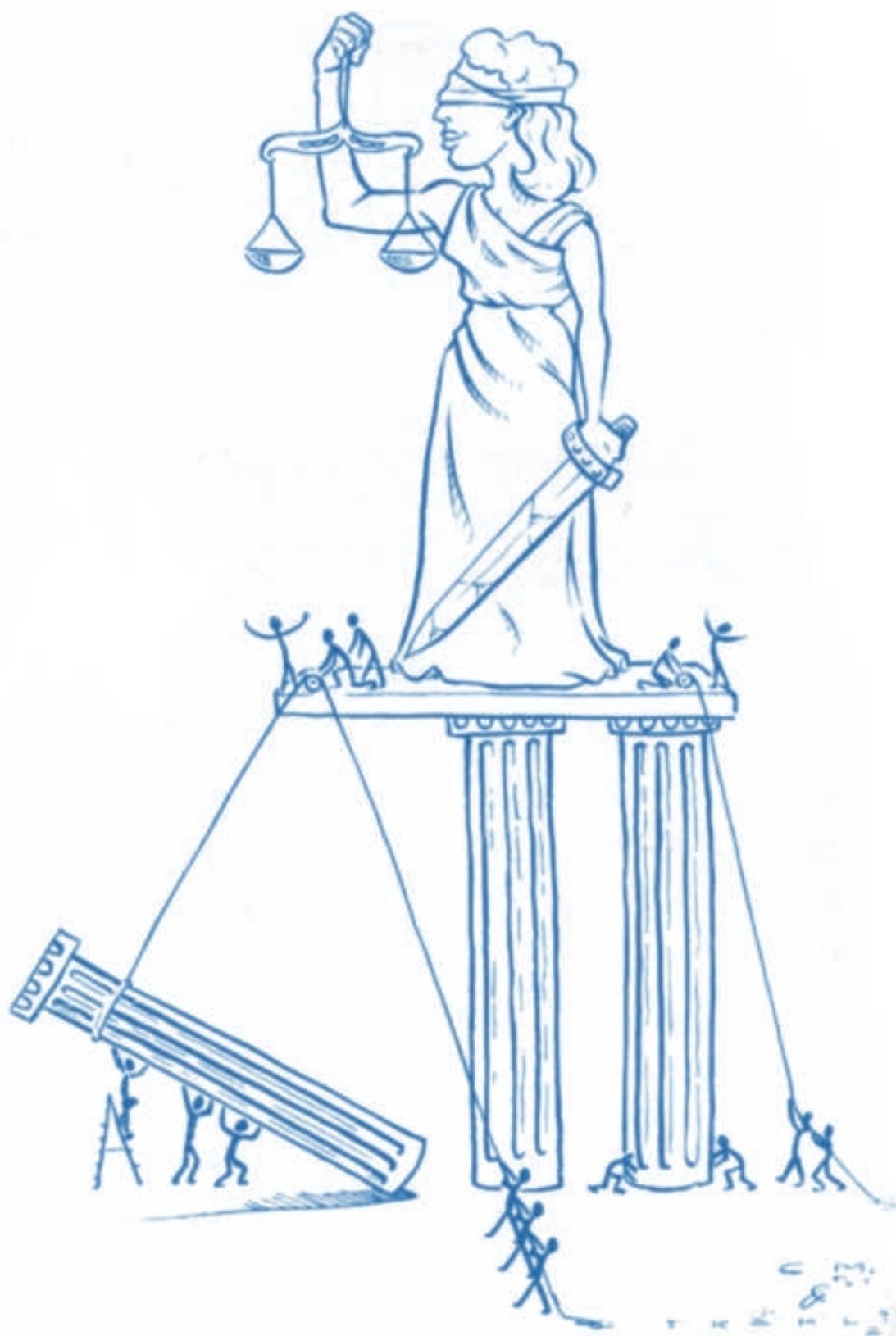
Pulların yuyulmasına qarşı mübarizə üzrə bu qanunvericiliyin və inzibati tədbirlərin, mövcud danışıqlarda tərəf olmayan, ancaq pulların yuyulması zəncirində bir həlqə ola bilən (ola bilsin ki, bunu dərk etmədən) və oxşar qanunvericiliklərin tətbiqi münasib olan yerlərdə (o elə ifadə olunmalıdır ki, konkret şəkildə rüşvətxorluqdan əldə edilən gəlirlərə aid olsun) ölkələrin rüşvət praktikasından gələn gəlirləri aşkarlaya biləcəyi aydın deyil.

QEYDLƏR

- 1 Writing an Effective Anticorruption Law: Prem Notes №. 58, October 2001. <http://www.worldbank.Org/afr/findings/englis/find203.pdf>. —
- 2 Qanunvericilik aktlarının tam siyahısı aşağıdakı ünvandadır: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>
- 3 OAS General Assembly resolution AG/res. 1398 (XXVI – 0/96) of Marsh 1996, annex.
- 4 İnsan Haqları Üzrə Baş Komissar İdarəsi: Vətəndaş və İnsan haqları barədə Beynəlxalq Pakt: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.html

- 5 Quoted in Bertrand de Speville, "Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human Rights": http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html
- 6 İşin daha əhatəli və rəsmi təsvirinə aid məsələlər üçün baxın. Speville, Bertrand de.1997. Reversing the Onus of Proof: Is It it Compatible with Respect for Human Rights Norms (above) on which this section and the following section are based.
- 7 Attorney – General V. Hui Kin Hong, Court of Appeal of Hong Kong, Appeal №.52 of 1995, p.16.

- 8 9-cu bölmə rüşvətxorluğun aradan qaldırılması barədə sərəncamdır (Honkonq). Oxşar qayda 1905 (Avstraliya) və 1910 –cu illər (Yeni Zelandiya) Gizli Komissiyalar Haqqındakı Qanunda öz ifadəsini tapır.
- 9 Komissarın müraciətinin tam mətnini və işə aid diyyatı olan başqa sənədləri aşağıdakı ünvandan əldə etmək olar: <http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Proqframe.html>.
- 10 İnterpol: polis qüvvələrində/xidmətində korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Qlobal Standartlar: <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>
- 11 Transparency International: Transparency in the Police: http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=48
- 12 Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U. N. Doc.A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990): <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/14grp.htm>
- 13 1990-cı ilin sentyabrında Kubada, Havana şəhərindəki Prokurorların Beynəlxalq Assosiasiyasında qəbul edilmişdir: http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html.
- 14 Tam mətn Nikolas Kouderi QC-nin Beynəlxalq prokuror standartlarında öz əksini tapıb: <http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Procecutio%20Standards.htm><http://www.iap.nl.com/>
- 15 GRECO 2003 Evaluation Report – Slovenia: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2Grec%20Eval2Rep \(2003\)1E – Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2Grec%20Eval2Rep%20(2003)1E%20Slovenia.pdf)
- 16 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1998: <http://www.unodc.org/adhoc/decade/conv.htm>
- 17 Inter-American Convention Against Corruption: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
- 18 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 19 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 20 Council of Europe Civil Law Convention on Corruption: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>
- 21 Group of States against Corruption: <http://www.greco.coe.int/>
- 22 Pulların yuyulmasına aid maliyyə fəaliyyətləri üzrə işçi qrupu: <http://www1.oecd.org/fatf/>



STRATEGİYALAR, SİSTEMLƏR VƏ QƏRARLAR

Son zamanlara qədər dünyada idarəçiliyin təkmilləşdirilməsi istiqamətindəki təşəbbüslər çox vacib hesab olunan məsələlərdən - korrupsiya ilə mübarizə üzrə sistemli və məntiqli tədbirlər, milli sistemdə dürüslüyün təmin olunmasına yönələn islahatlardan yan keçirdi. Dürüslük konsepsiyasının özü son zamanlarda korrupsiya ilə mübarizə məsələləri üzrə diskussiyalarda meydana gəldi və müxtəlif təşkilatlar tərəfindən mənimsənilir. [1]

Dürüslük sistemində ifadəsini tapan əsas konsepsiyanın dərki zəruri, həm də qərarların real olması baxımından əhəmiyyətlidir. Bundan başqa, hər bir konkret qərar sistemin başqa hissələri ilə uyğunluq təşkil etməlidir; buradan da kompleks yanaşma zəruriliyi yaranır. Korrupsiyaya qarşı mübarizə kampaniyalarının əsas uğursuzluğu qarşıya kifayət qədər məhdud bir məqsədin qoyulması ilə bağlıdır. Məsələnin sadə həlli, yaxud "möcüzəli vasitə" yoxdur.

MİLLİ STRATEGİYA NÜMUNƏLƏRİ

Litvanın yüksək hakimiyyət orqanı olan Seym 2002-ci ilin yanvarında korrupsiyaya qarşı milli mübarizə proqramı qəbul etdi. Proqram yeddi ildən on ilə qədər bir müddət üçün nəzərdə tutulur. Strategiyanın ümumi məqsədi korrupsiyanı elə bir səviyyəyə endirməkdir ki, o sosial, iqtisadi, demokratik inkişaf yolunda maneəyə çevrilməsin.

Proqram özündə üç əsas elementi ehtiva edir: korrupsiyanın profilaktikası, təhqiqat və hüququn tətbiq olunması, əhəlinin tərbiyəsi. Bunlar paralel şəkildə həyata keçirilməli və eyni dərəcədə prioritetə malik olmalıdır. Proqramda həmçinin korrupsiya barədə işlərin təhqiqat

səmərəliliyinin yüksəldilməsi tədbirləri, ictimaiyyətin korrupsiya ilə mübarizəyə cəlb olunması və korrupsiya ilə mübarizə sahəsində təhsil proqramlarının təkmilləşdirilməsi öz əksini tapır.

Bütün aktiv siyasi partiyalar öz proqramlarına korrupsiya ilə mübarizə məsələlərini daxil edir. Hüquq və digər sahə ilə məşğul olan təşkilatlardan (məsələn, gömrükdən) Seymə hesabatlar daxil olur, bu hesabatların nəticəsində icra hakimiyyəti orqanlarını konkret antikorrupsiya tədbirləri görməyə məsul edən qərarlar qəbul olunur. Bu tədbirlər özü-özlüyündə hökumətin fəaliyyətində vacib yer tutur. Korrupsiya məsələsinə prezidentin hər il xalqa müraciətində də toxunulur.

Bu məsələlər mətbuatda da geniş işıqlandırılır. Korrupsiyalanmış məmurların KİV vasitəsilə aşkarlanması və müxtəlif müəssisələrdə korrupsiyanın təhqiq edilməsi nümunələri az deyil. Litvada KİV geniş azadlığa malikdir və senzura yoxdur. [2]

Ölkənin strategiyası siyasi partiyaların maliyyələşməsi üzərində şəffaflığın artırılmasına və torpaq əldə etmə sahəsindəki mövcud sistemin təkmilləşdirilməsinə yönəldilib. Korrupsiyaya həssas sahələrə xüsusi diqqət yetirilir. Siyasi və inzibati korrupsiya ilə bağlı tədbirlər görülür (vergi və gömrük orqanlarında, dövlət satınalmaları sahəsində və özəlləşdirmədə, səhiyyə və hüquq-mühafizə sahələrində olan korrupsiya da bura daxildir). Sənəd statistik deyil və hər iki ildən bir korrekte oluna bilər. [3]

Macarıstanda korrupsiyaya qarşı milli fəaliyyət planı, BMT-nin korrupsiya ilə qlobal mübarizə proqramının pilot layihəsi çərçivəsində hazırlanıb. [4] Onun məqsədi yenicə Avropa Birliyinə qəbul olunan ölkə üçün etalon yaratmaqdır. Antikorrupsiya tədbirləri milli özəlliklə AB-nin

tələblərini və BMT-nin qlobal yanaşma tərzini birləşdirməyə yönəlib.

Rumıniyanın fəaliyyət planı da AB-yə qəbul perspektivlə bağlıdır (antikorrupsiya tədbirləri AB-nin qəbul etdiyi "Kopenhagen meyarları" [5] kontekstində dəyərləndirilir). 2001-ci ildə Rumıniyada cinayətkarlığın profilaktikası üzrə Milli Komitə yaradıldı. Bunun bir vacib şöbəsi iki proqramın - korrupsiya profilaktikası üzrə Milli proqramın və korrupsiya ilə mübarizə üzrə Milli Fəaliyyət Planının həyata keçirilməsinə məsuldur.

Rumıniyada qəbul edilmiş kompleks strategiya korrupsiyaya həssas olan sahələrə yönəldilib. Məsələn, məhkəmə islahatları proqramı aşağıdakı əsas məsələlərə diqqəti cəlb edir:

- ▶ *ixtisaslaşdırılmış hüquqşünaslar yetişdirmək*
- ▶ *hakimlərin vəzifəyə təyin olunmasında və işdə irəliləməsində ədalətli və müstəqil prosesin təmin olunması*
- ▶ *universitetlər tərəfindən etika üzrə proqramın qəbul olunmasının təminatı.*

Dövlət administrasiyalarında və idarələrində islahatlar dövlət xidmətinin əks-mərkəzləşməsinə əsaslanır və inzibati normaların sadələşdirilməsinə, qaydaya salınmasına, məhkəmə, auditor təşkilatları və ombudsmanın nəzarət funksiyalarının möhkəmləndirilməsinə yönəlib. Milli proqram da siyasi fəaliyyətdə və maraqların toqquşmasında korrupsiyaya qarşı mübarizəyə yönəlib. Onun məqsədi parlament immunitətinin, siyasi partiyaların maliyyələşdirilməsinin tənzimlənməsi və məhdudlaşdırılmasıdır.

Rumıniyada qəbul edilmiş fəaliyyət planı əlavə olaraq xüsusi antikorrupsiya komissiyasının təyin olunması hüququnun prokurorun tələbi ilə möhkəmləndirilməsini nəzərdə tutur. İspaniyada qeyri-hökumət təşkilatı kimi yaradılmış xüsusi antikorrupsiya prokurorluğu komissiyası korrupsiyalanmış davranışları, rüşvətxorluğu və şikayətləri təhqiq edir. [6]

MİLLİ DÜRÜSTLÜK SİSTEMİ

Müasir dövlət idarəçilik sistemində hesabatverməni (accountability) nəzərə almaq hamı tərəfindən qəbul edilir. Hakimiyyət başında duranların şəxsi maraqları ilə deyil, hesabatvermənin olmaması ilə heç bir sistem ictimaiyyətin maraqları üçün çalışa bilməz.

Mahiyyət etibarıyla inkişaf etməkdə olan və keçid dövrünü yaşayan ölkələrin əsas vəzifəsi "yuxarıdan aşağıya" prinsipi ilə qurulmuş idarəçilik sistemindən uzaqlaşmaqdır. Bu sistemdə idarəedən elit komanda verir, şaquli qayda ilə düzülən digərləri isə buna tabe olur. Belə sistemin əvəzinə "üfiqi hesabatvermə" sistemində istiqamət götürülməlidir. Bu sistemdə hakimiyyət bölgüsü həyata keçirilir, monopoliya olmur və hər bir heyətin öz işinə görə cavabdehliyi əsas götürülür. Bu proses yeni deyil. Dövlət idarəçiliyinin müasir formasını yaradan inkişaf etmiş sənaye ölkələri bu prosesi keçiblər.

Belə sistemin zəruri elementi azad mətbuatdır. Ancaq mətbuat da qanuna uyğun olaraq müəyyən məhdudlaşmalara əməl etməlidir. Məsələn, insanların nüfuzuna ləkə salmaqdan özünü qorumaq lazımdır. Hətta azad mətbuat da, KİV Şurasına (ya sadəcə mövcud olar, ya da ki, konstitusiyaya orqanı ola bilməz) olmasa da, məhkəmələrə hesabat verməlidir. Öz növbəsində məhkəmələr hakim elitin buyruqlarını

yerinə yetirmir, onlar müstəqil fəaliyyət göstərir və hüququn aliliyi prinsipini təmin edir. Ancaq bu müstəqillik də mütləq deyil. Şikayət vermə sisteminin mövcudluğuna görə onlar da qəbul etdiyi qərarlar üçün məsuliyyət daşıyırlar. Bundan əlavə, hər bir məhkəmə başqa orqan qarşısında hesabat verir (Qanunverici məclis, yaxud hüquqi xidmət üzrə komissiya).

Bu orqan qanunverici orqana hesabat verməklə, öz növbəsində seçki prosesi ilə bütün vətəndaşlar qarşısında hesabat verir. “Üfiqi hesabatvermə” sistemi nöqsansız dairə yaradır: onun hər bir iştirakçısı eyni vaxtda yoxlayan və yoxlanılan olur. Hakimiyyət bölünür, monopoliya alınmır.

Ancaq “nöqsansız dairə”nin yaradılmasından danışmaq asandır, nəinki onu gerçəkləşdirmək. Əsrlərdən gələn ənənələri, qaydaları tərsinə çevirib başı üstə qoymaq lazımdır. Bunun üçün bütöv bir nəsil, bəzən isə bir neçə nəsil tələb olunur. Hətta bu halda da məqsədə çatmaq asan olmayacaq.

Düzdür, demokratik dəyişmələr böyük ümidlər yaradıb. Ancaq praktikada demokratiyanın bərqərar olması korrupsiya, hakimiyyətdən sui-istifadə, qohumbazlıq kimi ortadan qalxmalı neqativ hallar ucbatından təhlükələrlə üzləşir. Demokratiyada hesabatvermə aşağıdan yuxarıya deyil, yuxarıdan aşağıya, yəni şaquli qaydadadır. Ancaq totalitar sistemdən xalqa zaman-zaman səs haqqı verilən yeni sistemə keçidə nisbətən idarəçilik alətlərinin islahatı məsələsi daha dərinidir.

Beləliklə, şaquli cavabdehlik sistemindən, üfiqi hesabatvermə sisteminə keçilməlidir. Bu sistemdə hakimiyyətin müxtəlif qanadları tərəfindən sui-istifadələrə yol verilməməsi üçün nəzarət orqanları mövcuddur. Belə orqanlara və instansiyalara məhkəmələr, müstəqil seçki

komissiyaları, qanunverici məclis (və onun ictimai nəzarət komitələri) və azad, müstəqil KİV-lər aiddir.

Ancaq keçid çox asta və ağırlı olur. Bəzi ölkələrdə əvvəllər mövcud olanın yenidən bərpasından söhbət gedir; digərlərində, əsasən də Şərqi Avropada isə boş yerdən yeni və müasir dövlətlərin qurulmasından söhbət gedə bilər. Üfiqi hesabatvermənin mövcudluğu dövrlərində onlarda “institusional yaddaş” olmayıb.

Hesabat vermənin belə mexanizmi korrupsiya ilə mübarizə üzrə milli proqram çərçivəsində hazırlandığı təqdirdə “dürüslük sistemini» (integrity system) öz tərkibinə daxil edir. Bu hakimiyyətin müxtəlif qanadları arasında qarşılıqlı hesabatverməni təmin edən sistemdir. Sistem dövlət sektorunda maraqların toqquşması problemini həll etməyi, hakimiyyətin səmərəli bölünməsinə və ümumi işə ziyan vuran, yaxud maraqların toqquşması yarana biləcək şəraitin məhdudlaşdırılmasını nəzərdə tutur. Burada əsas anlayışlar hesabatvermə, şəffaflıq, profilaktika və cəzavermədir.

Dürüslük sistemi dövlət tənzimləmə metodları ilə (rəhbərlər üçün davranış kodeksi, yenidən qurma, məhkəmə islahatları, dövlət hakimiyyəti prosedurlarında islahatlar və s.) dövlət xidmətində korrupsiya ilə mübarizəyə yönəlmiş islahatlara kompleks baxışları, eyni zamanda islahat vasitəsilə vətəndaş cəmiyyətini təcəssüm etdirir. Hətta korrupsiyanın dərin kök atdığı hallarda da onun mənbəyini sistemin qüsurlarında axtarmaq lazımdır. Bunun üçün günahları ayrı-ayrı şəxslərin ayağına yazmaq lazım deyil, sistemin islahatına və dəyişdirilməsinə istinad olunmalıdır.

Bütün bu antikorrupsiya qurğusu aşağıdan yoxlama prosesi ilə dəstəklənir (yaxud sarsıyır). Əgər rəhbərlik səriştəsizdirsə, korrupsiya

hakimiyyətin yuxarı dairələrindən sızır və bu zaman ictimai şüur kimi ictimai etiraz cəmiyyətin əsas müdafiə mexanizmini özündə əks etdirir.

Ancaq burada təsvir olunan yanaşma cəmiyyətin iştirakının effektiv və rəğbət doğuran formasının demokratik proses vasitəsilə təkamülündən, şəxsi sektorun iştirakından, KİV-dən, elmi-texniki intelligensiyadan, dini mərkəzlərdən, eyni zamanda qeyri-hökumət təşkilatlarından qaynaqlanır. İslahat təkcə qərar qəbul edən siyasətçilər tərəfindən deyil, bütöv vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən dəstəklənir.

Xüsusən də inkişaf etməkdə olan və iqtisadiyyatda keçid dövrünü yaşayan, beynəlxalq dəstəkdən, donorlardan istifadə edən ölkələrdə islahat proqramı bir qayda olaraq bir sahə ilə məhdudlaşdırılır, digər sahələr istisna edilirdi. Bu "bir həlqə" strategiyasıdır. Daha çətin və mürəkkəb vəzifələrin həllinə girişmək əvəzinə, tez-tez belə həlqə qismində nisbətən "rahat" sahə seçilir. Məsələn, bir ölkənin donor təşkilatından maliyyə yoxlaması aparan orqanın möhkəmləndirilməsi üçün investisiya ayrıldı. Ancaq KİV-də geniş işıqlandırılmasına baxmayaraq, bu orqanlar tərəfindən təqdim olunan təkmilləşdirilmiş məruzə sadəcə nəzərə alınmadı və bu zaman sistemin digər hissələri praktik olaraq fəaliyyət göstərmədi.

Əlbəttə, milli dürüstlük sistemi mərhələ-mərhələ həyata keçirilməlidir. Ancaq bu mərhələlər koordinasiya edilməli, bütün uyğun sahələri və onların başqaları ilə qarşılıqlı əlaqəsini əhatə edən proqramın tərkib hissəsi olmalıdır.

Dürüstlük sisteminin mahiyyəti, dövlət idarəçiliyi sahəsində (resursların istifadəyə hazırlanması, nəticəni hədəf götürmə, vətəndaşların

iştirakı və milli bütövlük) mövcud olan bütün müasir problemlərin qarşılıqlı əlaqədə və ümumi strategiyanın tərkib hissəsi olduğuna əminlikdən ibarətdir. Ümumi məqsədlər aşağıdakıları özündə cəmləşdirməlidir:

- ▶ *fasiləsiz inkişaf məqsədlərinə nail olmağa yardım göstərən səmərəli və yığcam dövlət xidməti;*
- ▶ *insan haqqlarının müdafiəsi də daxil olmaqla vətəndaşları özbaşınalıqlardan qoruyan, qanunlara əməl edən dövlət hakimiyyəti*
- ▶ *nəticələrindən təkcə elitin deyil, yoxsullar da daxil olmaqla bütün cəmiyyətin bəhrələndiyi inkişaf strategiyası.*

KOMPLEKS MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SİSTEMİNİN QURULMASI

Dövlət antikorrupsiya sistemini yaratmağın məqsədi odur ki, korrupsiya yüksək risklə və az faydalılıqla bağlı olsun. Eyni zamanda sistem nəhəng olmamalıdır. Söhbət "mütləq təmiz cəmiyyətdən" getmir. Bir sıra müəlliflərin qeyd etdiyi kimi belə vəzifənin qarşıya qoyulması dövlət idarəçiliyində əsaslandırılmamış mürəkkəbliyə gətirib çıxara bilər. Belə mütləq nəticəyə cəhd etmək çoxsəviyyəli hakimiyyət qanadlarının bölünməsi sisteminin yaradılması ilə nəticələnər, dövlət qulluqçuları isə özlərinin birbaşa vəzifələrini yerinə yetirə bilməzlər. Ya da ki, sistem həddən artıq repressiv olar və həm də dövlət qulluqçuları üçün müxtəlif növ məhdudiyyətlər yaradar. Dövlət antikorrupsiya sistemi məhz bu qüsurlardan və idarəçilik fəaliyyətində tam azadlığın təmin olunması ilə ilk başdan korrupsiyadan qaçmağı nəzərdə tutur. Bu sistem baş vermiş korrupsiya aktına görə sərt cəzaya tərəf yönəlmiş ifratdan azaddır.

Antikorrupsiya sistemləri bu və ya digər formada bütün ölkələrdə artıq mövcuddur. Bu sistemlərin qeyri – səmərəliliyinə də az təsadüf olunmur. Dövlət antikorrupsiya sistemi konsepsiyası korrupsiyaya qarşı kompleks mübarizə proqramının həyata keçirilməsi sahəsində islahatların aparılmasına kömək göstərir. Bütün sistemi düzəltmək üçün bir “həlqədən” tutmaq azdır.

Məlum variasiyalarla dövlət antikorrupsiya sisteminin ölkədən ölkəyə xarakterik həlqələri aşağıdakılardır:

- ▶ *İcra hakimiyyəti*
- ▶ *Məhkəmə hakimiyyəti*
- ▶ *Qanunverici hakimiyyət*
- ▶ *Maliyyə nəzarəti orqanları*
- ▶ *Nəzarətedici orqanlar (ictimai nəzarət komitəsi, auditor idarəsi, insan haqqları üzrə komissar, antikorrupsiya orqanları və s.)*
- ▶ *Dövlət xidməti*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyəti (müxtəlif peşələri təmsil edənlər də daxil olmaqla həmkarlar ittifaqı və özəl sektorun nümayəndələri)*
- ▶ *KİV*
- ▶ *Beynəlxalq təşkilatlar*

Dövlət antikorrupsiya sisteminin hər bir elementi özünün qayda və prosedurlar korpusuna malikdir. Bu qayda və prosedurlar müxtəlif təsisatlarda istifadə olunan alətlərdir. Qayda və prosedurların əsas korpusunun olmaması həmişə zəifliyə dəlalət edir.

Aşağıdakı cədvəldən görüldüyü kimi qayda və prosedurlar cəmiyyətin hansısa bir hissəsi ilə məhdudlaşmamalıdır.

Ümumiyyətlə, sol cərgədəki sosial sektor digər iki cərgədəki antikorrupsiya alətləri və əsas məqsədlərlə birlikdə dövlət antikorrupsiya sisteminin strukturunu ehtiva edir.

İşlək antikorrupsiya sisteminin yaradılması üçün ifratların və yarımçıq işlərin aşkrarlanması istiqamətində sistemli fəaliyyət, eyni zamanda ümumi strategiya çərçivəsində göstərilən hər bir həlqənin möhkəmləndirilməsi zəruridir. Əgər sistem bütövlükdə hansısa bir həlqəyə yön alırsa (məsələn, “xeyirxah diktatora”, yaxud bir neçə həlqəyə), o zəif olacaq. O müəyyən bir vaxt müddətində fəaliyyət təəssüratı yaratmalıdır. Məsələn, korrupsiyalaşmış mülki rejimin devrilməsindən sonra hərbi diktaturanın həyata keçirdiyi təmizləmə tədbirləri zamanı. Ancaq eyni vaxtda hesabatvermə idarəçilik sisteminin yaradılması barədə tədbirlər görülmədikdə ictimai institutlar tədricən tənəzzülə uğraya və effektivliyi düşməli sistemi alınmaya bilər.

Dövlət antikorrupsiya sistemində əsaslanan yanaşma korrupsiyanın potensial müalicəsi üçün yeni diaqnozlar metodunun tətbiqinə imkan verir. Ayrı – ayrı institutları (məsələn, məhkəmə hakimiyyətini), yaxud ayrı – ayrı qayda və normaları (məsələn, cinayət hüququnu) nəzərdən keçirməkdən və sonra islahat aparmaqdansa, sistemə bir bütöv kimi yanaşmaq lazımdır. Doğrudan da polis, cinayət axtarış şöbəsinin, prokurorların və bütöv hüquq təşkilatlarının korrupsiya çirkabında bulaşdığı şəraitdə effektivliyi düşməli və korrupsiyalaşmamış məhkəmə sisteminin hüququn aliliyinin təmin olunması istiqamətində mübarizə aparmasının heç bir faydası olmayacaq. Məhkəmələrə təqdim ediləli işlər gəlib çatmayacaq. Onlar dürüst və

Sektor	Antikorrupsiya vasitəsi	Əsas məqsəd
Bütövlükdə cəmiyyət	Seçkilər	Korrupsiyaçı siyasətçilərdən azad olmaq
Parlament	Antikorrupsiya qanunları	Korrupsiya ilə mübarizənin hüquqi bazasının yaradılması
Məhkəmə hakimiyyəti	Məhkəmələr	Korrupsiyaçıların cəzalandırılması, məhkəmə hakimiyyətinin korrupsiyadan təmizlənməsi
Hökumət	Antikorrupsiya islahatları: antikorrupsiya qaydaları və proqramlarının qəbulu	İcra hakimiyyətinin korrupsiyadan təmizlənməsi
Dövlət xidməti	Davranış kodnksləri; özünü tənzimləyən vasitələr	Korrupsiyanın məhdudlaşdırılması və dövlət xidmətinin korrupsiyaçı məmurlardan təmizlənməsi
Biznes	Peşə etikası kodeksləri	Korrupsiyaləşməmiş iqtisadiyyat
QHT sektoru	Nəzarət fəaliyyəti	Korrupsiyanın önlənməsi
KİV	Nəşrlər. Elektron proqramları	Korrupsiyanın ifşa edilməsi, etik tələblərin yüksəldilməsi

qabiliyyətli, ancaq bu keyfiyyətləri gerçəkləşdirmək imkanı olmayan adamlar kimi təcrid şəraitində qalacaqlar.

MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SEMINARI

Milli antikorrupsiya sisteminin ən yaxşı sistemli təhlil və korrektə mexanizmlərindən biri Milli Antikorrupsiya Seminarıdır. Onun mübahisə doğurmayan üstünlüyü müxtəlif oyunçuları – dövlət təmsilçilərini və bir qayda olaraq az-az təsadüf olunan, yaxud heç təsadüf olunmayan

ayrı-ayrı əhali qruplarını bir araya gətirmək imkanındadır. Seminar, eyni zamanda nailiyyətin zəruri şərti kimi prosesin bütün iştirakçılarının cavabdehliyini nəzərdə tutur.

Milli Antikorrupsiya Seminarının əsas müddəaları aşağıdakılardır:

- *İnsanlar öz yaşadıqları ölkənin problemlərini istənilən xarici ölkə ekspertindən yaxşı bilir. Heç bir kənar şəxs sosial dinamikani, tarixi və siyasi gerçəklikləri, korrupsiyanın*

cəmiyyətdə yayılma şərtlərini cəmiyyətin özü qədər yaxşı anlaya bilməz. Bu halda “cəmiyyətin üzvləri” deyildikdə təkcə vətəndaş cəmiyyəti deyil (özəl sektor da daxil olmaqla), eyni dərəcədə dövlət də nəzərdə tutulur

- ▶ *Korrupsiya ilə mübarizədə siyasi partiyalar arasında fikir ayrılığı yoxdur. Burada tam həmrəylik olmalıdır.*
- ▶ *Hakimiyyətin bütün qanadlarının və vətəndaş cəmiyyəti zümrələrinin fəal iştirakı olmadan effektiv islahatlar həyata keçirmək mümkün deyil.*
- ▶ *Vətəndaş cəmiyyətinin dəstəyi olmadan dövlətin təşəbbüs göstərdiyi istənilən antikorrupsiya islahatı etibar qazana bilməyəcək, onun həyata keçirilməsi baş tutmayacaq və nəticələr uzun ömürlü olmayacaq.*

Buna görə də konsepsiyanın həyata keçməsi və bütün bu işlərin nəticəsi yerli iştirakçılardan asılıdır. Bu prosesdə təkcə antikorrupsiya fəaliyyətində əsas “həlqəyə” nəzarət edən dövlət maraqları deyil, biznes və müxtəlif peşələri təmsil edənlər, KİV və müxtəlif yönlü siyasi partiyalar daxil qeyri-hökumət təşkilatları da iştirak edir.

Prosesin dinamikasının qaynağı ölkənin daxilində olmalıdır. Xarici ekspertlərin yardımları, onların vəzifələri prosesin asanlaşdırılması ilə məhdudlaşdırıldığı təqdirdə faydalı ola bilər. Onlar başqa ölkələrin mütərəqqi nümunələrinə istinad etməklə məsləhətlər və informasiya verə bilər. Ancaq diaqnozun qoyulmasına və müalicənin təyin edilməsinə iddiaçı ola bilməzlər. İnsanlar öz yaşadıqları cəmiyyəti hamıdan yaxşı tanıyır.

Çoxsaylı faktlar göstərir ki, xarici ekspert reseptləri, adətən, yerli mühitə uyğun gəlmir və fayda vermir. Belə yardımlar, bir qayda olaraq başqa ölkələrdə tətbiq olunan yanaşmanın yerli şəraitə primitiv transplantasiyası olur. Yuxarıda təsvir olunan mexanizmdə belə ekspertlər üçün, ancaq məsləhətçi, ideya və konsepsiya təklif edən qismində dəqiq və effektiv rol müəyyənləşdirilir. Onların rolu faydalı daxili dialoqun təmin olunması ilə məhdudlaşdırılmalıdır. Oxşar problemlərin başqa ölkələrdə necə həll olunduğunu, vəzifələrin həlli üçün belə yanaşmanın konkret bir ölkədə faydalı olub-olmamasını ehtiva edən ibrətamiz müəhazirələr məqsədəuyğun deyil.

Əsas isə odur ki, islahatların nəticəsi müvəqqəti olmasın və ona təşəbbüs edənlər bu nəticələri görsünlər, hiss etsinlər. Sistem hakimiyyət dəyişməsi ilə yaranan çətinliklərə tab gətirməlidir. Böyük ehtimalla proses asta gedəcək, pərişanlıqlar olacaq və heç vaxt bitməyəcək. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, məsələnin mütləq həlli ola bilməz. Hər şeydən öncə islahatlar sosial dinamikanın dəyişməsi sahəsində əlavə tədbirlər görməyi tələb edəcək.

İslahatların uğurla həyata keçirilməsi üçün geniş konsensus əsasında cəmiyyətin gücünü birləşdirmək zəruridir. Burada cəmiyyətin müxtəlif nümayəndələri iştirak etməlidir. Özü də ən azı dövlət aparatının təmsilçiləri səviyyəsində. Hamı konkret fəaliyyət planının həyata keçirilməsində maraqlı olmalıdır. Ümumi səy nəticəsində hazırlanmış islahat proqramı vətəndaş cəmiyyətinin öz ölkələrində indi, yaxın perspektivdə, eyni zamanda gələcək nəsillər üçün hansı idarəçilik formasını istədiklərini yaxşı başa düşdükləri şəraitdə həyata keçirilməlidir.

MİLLİ ANTİKORRUPSIYA İSLAHATLARI PROQRAMININ HAZIRLANMASI

Milli strategiyanın hazırlanması və həyata keçirilməsi cəmiyyətin müxtəlif zümrələrinin tam iştirakını tələb edir. Buna görə də onların prosesə cəlb edilməsi lap başlanğıcdan müəyyənləşdirilməlidir. Belə yanaşma onların cavabdehliyinin təmin olunmasına və irəli sürülən fikirlərin, müddəaların proqramın son variantında öz əksini tapmasına şərait yaradar.

Maraqlı qruplar müəyyənləşdirildikdən sonra rəsmi proses, adətən, milli antikorrupsiya proqramının müzakirəsi üçün ümumi seminardan başlayır. [7] Görüşdə maraqlı əhali qruplarının geniş əhatə olunduğu təmsilçilər iştirak edir. Onlar birlikdə növlərin, səviyyələrin, coğrafiyanın, korrupsiya ilə mübarizə vasitələrinin, səbəblərinin müəyyənləşdirilməsini, eyni zamanda islahat yolu ilə dövlət aparatının işinin yaxşılaşdırılmasını, yüksək səviyyədə hesabatvermə işləri aparan müxtəlif institutların fəaliyyətinin şəffaflığını işləyib hazırlayır.

Milli Antikorrupsiya Seminarı, adətən, üç məqsəd güdür:

- ▶ *Təcrübə və təlim mübadiləsi prosesinin təşkili*
- ▶ *Seçki qabağı siyasi debatlar, nüfuzlu ictimai diskussiyalar üçün başlanğıc mərhələsinə xidmət edən, birbaşa ümumi plan konsensusu ilə qəbul olunmuş metodda ifadəsini tapan müxtəlif maraqlı qrupların nümayəndələri arasında tərəfdaşlıq münasibətlərinin qurulması*
- ▶ *Cəmiyyətdə geniş yayılma mümkünlüyünü nəzərə alaraq yeni rolun sınaqdan keçirilməsinə şərait yaratmaq.*

Belə seminarların məqsədlərindən biri də ölkədaxili iştirakçılar arasında əməkdaşlıq münasibətlərinin qurulmasıdır. Məsələn, dövlət nümayəndələri, KİV, dini icmalar, QHT və iqtisadiyyatın özəl sektor təmsilçiləri arasında. Əməkdaşlıq münasibətləri başqa maraqlı qruplar arasında da yaradıla bilər. İştirakçılar donorların iştirakı ilə də seminarlar təşkil edə bilər.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi donor təşkilatlarının nümayəndələri ölkə daxili iştirakçılara öz görüşlərini təlqin etməməlidir. Onlar konkret bir ölkə xahiş etdiyi zaman öz təcrübələrini təklif etməklə müşahidəçi qismində çıxış edə bilər. Qalan məsələlərdə sözügedən ölkənin işçi qrupunun iştirakçıları tərəfindən plenar iclaslarda söylənilən ideyaları dinləməli, onları şərh etməlidirlər. [8]

Modellərdən biri korrupsiya ilə mübarizədə ısrarlılıq barədə korrupsiya ilə bağlı seminar iştirakçıları arasında konsensusu və iştirakçıların bu məsələ ilə şəxsən ciddi məşğul olmağa cəhd göstərəcəklərini ifadə edən konkret fəaliyyət planı və bəyanat şəklində hiss olunan nəticələrə istinad edir. Seminarın başa çatmasından sonra iştirakçıların korrupsiya ilə mübarizədə əzmi barədə fəaliyyət planını və bəyanatını mətbuatın və elektron KİV-in geniş işıqlandırması zəruridir.

Bu həm problemin mahiyyəti ilə bağlı cəmiyyətin məlumatlandırılması, həm də seminarın insanlarda ümid yaratması baxımından zəruridir. [9]

İştirakçıların fəaliyyət planı və qərarları işləyib hazırlaması da vacibdir. Bunlar:

- ▶ *milli antikorrupsiya sistemi ilə potensial bağlı olan əsas siyasi alətləri və proqramları müəyyənləşdirir;*
- ▶ *korupsiya ilə mübarizə üçün hər şeydən yaxşı uyğunlaşmış proqramları və siyasi alətləri nəzərdə tutur*
- ▶ *dövlət orqanları və başqa ictimai təbəqələr arasında koordinasiya da daxil olmaqla təşkilatın səmərəli və aktiv fəaliyyətinə mane olan daxili və xarici maneələri müəyyənləşdirir*
- ▶ *təlim və təcrübə mübadiləsi prosesini təmin edir; təşkilatın daxilində və digər ölkə/region təşkilatlarında nəyin işlədiyini, nəyin işləmədiyini müəyyənləşdirir.*

MİLLİ ANTİKORRUPSIYA SİSTEMİNİN XÜLASƏSİ

Çoxları monitorinqin və qiymətləndirmənin korrupsiyaya qarşı ölkələrin mübarizəsinə fayda verdiyini qeyd edir. Korrupsiyaya qarşı milli mübarizə sistemi onu təşkil edən elementlər vasitəsilə özündə təkcə ölçmək işinə sistemli, vahid və kompleks yanaşmanı cəmləşdirmir, eyni zamanda yeni islahat sahələrinin müəyyənləşdirilməsi üçün əsas milli plan keyfiyyətində bu yanaşmanın həyata keçirilməsinə ölkələri və donor təşkilatları həvəsləndirir.

Korrupsiyaya qarşı milli mübarizə sistemlərinin coğrafiyasının öyrənilməsi üzrə professor Alan Doig'in rəhbərliyi ilə hazırlanmış hesabatlar silsiləsi göstərir ki, milli antikorrupsiya sisteminin əsas həlqəsi sadəcə mövcud olmur (ölkələrin əksəriyyəti təqdim etdikləri hesabatda bütün həlqələr toplusuna malikdir, bəzilərində isə əlavələr də var), eyni zamanda ölkədə antikor-

rupsiya fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi üçün tədqiqatçılara meyar verir.

Vacib odur ki, antikorrupsiya fəaliyyətlərinin coğrafiyasının araşdırılması barədə hesabatlar ölkələrin özündə çalışan təşkilatlar tərəfindən hazırlanır. Bu sənədləri hazırlayanlar əsasən dinamikanın öyrənilməsi üçün zəruri biliklərə və təcrübəyə malik olan, korrupsiyanın ənənəvi və yeni növlərinə diqqəti cəlb edən nüfuzlu QHT-lər, ixtisaslaşmış tədqiqat institutlarıdır. Bu gün belə tədqiqatlar Bolqarıstanda və Litvada aparılır. [10] Bu tədqiqatlar ölkə daxilində qanunverciliyin əsaslarını, aşağıdakı sahələrdə cəmiyyətin korrupsiyadan müdafiəsinin norma və praktikasını işıqlandırır: hakimiyyətin icra qanadı, qanunvericilik qanadı, siyasi partiyaların maliyyələşməsi, seçkilər, hesablama palatası, məhkəmə hakimiyyəti; polis və dövlət prokurorluğu; dövlət aparatı; dövlət satınalmaları sistemi; yerli özünüidarələr; KİV və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları.

Ölkələr üzrə hesabatlar dövlət və cəmiyyət həyatının aşağıdakı sahələrində antikorrupsiya tədbirləri üçün formal çərçivə müəyyənləşdirir: əmlak deklarasiyası; həyat tərzinə nəzarət; informasiyaya çıxış; mətbuat azadlığı; söz azadlığı; əmək fəaliyyətinin başa vurulmasından sonrakı güzəştlər; korrupsiya halları barədə məlumatlar; davranış kodeksləri; qara siyahılar və şikayətlərin verilmə mexanizmi.

Belə formal qəlibin hazırlanmasından sonra o, gerçəkdən baş verənlərin qiymətləndirilməsi əsasında məzmunla doldurulur. Bu qiymətləndirmə qəlibin özünün, yaxud onun tətbiqi qaydalarının qüsurlarını aşkar edə bilər. Belə ki, qohumbazlığın məhdudlaşdırılmasını nəzərdə tutan qayda və normalar, tanışlıq üzrə vəzifəyə təyinatlar və korrupsiyalanmış münasibətlərin başqa formaları mövcud ola, ancaq ona əməl edilməyə bilər.

Ölkələr üzrə hesabatlar dövlətlərin antikorrupsiya strategiyaları kimi də qəbul edilir (belələri harda mövcuddursa). Bəzi hallarda əlavə tədqiqatlar aparılır və bu strategiyaların uğurlarını ölçən meyarlar müəyyənləşdirilir. Bu seriyadan obyekt olan ilk 18 ölkənin ümumi xülasəsi müxtəlif ölkələr üzrə hesabatların nəticələrinin külliyyatını, konkret ölkələrin nümunələrini və antikorrupsiya sisteminin müxtəlif elementlərinin öz aralarındakı qarşılıqlı təsirini nəzərdə tutur. [11]

ANTİKORRUPSIYA SİSTEMLƏRİNİN «XƏRİTƏSİ»

Son zamanlar antikorrupsiya sistemlərindən audit və nəzarət aləti kimi istifadə, antikorrupsiya sistemlərinin “xəritəsinin” hazırlanması ilə bağlı yeni səviyyəyə qalxdı. [12] Belə kartoqrafiyanın ilk obyektı Avstraliyanın Queensland ştatı oldu. Queenslandin bu layihədə ilk obyekt kimi seçilməsinin səbəbi ştatın antikorrupsiya təşkilatları və tədbirləri ilə geniş siyahıya malik olması idi. Onlardan çoxu 1990-cı illərin əvvəllərində, əsasən polis və siyasi həyatda korruptsiyanın əski əlamətlərinin kompleks araşdırılması nəticəsində qısa zaman kəsiyində hazırlanmışdı. Bundan əlavə, yenilik inzibati və elektoral islahatlar üzrə komissiya çərçivəsində düşünülmüş institusional islahatlar prosesindən sonra təzahur etdi.

Queensland (“Queenslanddə antikorrupsiya sisteminin qiymətləndirilməsi» adı ilə dərc edilmiş [13]) ştatının eksperimental proqramı özündə aşağıdakıları cəmləşdirdi:

- ▶ *Əsas antikorrupsiya orqanları ilə ilkin seminarın keçirilməsi*
- ▶ *24 dövlət müəssisəsində müsahibələr və sorğular*

- ▶ *Dövlət orqanlarında qarşılıqlı əlaqənin müzakirəsi üçün ikinci seminarın keçirilməsi*
- ▶ *İlkin nəticələrin müzakirəsi üçün fokus-qruplar*
- ▶ *Sorğu kitabçasının hazırlanması.*

Queensland ştatında pilot proqramının məqsədi aşağıdakılar idi:

- ▶ *Queensland ştatında antikorrupsiya sisteminin xəritəsini təsvir etmək*
- ▶ *Queensland ştatında antikorrupsiya sisteminin elementləri arasında qarşılıqlı münasibətləri aşkar etmək*
- ▶ *Belə sistemlərin xəritəsinin tərtibi və təsviri metodikasını hazırlamaq*
- ▶ *Queenslanddə korruptsiyaya qarşı mübarizə sisteminin müzakirəsinin başlanmasına xidmət göstərmək və iştirakçıların rəyinə görə islahatlar nöqtəyi-nəzərindən faydalı sayılan məsələləri qeyd etmək.*

Queenslanddə antikorrupsiya sisteminin öyrənilməsi metodikası layihəsi, xeyli resurs tələb edən iddialı layihə idi. Ölkələr üzrə Queensland yanaşmasına əsaslanan araşdırmalar antikorrupsiya institutlarının güclü və zəif cəhətlərini və milli antikorrupsiya sistemi xəritəsinin tərtibi məqsədilə daha mürəkkəb ikinci nəsil araşdırmalarının aparılmasında sonrakı qərarlarla nisbətən məqsədyönlü tədbirlər müəyyənləşdirmək baxımından uğurlu vasitəsidir.

QEYDLƏR

- 1 Termin ilk dəfə Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity Sistem; The TI Source Book 2000 by Jeremi Pope (Transparency International, Berlin, 2000). kitabının birinci nəşrində işlədilir. Tam mətn aşağıdakı saytda yerləşir <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- 2 1999-cu ildə aparılan sosioloji araşdırma göstərdi ki, rəyi soruşulan biznesmenlərin 73,8%-i hesab edir ki, KİV korrupsiya ilə mübarizədə daha əhəmiyyətli rol oynayır. Başqa sosial qrupların nümayəndələri də KİV-i birinci göstərib.
- 3 Anti-Corruption Plan for Transition Economies: <http://oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Korrupsiya ilə mübarizədə qlobal proqrama BMT-nin narkotika və cinayətkarlıq İdarəsi (UNODC), cinayətkarlıq və ədalət məhkəmələri sahəsində İnterregional Araşdırmalı İnstitutu (UNICR) ilə birlikdə təşəbbüs göstərib. Məqsəd, risklərin gücləndirilməsi və xərclərin artırılması yolu ilə hakimiyyətdən mərkəli məqsədlərlə sui-istifadələrlə bağlı olan korrupsiyanın aradan qaldırılması uğrunda mübarizədə BMT üzvü olan ölkələrə yardım göstərməkdir. "Dövlət həyatında korrupsiyanın təzahürü və onunla effektiv mübarizə institutlarının olmaması inkişafa uzunmüddətli mənfi təsir göstərir". Bu sözlər UNODC-un icraçı direktoru Antonio Maria Costa'ya məxsusdur. Çıxış 12 iyun 2003-cü ildə Brüsseldə Macarıstanın ictimai həyatında korrupsiya ilə mübarizə üzrə villi rəfərsə edilmişdir.
- 5 European Comission Strategy Paper and Report 2003: http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php
- 6 İspan modeli Slovakiya üçün də təklif olunub: baxın http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorrupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 BMT-nin antikorrupsiya vasitələri Milli Antikorrupsiya Seminarının təşkili və həyata keçirilməsinin mümkün prosesinin müfəssəl şərhini özündə ehtiva edir: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 Hər bir işçi qrupda 15 nəfərdən yuxarı iştirakçı olmamalıdır. Qrupun sədri hər bir iştirakçıya öz fikrini söyləməyə imkan yaratmalıdır. Onlar diqqət yetirməlidirlər ki, prosesi heç kəs monopoliyaya götürməsin
- 9 Korrupsiya ilə mübarizə barədə bəyanat nümunələri: Papua Yeni Qvineya (pau.edu.au/pdf/PEB18-1/larmour-policy.pdf); Honduras (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzLJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22hl=en&ie=UTF-8>.)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Xülasənin tam mətnini və ölkələr üzrə araşdırmaları aşağıdakı saytda əldə etmək olar http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Bu silsilə prof. Alan Doig və Stephanie McIvor'un (Teesside Business School, University of Teesside, United Kingdom) rəhbərliyi ilə davam edir.
- 12 Bu layihədə tərəfdaş qismində TİRİ çıxış etdi (idarəetmə-çixış-təlim şəbəkəsi) (www.tiri.org) və the Key Centre for Ethics, Law, Justice And Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Tədqiqatın özü və onun əsasında hazırlanmış sorğu kitabçası üçün aşağıdakı sayta baxın: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>



Görülən tədbirlərə baxmayaraq korrupsiyaçıların fəaliyyəti get-gedə genişlənir, adi hüquq-mühafizə orqanlarının korrupsiya hallarını aşkarlaması və onun iştirakçılarını məsuliyyətə cəlb etməsi çətinləşir. Korrupsiya geniş yayılanda işlər daha da mürəkkəbləşir, korrupsiyalaşmış vəzifəli şəxslər isə elə hüquq-mühafizə orqanlarında çalışırlar.

Son illər hökumətlər xüsusi antikorrupsiya agentliyinin yaradılması yolu ilə korrupsiyanın aradan qaldırılması sahəsində cəhdlərini intensivləşdirib. [1]

ANTİKORRUPSIYA KOMİSSİYALARI EFFEKTİ OLAR BİLƏRMI?

Ənənəvi antikorrupsiya agentliyinə nümunə Honkonqun Korrupsiya Əleyhinə Müstəqil Komissiyasıdır (KƏMK). [2] 1974-cü ildə [3] korrupsiyaya qarşı müstəqil komissiya barədə sərəncama uyğun olaraq yaradılmış bu komissiya təkcə korrupsiya ilə bağlı ittihamnamələrin təhqiqatı ilə məşğul olmur (məsuliyyətə cəlb etməməklə), eyni zamanda korrupsiya ilə mübarizə imkanları nöqteyi-nəzərindən cəmiyyətin informasiya ilə təmin olunması üçün kampaniya aparır və hökumət departamentlərində, agentliklərində idarəçilik sisteminin auditini həyata keçirir. Bu komissiya müqayisədə bütün dünya üzrə korrupsiya ilə uğurlu mübarizə aparan azsaylı örnəklərdən biridir. O, bizim veb-saytda yerləşdirilmiş qrafikdən [4] göründüyü kimi sistemli şəkildə geniş yayılmış korrupsiya şəraitində yaradılıb. Yarandığı andan etibarən komissiya korrupsiyaya qarşı mübarizədə üç əsas komponenti özündə birləşdirən yanaşmaya üstünlük verir: profilaktika, təhqiqat və cəmiyyətin informasiya ilə təmin edilməsi. [5] Komissiya ictimai dəstəkdən də istifadə edir. Honkonq isə dünyanın ən az korrupsiyalaşmış ölkəsinə çevrilib.

Honkonqda son illər aparılan ictimai rəy sorğusu təsdiq etdi ki, komissiyaya inam reytingi

98- 99 faizdir. Bu istənilən hökumət idarəsinə inamdan nəzərə çarpacaq dərəcədə yüksəkdir. Cəmiyyətdən böyük dəstək almaq çətindir. Ancaq belə dəstək öz növbəsində uğurlu fəaliyyət üçün stimuly verir.

Honkonqun antikorrupsiya komissiyasının fəaliyyətinin təməlinə aşağıdakı əsas prinsiplər dayanır:

- ▶ *Korrupsiya şəxsin öz səlahiyyətlərindən istifadə edərək başqalarının hesabına şəxsi mənfəət güddüyü zaman özünə yer tapır.*
- ▶ *Korrupsiya ədalətsizlik doğurur, daha amansız hallarda isə insanların həyatını və onların əmlakını təhlükə altında qoyur.*
- ▶ *Rüşvətxorluğun Aradan Qaldırılması Qanununun [6] – onu KƏMK (Korrupsiya Əleyhinə Müstəqil Komissiya) həyata keçirir - məqsədi cəmiyyətdə ədaləti dəstəkləməkdir.*
- ▶ *Qanun institutların və işə götürənlərin məraqlarını müdafiə edir və prinsipsiz, korrupsiyalaşmış əməkdaşlar üçün cəza nəzərdə tutur.*

Dövlət məmurlarının fəaliyyəti Rüşvətxorluğun Aradan Qaldırılması Qanununun 3, 4, və 10-cu bəndləri ilə tənzimlənir, dövlət müəssisələrinin əməkdaşları (texniki mənada onlar “dövlət məmurları” olmaya da bilər) üçünse 4-cü bəndə nəzərdə tutulur. [7]

3-cü bəndə dövlət məmurları arasında aşağıdakı yollarla ələ almanın ortadan qaldırılmasını nəzərdə tutur:

- ▶ *dövlət qulluqçusunun hansısa üstünlük əldə etməsinin və bu üstünlükdən ümumi, yaxud hökumət başçısının xüsusi icazəsi olmadan istifadə etmək imkanlarının məhdudlaşdırılması*
- ▶ *korupsiya aktlarının baş verdiyi sübutların tələb olunmasından imtina etmək.*

4-cü bölmə rəsmi dövlət şəxsləri arasında korrupsiyaya aiddir. Bu bölməyə uyğun olaraq:

- ▶ *Dövlət qulluqçusu üçün rəsmi öhdəliklərini yerinə yetirməsinə cavab olaraq həvəsləndirici tədbir, ya təşəkkür kimi təklif edilən hansısa üstünlük tələbi, ya onun qəbulu qanun pozuntusudur.*
- ▶ *Belə üstünlüyü təklif edən (və “verən”) şəxs də hüquq pozuntusuna yol verir.*

10-cu bölmə güclü şəkildə korrupsiyalanmış dövlət qulluqçularına aiddir və müəyyən vaxt ərzində rüşvət alanların məsuliyyətə cəlb olunmasını nəzərdə tutur. Hətta onların əmlakı hansısa konkret korrupsiya halı ilə uyğun gəlməyəndə də bölmənin müddəaları qüvvədədir. Bu bölmə onu da nəzərdə tutur ki, dürüst izahat olmayanda dövlət qulluqçuları üçün əmək haqqına uyğun gəlməyən əmlakları üzərində onların öz nəzarətlərini saxlamaları pozuntu sayılır.

Honkonq modeli bu və ya digər faktın məhkəmə təhqiqatına əsas verməsinə baxmayaraq KƏMK-ə iş qaldırmağa icazə vermir, qərarçıxarmağı adi hüquq-mühafizə xidmətinin öhdəsinə buraxır. Səlahiyyətlərin belə bölgüsü ondan xəbər verir ki, heç bir iş məhkəməyə təkcə KƏMK-in qərarı ilə gəlib çıxmır.

Honkonq modeli özünün səmərəliliyini təkcə komissiyanın ixtisaslı və qətiyyətli personala malik olması, iş üçün şərait yaradan yaxşı qanunvericiliyin mövcudluğu ilə təsdiq etmir. Hər şeydən öncə bu profilaktika konsepsiyasının və məsuliyyətə cəlb etmənin komissiyanın funksiyası olması üzündən baş verir. Profilaktika (eyni zamanda, onunla yanaşı cəmiyyətin məlumatlandırılması) Honkonq modeli çərçivəsində fəaliyyətin əsas növüdür və bu işdə hüquqtətbiqi sahəsində çalışan müstəntiqlərə təqdim olunan informasiyadan tez-tez istifadə edilir. Bu, komissiyaya çoxlarının nəticəyə həssəd apardığı dəqiq və koordinasiya olunmuş strategiya toplusu işləyib hazırlamağa imkan verdi. Modeli təqlid edənlər dəqiq yanaşmanın və onun gerçəkləşməsi üçün resursların olmaması ucbatından uğursuzluğa düşər oldular. Son zamanlar analoji iş Botsvana və Malaviyada başlayıb, ilkin nəticələr ümidverəndir. Avstraliyada korrupsiya əleyhinə müstəqil komissiya Yeni Cənubi Uels ştatında səmərəli fəaliyyət göstərir. Onun veb-saytı isə korrupsiyanın qarşısının alınması və təhqiqatı ilə bağlı maraqlı informasiya resursudur. [8]

Digər vacib cəhətlərdən biri də odur ki, Honkonq lap əvvəldən işə qayda-qanunla baxan və ələ alınmayan məhkəmə sistemində malik idi. Hüquq dövlətinin olmadığı şəraitdə bu eksperiment, yəqin ki, tamamiylə başqa nəticəyə gətirib çıxarardı. Deməli, Honkonq təcrübəsini tətbiq etmək istəyən ölkələr məhkəmələrin təmizliyi məsələsinə ciddi diqqət yetirməlidir.

Əgər məhkəmə sistemi şübhə doğursa lap başlanğıcdan komissiyanın fəaliyyətində profilaktika və məlumatlandırma aspekti üstünlük təşkil etməlidir, nəinki məsuliyyətə cəlb etmə. Ancaq dövlət qulluqçuları məhkəmə baxışı olmadan inzibati qaydada işdən kənarlaşdırılır, hökumət başçısı isə naziri tutduğu vəzifədən

azad etdiyi kimi, bu zaman agentlik də öz əhəmiyyətli töhfəsini verə bilər. Xüsusi “antikorrupsiya məhkəmələrinin”, yaxud “öncədən qərar çıxarmayan məhkəmələrin” yaradılması hadisələrin başqa variantda inkişafıdır. Belə məhkəmələr üçün hakimləri və köməkçi personalı çox diqqətlə seçmək lazımdır.

Başqa bir modelə uyğun olaraq antikorrupsiya agentliyi öz üzərinə ombudsman idarəsinin səlahiyyətlərini götürür. Bu halda ombudsman iş qaldırmaq hüququna malikdir. Bu variant Flippin də daxil olmaqla bir sıra ölkələrdə müəyyən uğurlarla tətbiq edildi. [9]

Başqa təhlilçilər hesab edir ki, iki funksiya arasında dəqiq hədd müəyyənləşdirilməlidir: ombudsman idarəsi inzibati xeyirxahlığın təmin olunmasına xidmət göstərir, buna isə ən yaxşısı bürokratiyanın rəğbətini qazanmaqla nail olmaqdır. (Cənubi Afrikanın təcrübəsi göstərir ki, adi ombudsman korrupsiyanın dayandırılmasına öz töhfəsini verə bilər). [10] Hüquq tətbiq etmək səlahiyyətinə malik olan agentlik və komissiya daha çox qorxu yaradır, nəinki inam.

2000-ci ildə korrupsiya ilə mübarizəni artırmağa cəhd göstərən Litva Seymi (parlament) Xüsusi Təhqiqat Xidməti (XTX) Haqqında Qanun qəbul etdi və əvvəllər hökumətə hesabat verən orqanı yenidən quraraq onu prezident və parlamentə hesabat verən agentliyə çevirdi.

Litva qanunu XTX-nin bir agentlik qismində müstəqilliyini və onun təhqiqat aparmasını nəzərdə tutur. XTX-nin əsas funksiyaları aşağıdakılardır:

- ▶ *korrupsiya faktı da daxil olmaqla cinayətkarlığın aşkarlanması və onun qarşısının alınması üzrə operativ fəaliyyət*

- ▶ *vəziyyətin araşdırılması və ilkin təhqiqat*

- ▶ *korrupsiya və onunla bağlı olan ictimai, iqtisadi təzahürlər barədə informasiyaların toplanması, ümumiləşdirilməsi, təhlili və mühafizəsi*

- ▶ *korrupsiyanın aradan qaldırılması üzrə tədbirlərin hazırlanması və həyata keçirilməsi*

- ▶ *xidmətin işinin nəticələri barədə respublika prezidentinə və Seymə məruzənin hazırlanması*

- ▶ *antikorrupsiya fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması üzrə təkliflərin irəli sürülməsi.*

Bu funksiyaların yerinə yetirilməsi zamanı XTX-nin əməkdaşları Operativ Fəaliyyət Barədə Qanuna və cinayət prosessual kodeksinə uyğun olaraq operativ tədbirlər həyata keçirmək haqqına malikdir. Müəyyən hallarda belə fəaliyyət prokurorun, yaxud məhkəmənin sanksiyasını tələb edir.

NƏ ÜÇÜN BİR ANTİKORRUPSIYA AGENTLİYİ UĞUR QAZANIR, DİGƏRİ İSƏ UĞURSUZLUĞA DÜÇAR OLUR

Antikorrupsiya agentliklərinin uğursuzluqlarının səbəblərini yadda saxlamaq və onlardan qaçmaq vacibdir. Belə səbəblər arasında aşağıdakılar xüsusi diqqət tələb edir:

- ▶ *Siyasi iradənin olmaması – rəhbərlik əsasən əmlak maraqlarından və başqa uyğun amillərdən çıxış edir*
- ▶ *Resursların çatışmaması – İdarəçiliyin “təmizliyinin” verdiyi maliyyə üstünlüyünün və agentliyin effektiv işi üçün müvafiq maliyyə*

ənin tələb olunmasının qiymətləndirilməməsi

- ▶ Siyasi müdaxilə – Agentliyə müstəqil fəaliyyət göstərmək imkanının verilməməsi; xüsusilə bu, yüksək səviyyəli məmurlara və rəhbərliyin hərəkətlərini araşdırmağa aiddir
- ▶ Nəticələrdən qorxu – Vəziyyəti olduğu kimi təsəvvür etməmək agentliyin müstəqilliyini və/ya resurslarını itirməsinə səbəb olur
- ▶ Gerçəkçi olmayan gözləntilər – Sistemli korrupsiya ilə mübarizə uzun müddət tələb edir
- ▶ Korrupsiyanın meydana gəlməsi imkanlarının aradan qaldırılması sahəsində tədbirlərdən imtina – Əsas diqqət qanun pozuntusunun baş verməsindən sonraya yönəlsə, korrupsiyanın səviyyəsi enmir
- ▶ Qanunvericiliyin təkmil olmaması – İcrası mümkün olan və effektiv qanunlar olmayanda agentlik öz funksiyasını effektiv icra edə bilməz
- ▶ Keçmişin mirası – Yeni agentlik adətən kiçik olur, onun ayağa durması üçün vaxt lazımdır. O, başqa hüquq-mühafizə orqanlarının tamamlanmamış işlərinin altında qala bilər
- ▶ İctimaiyyəti bu işə cəlb edə bilməmək – İctimaiyyətin məlumatlandırılması kampaniyalarının və s. olmaması
- ▶ Məsuliyyətin kifayət qədər olmaması – Əgər agentlik kifayət qədər məsuliyyət

hiss etmirsə, o, hökumətin tənqidçilərini təqib edən agentliyə çevrilə bilər

- ▶ Mənəvi dayaqların itirilməsi – Agentliklərə adamlar etibarını itirdikcə onun əməkdaşları mənəvi dayaqları itirirlər
- ▶ Agentliyin özü korrupsiyalaşır.[11]

Buradan çıxan nəticə odur ki, agentliyin uğurlu işləməsi üçün aşağıdakı şərtlərin gözlənilməsi tələb olunur:

- ▶ Agentlik daha diqqətli və əhatəli villi strategiyanın elementi olmalıdır
- ▶ Hökumət israrlı və siyasi iradəyə malik olmalıdır
- ▶ Fəaliyyət bütün maraqlı tərəflərlə koordinasiya edilməlidir
- ▶ Pozuntuları və hüquq tətbiq edən tədbirləri dəqiq müəyyən edən adekvat qanunlar
- ▶ Əvvəlcədən qərar çıxarmamaq və siyasi təzyiqlərdən azad olmaq
- ▶ Şəffaflıq və cavabdehliyin effektiv mexanizmi
- ▶ Nüfuz və ictimai etimad
- ▶ Vətəndaş cəmiyyəti ilə məsləhətləşmələr
- ▶ Peşə bilikləri və ixtisaslaşma
- ▶ Qanəddici resurslar və maliyyələşmə
- ▶ Effektiv davranış kodeksində təcəssüm olunan yüksək etik səviyyə.

Antikorrupsiya agentliyinin yaradılması üçün qərar qəbul edən zaman möhtəkirliklə mübarizə sahəsində mütəxəssis, Böyük Britaniyanın Tissayd universitetinin professoru Alan Doig'un sözlərinə qulaq asmaq lazımdır. [12] O böyük bir araşdırmada qeyd edir ki, bir çox ölkələr əvvəlcədən şəraiti qiymətləndirmədən, təşkilatçılıq barədə ilkin təsəvvürləri olmadan antikorrupsiya agentliyi yaratdılar. Bu, agentliyin inkişafına və onun fəaliyyətinə mənfi təsir göstərir.

Doig özünə aşağıdakı sualları verməyi təklif edir:

- ▶ *Həll olunması hansı problemlər var və onlar necə həll olunmalıdır?*
- ▶ *Korrupsiya geniş əhatəli (məsələn, yol polisində, yaxud ofis klerkində) və tutumludurmu (məsələn, dövlət satınalmaları kontraktları ilə bağlıdır), yaxud siyasətlə bağlıdır (hökumət nazirlərini əhatə edir-mi), mürəkkəbləşdirilibmi (məsələn, ölkədən xaricə pulların yuyulması və mütəşəkkil cinayətkarlıq ölçüsü alıbmı), yaxud yuxarıda göstərilən formaların kombinasiyasıdır?*
- ▶ *Fəaliyyət göstərən institutların hansı müsbət və mənfi cəhətləri var, yeni institutun yaradılması, müxtəlif idarələrin əməkdaşlığı, koordinasiyası və birləşməsi, yaxud funksiyaların bölünməsi ilə problemi həll etmək mümkündürmü?*

TƏKLİF OLUNAN AGENTLİK ZƏRURİ RESURLARA MALİK OLA BİLƏRMİ?

Hər şeydən öncə yeni idarənin yaradılmasına zərurətin olması barədə fikirləşmək lazımdır. Xüsusən də komissiyanın cari xərclərini ödə-

mək üçün zəruri maliyyə imkanlarının olması- na diqqət yetirilməlidir. Maliyyə çatışmazlığı eksperimentin uğursuzluğuna gətirib çıxara bilər. Düzdür, Honkonq kimi çox az ölkələr var ki, agentliyin fəaliyyətinə yaxşı maliyyə ayırır. Honkonqda maliyyə ayırımları zamanı əminlik var idi ki, korrupsiya ilə mübarizəyə çəkilən xərclər dövlət xəzinəsinə birbaşa və dolayısı ilə böyük gəlir gətirəcək. Bir sıra hökumətlər öz agentliklərinə elə məbləğ ayırır ki, sonra onların vasitəsilə həmin xərclərin qaytarılması mümkün olsun. Ancaq belə yanaşma işə həddən artıq can yandırmağa və yaxud pozuntulara gətirib çıxara bilər. Nisbətən az maliyyə ayrılmasına baxmayaraq Litva agentliyi qısa zaman kəsiyində yaxşı nüfuz qazandı.

AGENTLİK KİMİN TABELİYİNDƏ OLMALIDIR?

Agentliyi yaratmağın zəruriliyi barədə qərar qəbul edəndə onun status məsələsini də həll etmək lazımdır. O, başqa hökumət agentliklərindən asılı ola bilərmi? Honkonqda agentlik inzibati qaydada hökumətə tabedir, ancaq qanunverici orqana müstəqil şəkildə mürəzə edə bilər. Agentliyin dövlət strukturunun tərkib hissəsi olmaması və avtonom fəaliyyət göstərməsi faktı qanunvericilikdə və praktik işdə öz əksini tapır. Alternativ kimi agentlik daxili işlər və ədliyyə nazirliklərinin çərçivəsində də fəaliyyət göstərə bilər. Bu praktika yaxın zamanlarda Litvada qəbul edilmədi.

Agentlikdən bəd məqsədlərlə istifadə olunma bilər (xüsusi səlahiyyətlərin bütün sirayətəddici toplusu ilə). Onu siyasi opponentlərə tərəf də yönəltmək olar. Belə imkanlar istisna təşkil etməlidir. Onu hökumət nazirinə tabe etmək tələyi sınağa çəkmək deməkdir. Agentlik yaradan adminstrasiya bütün şübhələrdən yuxarıda dayanmalıdır. Ancaq demokratik sistemlərdə institutlar hökumətlərdən çox yaşayır

və heç kəs gələcəkdə nə baş verəcəyini bilmir. Bu şəraitdə hökumətin yüksək səviyyədə təmizliyi nəzərə alınmamalıdır.

Bundan əlavə korrupsiyanın ən amansız forması prezident aparatının daxilində və onun ətrafında da ola bilər. Bu aparat çərçivəsində fəaliyyət göstərən antikorrupsiya agentliyinin başqa hesabatvermə mexanizmindən dəstəyi yoxdursa, çətin ki, o aparat rəhbərlərinin fəaliyyətini saf-çürük edə bilsin. Buna görə də agentlik ombudsman kimi qanunverici orqana və məhkəməyə tabe olmalıdır. Korrupsiya ilə mübarizə üzrə Honkonqun müstəqil komissiyasına gündəlik nəzarəti həyata keçirən mülki məsləhət komitələri bu instituta əlavə ictimai inam yaradır.

Əksinə, əgər komissiya tamamilə prezident aparatına tabedirsə (başqa cavabdehlik mexanizmlərinin dəstəyi olmadan) və ancaq prezidentə tabe olursa, belə komissiyalar yüksək səviyyədə korrupsiya ilə mübarizə sahəsində uğursuzluğa düçar olur. [13]

AGENTLİK BAŞÇISININ TƏYİN OLUNMASI

Agentliyin səmərəli fəaliyyəti vəzifəli şəxsin necə təyin olunmasından və işdən kənarlaşdırılmasından əsaslı şəkildə asılı ola bilər. Əgər təyinat mexanizmi qanunvericilik orqanında konsensusa nail olmaq yolu ilə təyin olunana dəstək təmin edirsə və hesabatvermə mexanizmi hökumətdən kənardadırsa (məsələn, bütün partiyaların təmsil olunduğu qanunverici komitədə), bu zaman sui-istifadə imkanlarını, yaxud bir partiyanın maraqlarına uyğun fəaliyyəti minimuma endirmək mümkündür.

Qanunla bərqərar olan çoxsaylı sxemlərin qüsurları odur ki, antikorrupsiya agentliyinin fəaliyyəti və təyinatı ilə əlaqədar prezidentə

(yaxud başqa bir siyasi fiqura) həddən artıq çox səlahiyyət verilir. Prezident hakimiyyətin icra qanadının rəhbəridir, icra hakimiyyətinin təmsilçiləri də şirniklənmədən özlərini qoruya bilməzlər. Bu, yaxın siyasi tərəfdaşı izləmək barədə qərar qəbul etmək zərurəti ortaya çıxan zaman prezidenti pis vəziyyətdə qoya bilər.

Təyinatın konkret proseduru müxtəlif ölkələrdə bir-birindən fərqlənir. Ancaq hər bir ölkəni aşağıdakı sual qayğılandırmalıdır: təklif olunan mexanizm təyinat prosedurunun kifayət qədər müdafiə olunan edə bilirmi? Belə mexanizm müstəqil və dürüst insanın təyinatını təmin etməlidir. Təyin olunan şəxs öz vəzifəsini yerinə yetirən zaman adekvat müdafiəyə malik olmalıdır. Təyin olunan şəxs vəzifəsini yerinə yetirdiyi müddət ərzində ali məhkəmənin hakimi üçün müəyyənləşdirilmiş haqlara malik olmalıdır. Vəzifədən azad edilmə mövcud hakimiyyətin üstünlüyü ilə həyata keçirilməməlidir, dəqiq müəyyənləşdirilmiş aşkar prosedura uyğun şəkildə bacarıqsızlığa və münasib davranışa görə olmalıdır.

Bir sıra ölkələrdə öz vəzifə borclarını yerinə yetirən hakimlərin antikorrupsiya komissiyasına rəhbər təyin edilməsinə cəhdlər göstərilir. Ancaq bunun nəticələri məhkəmə iddiaları ilə yekunlaşıb. Mübahisə üçün əsas o olub ki, hakim öz statusuna uyğun olaraq bu işi hakimiyyətin icra qanadında tutduğu vəzifə ilə bir yerdə apara bilməz. Çünki bu konstitusiyanın hakimiyyətin bölünməsi prinsipi ilə ziddiyyət təşkil edir.

DÖVLƏT VƏ HÖKUMƏT BAŞÇISININ YERİ

Prezidentin korrupsiyaya qurşana biləcəyi barədə antikorrupsiya komissiyasının, yaxud agentliyin sübutlar əldə etməsi üçün nəzəri

situasiya yarananda qanunvericilik fəaliyyət prosedurlarını nəzərdə tutmalıdır. Belə imkanlar nə qədər hipotetik olsa da, qanunvericilik ən gözlənilməz halları nəzərə almalıdır. Prezidentin agentliyin səmərəsiz yurisdiksiyasından kənarda olduğu hallarda ictimai inamsızlığın ifadə imkanları da nəzərə alınmalıdır. Xüsusi qeydlərin olması hökumətin və qanunverici orqanın korrupsiya ilə ciddi mübarizə aparmaq niyyəti və heç kəs qanunun tətbiqi sferasından kənarda yerləşməməsi barədə ictimaiyyətə əhəmiyyətli işarə verir. Mövcud qaydanın ictimai əhəmiyyəti də göstərir ki, o qanunvericilikdə öz əksini tapmalıdır.

Antikorrupsiya agentliyinin başçısı, adətən, hakimiyyətdə olan və ölkənin konstitusiyasında nəzərdə tutulduğu kimi məhkəmə təqiblərindən immunitetə malik olan prezidentə qarşı ittiham irəli sürə bilməz. İmpeçment proseduru bir qayda olaraq qanunverici orqanın qərarına uyğun həyata keçirilir.

Qanunverici orqanın sədri prosedura rəhbərlik edir. Əgər antikorrupsiya qanunvericiliyi antikorrupsiya agentliyinin rəhbərinə aşağıdakı hallarda işi tam həcmdə qanunverici orqanın rəhbərinə müraciət etməyə imkan verirsə, bu zaman immunitetə aid belə boşluqları doldurmaq mümkündür:

- ▶ *Prezidentin qanunu pozduğunu güman etməyə tam əsas olan zaman*
- ▶ *Məhkəmənin qəbul edəcəyi ilkin sübutlar olan zaman.*

Buna görə də qanunverici orqanın sədrinin vəzifəsi, qanunverici orqanın qərarlarına uyğun fəaliyyətin həyata keçirilməsi olacaq. ABŞ-in qanunvericiliyində nəzərdə tutulduğu kimi, xüsusi prokurorun təyin edilməsi alternativ ola bilər.

ANTİKORRUPSIYA AGENTLİYİNİ KORRUPSIYADAN NECƏ QORUMALI?

Belə agentlik, heç şübhəsiz, korrupsiyaçıların maraqlarının məqsədi olacaq və mütəşəkkil cinayətkarların diqqətini cəlb edəcək. Agentliyin özünün korrupsiya qurbanına çevrilə biləcəyi belə situasiyaların aradan qaldırılması üçün ciddi tədbirlər görmək lazımdır. Honkonq agentliyinin hökumət başçısına, qanunverici orqana və başqa məsləhətçi komitələrə hesabat verməsini gücləndirməklə buna nail oldu.

KƏMK-in fəaliyyətinə nəzarət etmək üçün hökumət başçısı tərəfindən təyin olunan 40 əməkdaş vətəndaşdan ibarət dörd belə komitə fəaliyyət göstərir. Korrupsiya üzrə məsləhətçi komitə KƏMK-in fəaliyyətinə ümumi nəzarəti həyata keçirir və siyasi məsələlər üzrə məsləhət verir; əməliyyatlar üzərində nəzarət komitəsi təhqiqatlara aid məsələlərdə KƏMK-in işinə nəzarəti həyata keçirir; korrupsiyanın qarşısının alınması üzrə məsləhətçi komitə, korrupsiyanın profilaktikasının öyrənilməsində prioritet məsələlərlə bağlı məsləhət verir və məruzələrin hazırlanmasına nəzarət edir; ictimaiyyətlə münasibətlər üzrə vətəndaş məsləhət komitəsi ictimaiyyətin maarifləndirilməsi və cəmiyyətə kənardan yardımın cəlb olunması sahəsində strateji məsələlər üzrə KƏMK-ə məsləhətlər verir.

Əməliyyatlar üzərində nəzarət komitəsinin rolu daha vacibdir. Onun funksiyasına istənilən ciddi nöqsanın aşkarlanması və təşkilat daxilindəki sui-istifadələr daxildir. Komitə üçün informasiya mənbələrinə aşağıdakılar daxildir:

1. *Korrupsiyaya aid bütün şikayətlər barədə komissiya başçısından informasiyalar almaq və bu müraciətlər üzrə komissiya tərəfindən görülən tədbirlər*

2. *Bir ildən artıq sürən və xeyli resurs tələb edən bütün işlərin təhqiqatının gedişi barədə komissiya başçısından məruzə almaq*
3. *Komissiya başçısının razılığı və təcili tədbirlərin görülməsi zəruriliyinin izahı ilə komissiya başçısından mümkün qədər operativ şəkildə axtarış üçün order almaq*
4. *KƏMK-in şübhəli şəxsi 6 ay müddətinə zəmin götürdüyü halda komissiya başçısından bütün işlər üzrə məruzələr almaq*
5. *Komissiyanın başa çatdırdığı və məhkəmə təqibləri üçün predmet olmayan işlərə münasibətdə məsləhət kimi komissiya başçısından məruzə almaq*
6. *Komissiyanın yurisdiksiyasında olan pozuntulara, eyni zamanda uyğun müraciətlərə münasibətdə məhkəmə təqiblərinin nəticələri barədə komissiya başçısından məruzələr almaq*
7. *Komissiyanın yurisdiksiyası çərçivəsində pozuntunun təhqiqatı nəticəsində aşkarlanmış hansı informasiyanın hökumət idarələrinə, yaxud başqa təşkilatlara və şəxslərə verilməsinə aid komissiya başçısına məsləhət vermək; yaxud müstəsna hallarda belə informasiyaların öncədən, növbəti yığıncaqda baxılması üçün komitənin iclasından əvvəl verilməsi məqsədəuyğundurmu*
8. *Komissiya başçısının komitəyə müraciət etdiyi başqa məsələlər üzrə, yaxud komitənin məsləhətin zəruriliyi ilə bağlı qərar qəbul edəcəyi məsələlər üzrə məsləhət vermə*
9. *İcra hakimiyyəti başçısının (hökumət başçısının) diqqətini operativ şöbənin istənilən fəaliyyətinə, yaxud komitənin aşkar etdiyi istənilən başqa problemə yönəltmək*
10. *İcra hakimiyyətinin başçısına hər il məruzə təqdim etmək və bu məruzəni dərc etdirmək.*

Komissiyanın fəaliyyətə başladığı ilk dövrlərdən KƏMK əməkdaşlarına qarşı korrupsiya ilə bağlı bütün ittihamları təhqiq etmək üçün daxili təhqiqatlar və nəzarət şöbəsi yaradıldı. Bütün təhqiqatların nəticələri qərarların qəbul olunması üçün əməliyyatlar üzərində nəzarət komitəsinə məruzə edilir.

Əlavə müdafiə tədbirləri üçün KƏMK-in fəaliyyətindən şikayətlərə baxan müstəqil komissiya mövcuddur. Onun sədri icraiyə şurasının (kabinetin üzvü) üzvüdür. O, KƏMK fəaliyyəti ilə bağlı bütün şikayətləri izləyir. KƏMK-in və onun əməkdaşlarının fəaliyyətindən, prosesdurlardan şikayət edənlər KƏMK-in veb-saytı vasitəsilə komitəyə müraciət edirlər.

Komissiya əməkdaşlarının özlərini münasib şəkildə aparmadıqları barədə əsaslar olduqda, əməkdaşı təhqiqat dövründə müvəqqəti kənarlaşdırmağı nəzərdə tutan səlahiyyətdən istifadə etmək zəruridir. Ancaq əməkdaşı müvəqqəti kənarlaşdırmaq haqqından da sui-istifadə etmək olar. Belə bir situasiyanı təsəvvür etmək olar ki, antikorrupsiya agentliyinin başçısı prezident tərəfindən işdən kənarlaşdırılır. Səbəb isə sadədir, yeni o, yeni hakimiyyəti siyasi mahiyyət daşıyan materiallar əsasında ittiham edən təhqiqat aparıb. Əməkdaşların işdən kənarlaşdırılması haqqından istifadə üzərində müstəqil nəzarət olmalıdır.

Antikorrupsiya agentliyi və prokurorluq rəhbərliyi arasında münasibətlər də çox əhəmiyyətlidir. Şübhəli şəxs məsuliyyətə cəlb olunmayacağına, sübutları əldə etməyin nə mənası var? Adətən, konstitusiyaya görə prokurorluq rəhbərliyi bütün məsuliyyətə cəlb etmə fəaliyyəti üzərində tək nəzarət həyata keçirir və istənilən şəxsin, yaxud idarənin təşəbbüs edilmiş cinayət qaydasındakı təqiblərlə bağlı bütün fəaliyyətlərə müdaxilə etmək səlahiyyətinə malikdir.

Ancaq antikorrupsiya agentliyinin müstəqilliyi və səmərəliliyi qiymətləndirilən zaman bu rəhbərliyin məsuliyyətə cəlb etmə məsələsində öz funksiyasını həyata keçirməsi üçün konstitusiyaya uyğun yetərli müstəqillik səviyyəsinə malik olub-olmaması barədə sual yaranır. Agentliyin təhqiqatı başa çatdırılmasından sonra siyasi müdaxilənin məhdudlaşdırılması üçün qarantıya tələb olunur.

İCTİMAİYYƏTLƏ MƏSLƏHTLƏŞMƏLƏR

Agentliyin ictimaiyyətlə əlaqələri uğurlu fəaliyyət üçün çox əhəmiyyətlidir. Honkonq KƏMK-i kimi fəvqəladə uğurlu agentliklər formal iş metodu tapdılar. Bu metoda görə, ictimaiyyətin siyasətin müəyyənləşdirilməsində iştirakı yuxarıda sözügedən komitə vasitəsilə təmin edilir. İşin belə forması vasitəsilə (hansı ki, ədliyyə nazirinin sədrliyi ilə komitənin forması qəbul oluna bilər) antikorrupsiya sistemi ictimaiyyəti öz işinə cəlb edir.

İctimaiyyətlə əlaqələr antikorrupsiya agentliyinin profilaktik fəaliyyət əsaslarının yaradılması baxımından da çox vacibdir. Belə iş sistemi profilaktika sahəsində siyasətin formalaşmasında və onun həyata keçirilməsində insanların geniş dairəsinin iştirakını və maraqlarını təmin etməlidir. Beləliklə, profilaktika işlərində müxtəlif maraqların təmsilçiləri iştirak edir və

onlar agentliyə dəstəyin gücləndirilməsi üçün öz institutlarını da hərəkətə gətirə bilərlər (istər dövlət, istərsə də özəl).

BAŞQA HÖKUMƏT AGENTLİKLƏRİNƏ AİD OLAN TÖVSIYYƏLƏR

Agentliyin korrupsiya ilə mübarizəyə aid olan istənilən tövsiyyəsini doğru və davamlı hesab etmək düzgün olmazdı. Agentliyə müəyyən dəyişmələr tələb etmək haqqı vermək olmaz. Ən yaxşısı administrasiya başçısının idarələrə agentliklə əməkdaşlıq etmək barədə göstəriş verməsidir. Agentlik iş idarə başçıları ilə sistemin dəyişdirilməsi üzrə praktik və münasib tövsiyyənin hazırlanmasını müzakirə edir. İdarələr bu qayda ilə hazırlanmış qərarları yerinə yetirməlidir. Əks təqdirdə departament administrasiya başçısına və agentliyə izahat verməlidir. Məsələn, tövsiyyə olunan islahatların həyata keçirilməsini məqsədemüvafiq etməyən amillər ola bilər.

Ancaq bir sıra ölkələr antikorrupsiya idarələrinin tövsiyyələrinə əməl etməyə həvəs göstərməyən dövlət təşkilatları ilə qarşılaşdılar. Belə hallarda qanunverici orqan əməkdaşlıq etməyə həvəs göstərməyənlərdən öz işinin öhdəsindən gələ bilmədiyi üçün cavab istəyir; bu antikorrupsiya idarəsinin illik hesabatı ilə, xüsusi nəzarət orqanının gəldiyi qənaətlə, yaxud başqa materiallarla edilə bilər.

QANUNVERİCİ VƏ İNZİBATI ÇƏRÇİVƏ

Uğurlu fəaliyyət üçün antikorrupsiya agentliyi aşağıdakılara malik olmalıdır:

- ▶ *İnformasiyaya çıxış qarantıyası*
- ▶ *Bank hesablarının və aktivlərinin dondurulması hüququ*

- ▶ *Yol sənədlərinin saxlanması haqqı*
- ▶ *İnformasiya verənlərin müdafiəsi üzrə səlahiyyət*
- ▶ *“Qara siyahı” tərtib etmək, yaxud korruptsiyalaşmış xarici və yerli kompaniyaları dövlət kontraktlarını almaq üçün müsabiqədə iştirakdan məhrum etmək haqqı*
- ▶ *Qanunu pozmaqla varlananları təqib etmək imkanları.*

Bundan əlavə, dövlət kontraktlarının alınması müsabiqəsinin iştirakçıları üçün informasiyaların aşkarlanması tələbinə aid xüsusi qayda da tətbiq etmək olar (aşağıda baxın).

O da vacibdir ki, antikorrupsiya agentliyinin malik olduğu istənilən səlahiyyət insan haqqlarına aid beynəlxalq normalara uyğun gəlsin, agentlik özü isə qanunla fəaliyyət göstərsin və məhkəmələrə hesabat versin. Antikorrupsiya agentliyini yaratmağın parametrlərini müəyyənləşdirən zaman hökumət müəyyən suallara cavab tapmalıdır: o, müxalifətdə olduğu təqdirdə idarənin yaradılmasını məqbul hesab edirmi. Bu sualın cavabı qiymətləndirmənin hansı yöndən aparılmasından asılı olaraq tez-tez dəyişir. Elə bir formula tapmaq lazımdır ki, istənilən şəxsin (hökumətdə və yaxud ondan kənarda, fərqi yoxdur) nöqteyi-nəzərinə ədalətli və iş qabiliyyətli olsun. Hər şeydən öncə agentlik təhqiqatların aparılması, məsuliyyətə cəlb etmək, xüsusən də cinayətin profilaktikası üzrə zəruri səlahiyyətlər almalıdır. Struktur elə olmalıdır ki, təkcə agentliyin yaşamasına təminat yaratmasın, eyni zamanda hakimiyyət dəyişməsi zamanı da onun öz fəaliyyətini davam etdirməsinə qarantiya versin.

Aşağıda, əməl olunması antikorrupsiya agentliyinin uğurlu fəaliyyətinə təminat yaradan tələblər barədə mühakimələr təqdim olunur:

(a) İnformasiyaya çıxış

Antikorrupsiya agentliyinin, yaxud komissiyasının fəaliyyəti üçün hüquqi əsasın yaradılması zamanı müzakirə edilməli olan vacib amil sənədlərə çıxış (o cümlədən, bank hesablarına) və şahidin dindirilməsi imkanlarına aid adekvat səlahiyyətin olmasıdır. Bir sıra ölkələrdə agentliyin informasiyaya çıxış imkanlarını məhdudlaşdırmağa cəhdlər edilir. Ancaq ombudsmandan fərqli olaraq agentliyin hüquq-mühafizə orqanları kimi hökumət sənədlərinə və dövlət qqulluqçularına çıxış haqqına malik olmasını inkar edən heç bir nəzəri və praktik səbəb yoxdur.

(b) Bank hesalarının və aktivlərin dondurulması haqqı verən xüsusi səlahiyyət

Antikorrupsiya agentliyi, yaxud komissiyası istintaq altında olan hesabları (hansı ki, bunun insanlara məxsus olmasını düşünməyə tam əsası var) dondurmaq haqqına malik olmalıdır. Sürət vacib olanda agentlik bunu məhkəmə əmri alınana qədər etmək imkanına sahib olmalıdır. Əgər agentliyin belə səlahiyyəti yoxdursa, pulları hesabdən elektron yolla ötürmək üçün bank işçilərinə bir neçə dəqiqə vaxt kifayət edəcək. Üçüncü tərəf özünü zərərçəkmiş sayırsa, agentlik yuxarı məhkəməyə müraciət etmək hüququna malik olmalıdır.

(c) Yol sənədlərini saxlamaq haqqı

Agentlik, adətən, şübhəli şəxsin ölkədən qaçmasının qarşısını almaq üçün yol sənədlərini saxlamaq və müsadirə etmək haqqına malik olur; ən zəruri hallarda agentlik bu işi hətta məhkəmə qərarını gözləmədən də edə bilər. Belə haqq zəruri sayılır. Ancaq agentlik bir qayda olaraq cinayətin baş verdiyi barədə kifayət qədər əsas olduğu hallarda həbs etmə haqqı alır.

(ç) İnformasiya verənlərin müdafiəsi

Agentlik, adətən, informasiya verənləri müdafiə etmək haqqına malik olur. Bəzi hallarda informasiya verənlər öz rəislərinin korrupsiyaya qurşanmasından şikayət edən aşağı səviyyəli hökumət məmurları ola bilər. (Əgər onlar öz işini itirmək baxımından risk edirlərsə, yaxud təqibin başqa forması mövcuddursa, çətin ki, şikayət etsinlər). İnformasiya verənlər qanunverici və fiziki müdafiə ilə təmin olunmalıdır. Zəruri hallarda belə müdafiə ev şəraitində, müstəsna hallarda isə başqa ölkələrdə sığınacaq şəklində təmin olunmalıdır. Bütün informasiya verənlərin müdafiəsinin təmin olunması kontekstində Botsvana qanunvericiliyində aşağıdakılar nəzərdə tutulur:

45 (1) Cinayətə aid istənilən məhkəmə prosesində, dördüncü bölmədə nəzərdə tutulduğu kimi şahidlər informasiya verənlərin adını və ünvanını açıqlamağa borclu deyil, yaxud onların aşkarlanmasına gətirib çıxaran heç bir bəyanat verməməlidir.

(2) Əşyayi- dəlil kimi kitablardan, sənədlərdən və başqa yazılı materiallardan (onun adı və b. məlumatlar göstərilən predmetlərdə) istifadə edilən zaman məh-

kəmələr... hər şeyi etməlidir ki, belə materiallar gizli qalsın və müsadirə olunsun...

(3) Əgər istənilən belə proses çərçivəsində ... məhkəmə işin mahiyyətini tam öyrənərək belə bir qənaətə gəlsə ki, şahid bilərəkdən əhəmiyyətli bəyanat verib və bu bəyanatın düzgün və dəqiq olmadığını bilməyib, yaxud verilən bəyanatın düzgün olduğunu hesab edib və əgər məhkəmə prosedur çərçivəsində bu fikrə gəlsə ki, tərəflər arasındakı mübahisəli məsələlərin ədalətli həlli informasiya verənin adının açıqlanmadığı təqdirdə mümkün deyil... bu zaman məhkəmə adın açıqlanması ilə bağlı xahişi təmin edə bilər. [14]

Qanunvericilik, hüquq praktikası ilə məşğul olanlara, mühasiblərə, auditorlara (baxmaya-raq ki, onlar peşə haqqlarına malikdir) öz müştərilərinin vəziyyəti barədə müəyyən məlumatların açıqlanması tələbini irəli sürməyi nəzərdə tutur.

(d) Korrupsiyalaşmış xarici

kompaniyaları dövlət kontraktlarını almaq üçün müsabiqədə iştirakdan kənarlaşdırmaq haqqı

Xarici tədarükçülər tez-tez özlərini yerli qanunlara əməl etməkdən azad sayırlar. Belələri əmindir ki, hakimiyyətin onlara əli çatmır, ona görə də cinayət qanunlarını poza, dövlət məmurlarına rüşvət təklif edə bilərlər. Əgər antikorrupsiya agentliyinin əsasnaməsinə münasib sanksiyanı nəzərdə tutan bənd daxil edilsə, belə vəziyyəti qismən də olsa düzəltmək mümkündür. Belə bəndlərdə nəzərdə tutula bilər ki, əgər hansısa kompaniyanın qanunu pozduğu barədə agentlikdə sübutlar varsa, bu zaman agentlik məhkəməyə mürə-

ciət edə və bu firmanın, yaxud onun rəhbərliyinin, yaxud bu kompaniya ilə biznes əməkdaşlığı quran istənilən kompaniyanın məhkəmənin müəyyənləşdirdiyi vaxt müddətində əməkdaşlığını dayandırması barədə məhkəmə qərarı tələb edə bilər.

(e) Mənbəyi aydın olmayan var-dövlətin yığılması ilə bağlı cinayət

Bir sıra ölkələrdə qanun tələb edir ki, zənginliyə sahib olan şəxslər mənbəyi məlum olmayan var-dövlətləri və onun hansı yollarla əldə edildiyi barədə düzgün məlumat versinlər. Əks təqdirdə onlara "öz vəsaitləri ilə yaşama-dıqlarına" görə ittiham irəli sürmək olar. Hon-konq KƏMK-i hesab edir ki, onun fəaliyyətini tənzimləyən 10-cu bölmə xüsusən effektivdir:

(1) Keçmişdə və indii dövlət məmuru (dövlət xidmətçisi) olan istənilən şəxs:

(a) indiki və keçmiş rəsmi gəlirlərindən yüksək olan həyat tərzinə üstünlük və-rirsə, yaxud

(b) indiki və keçmiş rəsmi gəlirlərinə uy-ğun gəlməyən pul gəlirlərinə, yaxud əmlaka nəzarət edirsə, əgər o belə hə-yat tərzinə, yaxud pul resurslarına, əm-laka necə malik olduğu barədə məhkəməyə qaneedici izahat vermirsə, cinayətdə günahkar hesab olunmalıdır.

(2) Əgər məhkəmə(1) (b) bəndinə uyğun ittiham üzrə işə baxan zaman hansısa şəxsin ittiham olunanla əlaqəsini aşkar edirsə və əsas varsa ki, bu şəxs ittiham olunanın tapşırığı ilə pul resurslarının, əm-lakın idarə olunmasında və başqa işlərdə iştirak edib, ittiham olunanndan hədiyyə al-maq yoluyla belə resurslara sahib olub, bu

zaman resurslar və əmlak əks sübutlar ol-madığı təqdirdə ittiham olunana məxsus sayılır.

(3) (4) (2-ci maddə 1973-cü ilin 56 Nəli sərən-camı ilə ləğv olunub)

(5) Bu bölmədə "rəsmi gəlir" təqaüd, yaxud pul vəsaitlərinin ödənilməsi deməkdir... [15]

Dövlət tədarükü üçün ərizə verilən zaman ödənilmiş komisiyonun ölçüsünün açıqlanması zəruridir. "Komisiyon"un (yerli vasitəçiyə ödə-mə, qismən də rüşvət üçün örtük) istifadəsi tez-tez beynəlxalq anlaşmalarda korrupsiya-nın mənbəyi olur. Belə praktika tək-cə düzgün qərarların qəbul edilməsinə zərbə vurmur, eyni zamanda dövlət borclarının artırılmasına gətirib çıxarır. Belə ödəmə alanlar, öz gəlirləri üçün cüzi vergi ödəyir, ya da ki, heç ödəmirlər. Hər üç məsələdə dövlət itkiyə məruz qalır.

Buna görə də antikorrupsiya agentliyinin, ya-xud komissiyasının yaradılmasını nəzərdə tu-tan qanunvericilik dövlət kontraktlarının alınması müsabiqəsində iştirak edənlərə, on-ların yerli və başqa vasitəçilərinə ərizənin ve-rilməsi ilə bağlı ödənilmiş istənilən komisiyon ödəmələri və bonuslar barədə informasiyanın tam açıqlanması tələbini irəli sürə bilər. O, həm də tələb edə bilər ki, müsabiqə iştirakçı-la-rı bu tələb üzrə komissiyaya həvalə edilmiş xidmətin bütün detallarını açıqlasınlar. İnfor-masiya müsabiqənin keçirildiyi vaxt və kont-raktın yerinə yetirilməsindən altı ay sonra, yaxud kontraktı iştirakçılıqdan kənarlaşdıq-dan sonra açıqlanmalıdır. Gizli komisiyon ödə-mələrinin öhdəsindən gəlmək üçün ən yaxşı nümunə Yeni Zelandiyanın 1910-cu ildə qəbul etdiyi Gizli Komisiyonlar Barədə Qanundur. [16]

YENİ QANUNLARIN GERİYƏ TƏTBİQ GÜCÜ VƏ ONLARIN QƏBULUNA QƏDƏRKİ CİNAYƏTLƏRƏ AİDİYYƏTİ OLMALIDIRMI?

Yeni antikorrupsiya qanunları, adətən, korrupsiya nəzarətdən çıxan zaman yaranır. Belə hallarda diqqət tələb edən həll edilməmiş çoxsaylı problemlər mövcud olur. Eyni zamanda rəsmi prosedurlara aid təxirəsalınmaz islahatlar tələb olunur. Korrupsiya ilə mübarizənin səmimiyyətinə şübhə ilə yanaşanlar da olacaq. Belə hallarda yeni agentlik köhnə işlərin həll edilməsi ilə məşğul ola və tezliklə daha bir qeyri-effektiv idarə imici qazana bilər. Bu cür təhlükələrdən necə qaçmaq olar?

Ən yaxşı qərar yeni agentliyin, yaxud komissiyanın polisdən qalmış köhnə işlərin tör-töküntülərini təmizləmək zəruriliyi ilə qarşılaşması deyil, gələcəyə konsentrasiya olunması üçün qanunvericilik normalarının bərqərar edilməsi nöqtəyindən nəzərdən şəraitin yaradılmasıdır. Cavabdehliyin belə ağırlığı yeni agentliyi korrupsiyanın qarşısının alınması və ortadan qaldırılması üzrə əsas vəzifələrə zərbə vuran hüquqpozumları ilə bağlı öhdəliklərlə sara bilər.

Honqonq KƏMK-i yuxarıda xatırlanan qanunvericiliyi qəbul etməklə bu işin öhdəsindən gəlir. Orada qeyd olunur ki:

12-ci bölmənin olmasına baxmayaraq (yurisdiksiya) komissiya üzvləri 1977-ci ilin 1 yanvarına qədər nəzərdə tutulan cinayətlərə münasibətdə bu bölmənin (a), (b), (c) bəndlərinə uyğun hərəkət etməməlidir. Aşağıdakı fəaliyyət istisnadır:

(a) Honkonqdan kənarda olan şəxs, yaxud 5 noyabr 1977-ci ilə həbs üçün orderin qüvvədə olduğu şəxs;

(b) 5 noyabr 1977-ci ilə qədər əməkdaşlar tərəfindən dindirilən və onun cinayət törətdiyinə aid ərizənin olduğu istənilən şəxs; və (c) işin qaldırılması üçün qubernatorun kifayət qədər ciddi hadisə hesab etdiyi cinayət.

Belə qanunvericilik, mövcud qanuna uyğun şəkildə baş vermiş cinayətə adi qaydada (polis tərəfindən) baxılmasını nəzərdə tutur. Ancaq o, hökumət başçısının vacib hesab etdiyi və ictimai əhəmiyyətli hadisələrin təhqiqatını komissiyaya həvalə etmək üçün keçmişdə baş verən hadisələrə münasibətdə kifayət qədər çevik yanaşmanı təmin edir. Qanunvericiliyə belə bəndin daxil edilməsi komissiyaya imkan verir ki, işi ağ vərəqdən başlasın və keçmiş hadisəyə münasibətdə əcinnə ovuna başlamaq bəhanəsilə yaranacaq mümkün təhlükələrin qarşısını alsın. Belə yanaşma keçmiş işin bir kənara qoyulmasını daha məqbul ideyaya çevirir.

ƏMLAKIN MÜSADİRƏSİ – MÜLKİ PROSESİ ÇƏRÇİVƏSİNDƏ ƏMLAKIN MÜSADİRƏ OLUNMASINA MÜNASİBƏTDƏ CƏNUBİ AFRİKA TƏCRÜBƏSİ

Cənubi Afrikada antikorrupsiya komissiyasının yerinə mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində əmlakın müsadirəsi kimi uğurlu bir ideya meydana gəldi. [18]

CAR-da əmlakın müsadirəsi üzrə şöbə dövlət prokurorluğunun bir bölməsidir (Office of National Director of Public Prosecution). Əgər əmlak cinayətkarlıq fəaliyyəti ilə bağlıdırsa, bölmə onun dövlətin xeyrinə müsadirə olunması üçün məhkəmə fəaliyyətinə təşəbbüs göstərə bilər.

Mütəşəkkil cinayətkarlığa qarşı mübarizə haqqında 1998-ci il qanununa [19] uyğun olaraq kriminalla bağlı olan mülkiyyət mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində dövlətin xeyrinə müsadirə olunmalıdır. Əmlakın belə müsadirəsi dövlətə imkan verir ki, əmlaka aid sadə vətəndaş iddiası təqdim etmək yolu ilə kriminalla bağlılığı şübhə doğuran aktivləri müsadirə etsin. Bunun üçün cinayət təqibi çərçivəsində əmlak sahibinə qarşı məhkəmə qərarı tələb olunmur.

Əgər məhkəmə əmlakın cinayətkarlıq “aləti” olması faktını təsdiq edirsə (yəni o, alət qismində cinayətin baş verməsinə təsir edib, yaxud oğurlanmış sərvətin gizlədildiyi yer olub), yaxud onun “qanunsuz fəaliyyət əsasında əldə olunduğu” qənaətinə gəlsə, milli prokurorun ərizəsi əsasında ali məhkəmə əmlakın dövlət xeyrinə müsadirəsi barədə əmr verə bilər. Belə əmrin qanuniliyi cinayət işi üsulunun nəticəsindən asılı deyil. Əgər cinayət məhkəməsi cinayət törətmiş şübhəli şəxsə münasibətdə bəraətverici hökm çıxarsa da (dövlətin irəli sürülən ittihamı sübuta yetirdiyi və buna heç bir şübhənin yaranmadığı yerdə bu daha mürəkkəbdir, nəinki ehtimal əsasında qərar çıxarmaq), şübhəli şəxsin əmlakı yenə dövlətin xeyrinə müsadirə olunur.

Müsadirə olunmuş aktivlərdən mütəşəkkil cinayətkarlığa, pulların yuyulmasına, cinayətkar qruplaşmaların fəaliyyətinə, ümumiyyətlə, cinayətkarlığa qarşı mübarizədə, eyni zamanda cinayət qurbanlarına kompensasiya ödənilməsində hüquq-mühafizə orqanlarına kömək göstərmək üçün istifadə edilir. 1970-ci ildən mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində aktivlərin müsadirəsi barədə uyğun qanunvericiliyin mövcud olduğu ABŞ-da müsadirə hər il federal hakimiyyətə 500 mln. dollar gəlir verir.

Cənubi Afrikada 1999-cu ildə müsadirə mexanizminin effektiv tətbiqini təmin etmək üçün, hüquqşünasların (cinayət və mülki hüquq sahəsində mütəxəssislər), mühasiblərin və maliyyə sahəsindəki pozuntuları təhqiq edən mütəxəssislərin cəmləşdiyi xüsusi çoxfunksional bölmə yaradıldı.

ABŞ-ın təcrübəsi göstərdi ki, mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində həyata keçirilən aktivlərin müsadirəsi barədə qanunvericilik kifayət qədər yaxşı icra olunmur. Çünki polislər və ittihamnamə öz fəaliyyətində hökmün çıxarılmasına daha çox istinad edirlər, nəinki müsadirəyə gətirib çıxaran mülki proses üçün sübutların toplanmasına. Müsadirəyə aid, polis zabitlərinin və prokurorların çox az bildiyi nisbətən mürəkkəb və yeni mülki qanun qəbul edildi. Müsadirə sahəsində mütəxəssislərin işə götürülməsi üçün Konqresin xüsusi büdcə ayırmasından sonra ABŞ Baş Prokurorluğunun hər bir bölməsində mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində aktivlərin müsadirəsi barədə qanunvericilik bütün ölkə üzrə effektiv tətbiq olunmağa başladı.

CAR bölməsi xəbərdar edildi ki, onlar qanunsuz sərvətlərini qorumaq istəyən və bunun üçün ölkənin ən nüfuzlu vəkillərini prosesə cəlb edən zəngin və təsir gücünə malik cinayətkarların işi üzrə məhkəmədə cavab verməlidirlər. Birləşmiş Ştatlarda başqa yanaşmaya üstünlük verilməsinə baxmayaraq, belə hallar doğrudan da baş verir. Amerika məhkəmələri mülki məhkəmə prosesi çərçivəsində əmlakın müsadirəsini nəzərdə tutan qanunvericiliy ardıcıl şəkildə müdafiə edir və saysız-hesabsız formal etirazları kənara qoyur. Amerika məhkəmələri müsadirə nəticəsində əldə olunan vəsaitlərin adi restitusiya (hüququn bərpa edilməsi) olması fikrinə üstünlük verir və heç bir cəza, cərimə nəzərdə tutmur. Onlar, məhkə-

mə baxışında olan aktivlərin ittiham edilənin vəkilinə xidmət müqabilində ödənilməsi arqumentini də qəbul etmirlər. Bu arqumenti əsas gətirənlərn fikrincə, ittiham olunan şəxs başqasının pullarını xərcləmək hüququna malik deyil.

İlkin mərhələdə Cənubi Afrikada mövcud qanunun qüvvəyə mindiyi dövrə qədər, onun əldə edilən aktivlərə tətbiqi məsələsilə bağlı problem yarandı. O zamandan etibarən qanuna düzəliş edildi və bu variant ləğv olundu. İndi o daha effektiv işləyir.[20] 2000-ci ilin əvvəllərinə qədər bölmə 28 işə təşəbbüs göstərmiş və onlardan 23-ü uğurlu olub. Müsadirə olunan əmlak isə 2003-cü ildə 11 mln. ABŞ dollarını aşdı.

AÇIQ DİNLƏMƏLƏR

Digər aparıcı antikorrupsiya agentlikləri, artıq neçə illərdir ki, açıq dinləmələr keçirmək üzrə səlahiyyətə malik olan Yeni Cənubi Uels və Avstraliya KƏMK-ləridir.[21] Belə hallarda şahidlər ifadə vermək üçün dəvət olunur. Onların şahidliyi cinayət prosesində özlərinə qarşı istifadə edilə bilməz. Dinləmələr hansı hadisələrin baş verməsi ilə bağlı ictimaiyyətin informasiya ilə təmin olunmasına imkan yaradır. Neçə ki, dinləmələrin nəticəsində qanunsuz fəaliyyət və şübhəli davranışlar barədə məlumatlar ictimaiyyətə məlum olur, ümid var ki, belə işlərdə əli olan şəxslər utanıb öz davranışını dəyişəcək. Məsələn, Yeni Cənubi Uelsin qanunverici orqanının üzvlərinin yol güzəştlərindən sui-istifadələri məsələsi üzrə dinləmələr belə prosedurları daha şəffaf etməyə imkan yaradı və bu cür əməllərlə bağlı olanların davranış standartlarının yüksəlməsinə gətirib çıxartdı.

Belə açıq dinləmələr debatlarla həvəs oyatdı və agentliyin öz gələcək işlərinə yanaşma mə-

sələsinə yenidən baxmasına gətirib çıxartdı. Cinayət məhkəməsindən kənar açıq dinləmələr ittihamı sübut olunmamış dayandıra bilər. Ən pisi isə belə dinləmələrdən sonra ədalətli məhkəmələrin olmamasında israr edənlərin məhkəməsinin keçirilməsində vəziyyətin çətinləşdirilməsidir. Düzdür, Cənubi Uelsdə belə praktika artıq ləğv olunub. Sistemli korrupsiya ilə əhatələnmiş, eyni zamanda öz keçmişi ilə vidalaşmağı arzulayan dövlətlərdə belə yanaşma kifayət qədər qiymətli ola və cəmiyyəti qanunsuz fəaliyyət barədə məlumatlandırmaq yoluyla korrupsiyaya son qoyulmasına yardım göstərə bilər. Əgər bunun arxasınca cinayət məhkəməsi prosesi başlamsa (əlbəttə, əgər belə fəaliyyət barədə informasiya dürüst şəkildə və tam açıqlanırsa), belə praktika keçmişdə qayda pozanı utandırmağa, eyni zamanda hansı hərəkətin məqbul olmaması və dəyişdirilməsi barədə ictimaiyyəti məlumatlandırmağa xidmət edə bilər.

Bəzi adamlar hesab edir ki, həqiqəti aşkara çıxaran komissiya keçmişlə vidalaşmağa kömək edə bilər. Ancaq bir sıra problemlər yaranır. Bir iş insanı haqqını pozanı bağışlamaq, tamamiylə başqa bir iş isə qanunsuz zənginliyə sahib olanları bağışlamaqdır.

GÖZLƏNTİLƏR

Belə bir təsəvvür var ki, antikorrupsiya agentliklərinin fəaliyyəti çoxmənalı nəticələrə gətirib çıxarır. Hələ səbəbləri tam aydın olmasa da Şərqi Asiyanın bir sıra ölkələrində – Sinqapur, Malayziya, Tayvan və Honkonqda belə komissiyalar daha uğurla fəaliyyət göstərir, nəinki başqa regionlarda. Bir səbəb aydındır: bu ölkələrin hər birinin agentliyi siyasətçilər və cəmiyyət tərəfindən dəstəklənir. Onlar özləri də araşdırma işlərinin aparılmasında adekvat imkanlara malikdir və effektiv təhqiqat metodları

hazırladıqları kimi ictimai təhsilin, profilaktikanın innovasiya proqramlarını da hazırlayırlar.

Bəzi başqa antikorrupsiya agentlikləri yaranan zaman onlardan yüksək hökumət səviyyəsinə aid mürəkkəb hallarla bağlı fəaliyyət gözlənilmirdi. Onlar da eyni heyətə və resurslara malikdir. Bəzi agentliklər sistemin qüsurları ilə kifayət qədər uğurlu mübarizə apardılar, amma bu, hakimiyyətin aşağı səviyyəsinə aid idi; onların çoxunun fəaliyyəti geniş miqyaslı korupsiya ilə mübarizənin vəziyyətinə neqativ təsir göstərdi.

Hətta agentliklər, yaxud komissiyalar kifayət qədər yaxşı resurslara malik olsalar da uğur qazanmaq üçün qanunvericiliyə uyğun olaraq həm də başqa institutlara arxalanmalıdır. Əgər məhkəmə sistemi zəifdirsə, onun köməyi ilə vəziyyəti dəyişmək problem olacaq. Korruptsiya geniş yayılıbsa, onun öhdəsindən tək gəlmək və vəziyyəti dəyişmək mümkün deyil. Eyni zamanda o daha geniş milli fəaliyyət planı çərçivəsində vacib bir hissə ola bilər.

QEYDLƏR

- 1 Honkonqun korrupsiya əleyhinə müstəqil komissiyasının saytı (KƏMK):
<http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- 2 Honkonq qanunvericiliyi üzrə iki dildə informasiya sistemi:<http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- 3 Korrupsiya əleyhinə Honkonq komissiyası barədə baxın:<http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>
- 4 Honkonq KƏMK-in profilaktika işi üzrə məlumatlarına aşağıdakı ünvanda baxın:<http://www.una-feri.or.jp/pdf/56-26.pdf>
- 5 http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aan_e.pdf
- 6 Qanunverici aktların tam mətninə aşağıdakı ünvanda baxın:<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>
- 7 Yeni Cənubi Uelsin korrupsiya əleyhinə müstəqil komissiyası: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 8 Ombudsman "məmurların, hökumət işçilərinin, istənilən hökumət bölməsinin, agentlik və dövlət müəssisəsinin, o cümlədən dövlətə məxsus və onun tərəfindən nəzarət olunan korporasiyaların fəaliyyətinə aid istənilən formada və manerada alınan informasiya əsasında çevik hərəkət etməli, onları inzibati, vətəndaş və cinayət məsuliyyətinə cəlb etməli, xalqın rifahı üçün hökumətin effektiv işinə təminat yaratmalıdır (bölmə 13 K.F.To.6770; eyni zamanda baxın: bölmə 12, 1987-ci il konstitusiyasının 11-ci maddəsi). Ombudsman yüksək hökumət məmurlarından və/və yaxud nəzarət vəzifəsi tutarlardan, ağır cinayətlərlə bağlı iddia ərizələrindən, eyni zamanda böyük pul məbləğindən və əmlakdan olan şikayətləri prioritet hesab etməlidir (bölmə 15, R.A. №6770)». <http://www.ombudsman.gov.ph/avout/mandate.html>
- 9 Baxın:http://www.transparency.org/iacc/papers/day3/w_s3/d3_ws3_gpianaar.html
- 10 Bertrand de Spevillenin materialları əsasında, Why do anticorruptin agencies fail, UNGOPAC, Vienna, Austria, April, 2000. Kitabı aşağıdakı elektron poçtla sifariş etmək olar: bdes@computer-serve.com
- 11 Doig, A, Moran, J, and Watt, D. (2001) Working paper: Business Planning for Anti-Corruption Agencies; surətini aşağıdakı elektron poçtla sifariş etmək olar: r.a.doig@tees.ac.uk
- 12 Cənubi Afrikada səhiyyə üzrə komissiyaya konkret şikayətlərə münasibətdə ədliyyə nazirinin rəyi lazım olanda, iş əlaqələri nazirin dəyişməsi ilə kəsildi.
- 13 Baxın:http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html
- 14 1994-cü il Korrupsiya və İqtisadi Cinayətlər Haqqında Qanunu.
- 15 Rüşvətxorluğun aradan qaldırılması haqqında sərəncam, Honkonq (saz 2001).
- 16 1910-cu il Cizli Komisyona Ödəmələri Haqqında Qanunu: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes
- 17 Baxın: <http://www.iss.co.za/PUBS/CRIMEINDEX/00VOL4N03/Assetforfeiture.html>
- 18 Mütəşəkkil Cinayətkarlıqla Mübarizə Haqqında Qanun, CAR, 1998-ci il: <http://www.gov.za/acts/1998/a121-98.pdf>
- 19 Belə fəaliyyətlərin konstitusiyaya uyğunluğu barədə təhlilə baxın: Deepak Gupta, Republic of South Africa's Prevention of Organised Crime Act: A Comparative Bill of Rights Analysis: <http://www.law.harvard.edu/student-s/orgs/crcl/v.37/gupta.pdf>
20. KƏMK, Yeni Cənubi Uels:<http://www.icac.nsw.gov.au/>



A FREE MEDIA
RANKS ALONG-
SIDE AN
INDEPENDENT
JUDICIARY, AS
ONE OF THE
TWO POWERS
THAT SHOULD
NOT BE HELD
ACCOUNTABLE
TO POLITICIANS!

DETAILS

BOTH SERVE AS
POTENT COUNTER
FORCES TO
CORRUPTION IN
PUBLIC LIFE AND
BOTH MUST
RECEIVE SPECIAL
PROTECTION.

NEW

PRINCIPLES OF
A FREE MED
GOVERNMENT
SHOULD EMBR
A BASIC SET O
PRINCIPLES TO
SHAPE APPRO
TO THE MEDI



IN GENERAL
THESE ARGUE
AGAINST LEGI
AND RESTRICT

KÜTLƏVİ İNFORMASIYA VASİTƏLƏRİ

Azad kütləvi informasiya vasitələri müstəqil məhkəmə sistemi ilə birlikdə siyasətçilərə təbə olmayan iki hakimiyyət qoludur. Hər ikisi də ictimai həyatda korrupsiyaya qarşı duran əsas amildir və xüsusi müdafiəyə ehtiyacı var. Hakim, dövlət ittihamçısı və prokurorlardan fərqli olaraq özəl medianın rəhbərləri siyasi partiya kabinetlərində təyin və təsdiq edilmirlər. Azad mediasız vətəndaş cəmiyyəti informasiya çatışmazlığı və ictimai diskussiya aparmağın mümkünsüzlüyü səbəbindən mükəmməl ola bilməz.

AZAD MEDIANIN PRINSİPLƏRİ

Hökumətlər media siyasətini formalaşdırarkən aşağıdakı əsas prinsipləri nəzərə almalıdırlar. Ümumiyyətlə, həmin prinsiplər bu sahədə qanunverici nizamlamalar və məhdudiyyətlərə qarşı yönəlib.[1]

Senzura problemi haqqında “Azadlığın səsi” adlı beynəlxalq konfransda 34 ölkədən olan jurnalistin qəbul etdiyi Azad Mətbuat Xartiyası buna nümunə ola bilər.[2] BMT Baş Katibi Butros Butros Qali göstərir ki, “onlar [Xartiyanın prinsipləri] demokratik institutların yayılması və müdafiə edilməsini istəyənlər tərəfindən qorunmalıdır.” O əlavə edir ki, bu sənədin müddəaları məcburi olmasa da, “ölkələrin hamısının can atdığı” məqsədi müəyyən edir.

Məsələn, Xartiyada deyilir:

- ▶ *İstənilən senzura - birbaşa, ya dolaylı – məqbul deyil. Bu anlamda medianın azad surətdə məlumat toplaması və yaymasını məhdudlaşdıran qanun və praktika ləğv olunmalı, yerli və mərkəzi hakimiyyət orqanları dərc olunmuş məlumatların məzmununa qarışmamalı, eləcə də informasiya mənbələrinə çıxışı məhdudlaşdırmamalıdır.*
- ▶ *Müstəqil mətbuat, televiziya və radio verilişləri bütün ölkələrdə azad surətdə yaranma və fəaliyyət göstərmə imkanlarına malik olmalıdır.*
- ▶ *Ölkələrin hakimiyyətləri informasiya orqanları qarşısında hər hansı iqtisadi, yaxud başqa ayrı-seçkilik formaları yaratmamalıdır. Dövlət informasiya orqanları olan ölkələrdə müstəqil mətbuata da çap məhsullarının buraxılmasına, eləcə də televiziya və radio verilişləri üçün zəruri olan texniki vasitələrə və bütün digər materiallara azad çıxış imkanları verilməlidir.*
- ▶ *Dövlət qəzet kağızına, mətbəələrə və yayım sisteminə, xəbər agentlikləri kanallarına, eləcə də televiziya və radio verilişləri üçün tezliklərə və avadanlığa məhdudiyyət qoymamalıdır.*
- ▶ *Məlumatların yayılmasını çətinləşdirən və informasiya axınına məhdudlaşdıran rabitə vasitələrinə nəzarət orqanlarının tarif, texniki və hüquqi qaydaları mühakimə edilir.*
- ▶ *Dövlət informasiya orqanlarının redaktorları müxtəlif rəyləri çap etmək ixtiyarına malik olmalıdırlar. Bu müddəa qanun və praktika ilə təsbit edilməlidir.*
- ▶ *Ölkə daxilindəki mətbuat orqanları və tele-radio yayımları xarici məlumat və informasiya xidmətlərinə azad çıxış imkanlarına malik olmalı, ictimaiyyət isə xarici çap məhsullarını əldə etməkdə və televiziya,*
- ▶ *İstənilən senzura - birbaşa, ya dolaylı – məqbul deyil. Bu anlamda medianın azad surətdə məlumat toplaması və yaymasını məhdudlaşdıran qanun və praktika ləğv olunmalı, yerli və mərkəzi hakimiyyət or-*

radio verilişlərini izləməkdə analogi azadlığa sahib olmalıdır.

- ▶ *Ölkənin sərhədləri xarici jurnalistlər üçün açıq olmalıdır. Heç bir kvota tətbiq edilməz. Viza, mətbuat şəhadətnaməsi və başqa sənədlərin alınması haqqında ərizələrə ən qısa müddətdə müsbət cavab verilməlidir. Xarici jurnalistlərə ölkə ərazisində sərbəst hərəkət, rəsmi və qeyri-rəsmi informasiyaya sərbəst çıxış, eləcə də zəruri peşə materiallarının və avadanlığının ölkəyə gətirilməsi və ölkədən çıxarışması imkanı verilməlidir.*
- ▶ *Jurnalist fəaliyyətinə başlamağa məhdudiyyənin qoyulması, yaxud bunun üçün lisenziya və başqa sənədlərin tələb olunması qaydası ləğv edilməlidir.*
- ▶ *Jurnalistlər başqa vətəndaşlar kimi şəxsiyyətin qorunması qanunvericisi və qanunun müdafiəsi ilə təmin olunmalıdır. Hərbi əməliyyat zonalarında işləyən jurnalistlər mülki vətəndaşlar sayılmalı və başqa mülki əhaliyə şamil edilən bütün qayda və qanunvericilərdən istifadə etməlidir.[3]*

Söz azadlığı və azad media əsas insan haqlarındandır və istənilən demokratik cəmiyyətin vacib tərkib hissəsidir. Azad, müstəqil və plüralist media azad və açıq cəmiyyətin, məsuliyyətli hakimiyyət sisteminin vacib elementidir.

ATƏT-ə üzv dövlətlər azad, müstəqil və plüralist media prinsipini qəbul etdiyini bildirmiş, bunu 1975-ci il Helsinki Müşaviləsinin Yekun Sənədində təsbit etmişlər. Bu, ATƏT-ə üzv dövlətlərin hamısı üçün 1975-ci ildən günümüzədək rəhbər konsepsiyaya çevrilmiş, azad fikirlə bağlı ATƏT sənədlərinin tərkib hissəsi olmuşdur. Azad fikir prinsiplərinin daha dəqiq

yerinə yetirilməsi məqsədilə 1997-ci ildə ATƏT-ə üzv dövlətlər faydalı bir vəzifənin – azad media məsələləri üzrə ATƏT nümayəndəsinin təsis edilməsi haqqında qərar verdilər.

Azad media məsələləri üzrə ATƏT nümayəndəsi Şərqi Avropa və keçmiş Sovet İttifaqında narahatlıq yaradan bir neçə məsələyə xüsusi diqqət ayırdı. Onların ən vaciblərindən biri “struktur senzura”, yəni keçmişdən qalmış siyasi və iqtisadi strukturlar tərəfindən mediaya dolayı təzyiqlərdir. “Struktur senzura” başqa senzura formaları kimi medianı boğa bilər. Dövlət kütləvi informasiya vasitələri xaricində KİV muxtardır və əsasən özəl KİV məhsullarını sevən, onları çap, yaxud elektron formatında alan cəmiyyətin dəstəyi hesabına yaşayır.

Müxtəlif ölkələrin konstitusiyalarında təsbit olunmuş söz azadlığına hüquqi qərantıya istənilən KİV-in mövcudluğunun ilkin vacib şərtidir.

MEDIANIN MÜSTƏQİLLİYİ

Kütləvi informasiya vasitələrinin qərantı kim olmalıdır? KİV-də senzura müxtəlif formalara malikdir və ölkələrin hamısında ortaya çıxır. Yalnız bir neçə ölkədə KİV-in mütləq azadlığını təmin edən qanunvericilik sistemi var.

ABŞ Ali Məhkəməsinə dinləmələr göstərdi ki, Amerika Konstitusiyasına birinci düzəliş hər hansı konkret qanunvericilik aktından daha artıq dərəcədə senzura azad cəmiyyətin mövcudluğuna qərantıya verir.

Malavi Konstitusiyasında bir dəfə deyil, iki dəfə aşağıdakılar bəyan edilir:

“Hər bir kəs öz fikrini sərbəst ifadə edə bilər.”

“Mətbuat həm Malavi, həm də ondan kənarda sərbəst şəkildə informasiyanı ötürmək və çap etmək haqqına, eləcə də ictimai informasiyaya çıxış üçün bütün zəruri vasitələrdən istifadə etmək haqqına sahibdir.”

Azad sözü bəyan edən qanunların gerçəkləşməsinin təminatı üçün məhkəmələrin dəstəyinə ehtiyac var. Azad KİV-in yaranması üçün elə hüquqi sistemin olması şərtidir ki, bu sistemə siyasi nüfuz təsir etməsin və o, azad KİV konsepsiyasını dəstəkləmək üçün möhkəm konstitusion bazaya malik olsun. Hakimlər Mülki və Siyasi Haqqlar Barədə Beynəlxalq Konvensiyanın 19-cu maddəsinə uyğun qərar verə bilərlər. Burada deyilir:

Hər bir kəs fikir və onu ifadə etmək azadlığına malikdir; bu haqqa informasiyanı və ideyanı sərhədlərdən asılı olmadan, şifahi, yaxud çap, incəsənət əsəri formasında, yaxud seçdiyi istənilən formada axtarmaq, əldə etmək və yaymaq daxildir.

DÖVLƏT MƏDİASI VƏ İCTİMAİ YAYIM

Bəziləri düşünür ki, dövlətin kütləvi informasiya vasitəsi olmamalıdır. Bununla belə bəziləri ictimai yayım (public broadcasting) konsepsiyasının ələyhinədir.

İctimai yayımın üç vacib xüsusiyyəti var. Onun qarşısına qoyulan məqsəd bazarın diqtəsindən fərqlənir; ictimai yayımın məqsədi bütün janrlarla məlumatlandırmaq, öyrətmək, əyləndirməkdir; hər şeydən əlavə o, hamı üçün pulsuzdur.

Yayım bazarı etibarsız olduğunu göstərir. Yayım tamamilə bazar stixiyasının ixtiyarına verilsə, elə proqramlar ortaya çıxar ki, auditoriyanın hətta ən məlumatlı tamaşaçısı və dinləyicisi belə ona baxmaz, yaxud qulaq as-

maz. Əgər hər şey bazarın öhdəsinə buraxılsa zorakılıq və pornoqrafiya yayımı bürüyər, bunu isə istehlakçıların əksəriyyəti istəməz. Beləliklə, dövlət siyasətinin başlıca rolu bu naqislikləri düzəltməkdir.[6]

Bir sıra ölkələrdə hökumət kütləvi informasiya vasitələrinin (adətən, əsas televiziya kanallarının və radiostansiyaların) ən böyük sahibidir. Bu, dövlətdən asılı olmayan kütləvi informasiya vasitələri haqqında konsepsiyanın özünü belə sual altına alır. Dövlət kütləvi informasiya vasitələri jurnalistlərinin haqqları həmişə də olmasa bəzən qanunla müəyyənləşir və qorunur. Müvafiq qanunun olmaması və bu sahənin nizamlanmaması KİV-in müstəqilliyinə birbaşa təhlükə ola bilər.

Görünür, ən yaxşı nümunə “British Broadcasting Corporation” (BBC, “Britaniya Yayım Korporasiyası”) ola bilər. İcraedici hakimiyyət başçısının sərəncamı ilə (Monarxın fərmanı ilə) yaradılmış bu təşkilat mütəmadi olaraq hökumətlə rəsmi müqavilə bağlayır və bu müqavilə onun fəaliyyət şərtlərini müəyyən edir. Hazırkı müqavilə 10 il müddətinə bağlanıb və hökumətin mandat müddətindən asılı deyil. Bu təşkilat televiziya tamaşaçılarının ödənişləri hesabına maliyyələşir. Məsələn, 2.1 bəndində (birinci əhəmiyyətli bölmə) deyilir:

2.1. Korporasiya proqramların məzmunu, onların efirə verilməsi, işlərin aparılması kimi bütün məsələlərdə müstəqildir.”[7]

Hökumət BBC ilə daimi rəqabətdə olur. Onun müdiri hökumət tərəfindən təyin edilsə də, hökumətin tənqidi münasibəti zamanı öz müstəqilliyini saxlamağa çalışır. Onu müstəqil yayım orqanında maraqlı olan ictimaiyyət ciddi müdafiə edir.

Onun alternativini Amerika ictimai yayım sistemi. O, üzvlərinin ianəsi, büdcə ayırmaları, qrantlar, qeyri-dövlət təşkilatları və korporativ sponsorların vəsaiti, eləcə də federal, ştat və yerli vergilərin hesabına yaşayır. PBS, yaxud "Public Broadcasting Service" ("İctimai Yayım Xidməti") sistemin televiziya payıdır, radio verilişlərini isə NPR, yaxud "National Public Radio" ("Milli İctimai Radio") aparır. Bu sistemin əsasən dövlət büdcəsi hesabına maliyyələşməsi haqqında yayılmış təsəvvürlərə baxmayaraq, onun büdcəsinin 75 faizi özəl mənbələrin vəsaiti hesabına formalaşır.[8]

MÜLKİYYƏT HAQQININ MƏHDUDLAŞDIRILMASI

Kütləvi informasiya vasitələrinə özəl mülkiyyət haqqı KİV konqlameratlarının meydana çıxması təhlükəsini yaradır. KİV üzərində özəl mülkiyyətin bir neçə adamın əlində cəmləşməsi narazı səsləri boğa bilər və elektoratın manipulyasiyası nəticəsində demokratiyaya təhlükə yarada bilər. Bu təhlükə təmərküzləşməni məhdudlaşdırmaq və zəiflərin güclülər tərəfindən udulmasının qarşısını almaq üçün effektiv və prinsiplial nizamlaşdırma sisteminin yaranmasını zəruri edir. Ölkələrin rəhbərliyi KİV bazarında rəqabəti təmin etməlidir. Lakin qloballaşma şəraitində, xüsusən peyk televiziya şəraitində bu asan vəzifə deyil. Bununla belə İnternetin inkişafı ilə informasiyanın ötürülməsi imkanları müəyyən qədər demokratikləşib. Bu da öz növbəsində başqa problemlər yaratsa belə, qlobal kommunikasiyalar artıq böyük imkan sahiblərinin inhisarında deyil.

Birləşmiş Krallıq mülkiyyətin müxtəlifliyini dəstəkləyən ölkələrdən biridir. Burada yerli hakimiyyət orqanlarının, siyasi təşkilatların, dini qurumların (nizamlayıcı orqanlar bu qanunu bəzi xidmətlərə tətbiq etməmək haqqına ma-

likdir), ictimai maliyyə əsasında işləyən orqanların, reklam təşkilatlarının və nizamlayıcı orqanların rəyinə görə çox böyük nüfuza malik olan orqanların media-holdinqlər yaratmasına yasaq qoyulub. Bundan başqa KİV üzərində çarpaz mülkiyyət haqqına yasaq qoyulub. Bu, teleradio və mətbuat şirkətlərinin şişməsini məhdudlaşdırır.[9]

MƏZMUNLA BAĞLI MƏHDUDİYYƏTLƏR

Özəl şəxslərin haqqları, nüfuzu, milli təhlükəsizlik məsələləri, ictimai marağın müdafiəsinə yönəlmiş qadağalar kimi ifadə azadlığının əsaslandırılmış həcmdə məhdudlaşdırılması (yeni pornoqrafiya və pedofiliyanın yasaqlanması) demokratik cəmiyyətdə özünü doğrulda bilər.

İnsan Haqqları Barədə Avropa Konvensiyasının 10-cu maddəsində deyilir:

- 1. Hər bir kəs öz fikrini sərbəst ifadə etmək haqqına malikdir. Bu, özünə məxsus fikrə malik olmaq, dövlət hakimiyyətinin müdaxiləsi və sərhədlərdən asılı olmadan informasiya və ideyaları almaq və onu yaymaq haqqını ehtiva edir. Bu maddə Dövlətlərə radioteleviziya verilişlərini, ya kinematoqrafiya müəssisələrini lisenziyalaşdırmağa mane olmur.*
- 2. Bu azadlıqların məsuliyyət və cavabdehliklə birlikdə təmin edilməsi müəyyən rəsmiyyətin, şərtlərin, məhdudiyyətlərin, yaxud sanksiyaların olmasını nəzərdə tutur. Onlar qanunda əksini tapır və milli təhlükəsizlik, ərazi bütövlüyü, yaxud ictimai asayişin qorunması maraqlarına uyğundur, iğtişaşların, yaxud cinayətin qarşısının alınmasına, sağlamlığın və məənəviyyətin, başqa şəxslərin nüfuz və haqqlarının qo-*

runmasına, konfidensial informasiyanın yayılmamasına, ya da məhkəmənin nüfuz və bitərəfliyinin təmin edilməsinə yönəlir.

Jurnalistlərin əksəriyyətinin bu məhdudiyyətləri qəbul etməsinə baxmayaraq, onların, demək olar ki, hamısı bu məhdudiyyətlərin dar mənada yozumuna tərəfdardır. Şərəf və ləyaqətin müdafiəsi istiqamətində məhkəmə iddiaları jurnalistlərin və media şirkətlərinin qorxudulması və müflis edilməsi üçün istifadə oluna bilər. Daha pisi odur ki, həmin qanunlar mövcud rejimi tənqid edən siyasi opponentlərin susdurulması, var-yoxunun əlindən alınması, ya da onların zindana göndərilməsi üçün istifadə edilə bilər.

Hüquqi və normativ baza günahsız şəxslərin effektiv müdafiəsini təmin etməli, məsul şəxslərin ictimai nüfuzuna xələl gətirmək bəhanəsi ilə materialların KİV-də çapından imtinaya gətirib çıxaran məhdudiyyətlərin qoyulmasına şərait yaratmamalıdır. Bu məhdudiyyətlər fikrin ifadəsi azadlığının qarşısını almamalıdır. Avropa İnsan Haqları Məhkəməsinin qərarında deyilir: "Siyasi xadim "labüd olaraq və şüurlu şəkildə qəbul edir ki, onun hər bir sözü və hərəkəti jurnalistlər və ictimaiyyət tərəfindən diqqətlə öyrəniləcək. Buna görə də o təmkinli olmalıdır." [10] Qanunlar informasiyanın verilməsində təsadüfi və bilərəkdən buraxılmış səhvlər arasında dəqiq sərhədləri müəyyən etməli, səhv qəsdən buraxılmadığı halda üzrxahlığın çap olunmasını təmin etməlidir.

HƏQİQƏTİ SÜBUT ETMƏYİN ÇƏTİNLİYİ, ONUN ÇAPININ TƏHLÜKƏLİ OLMASI

Son illərdə yüksək rütbəli məmurların təhqir saydıqları məqalələrin çapı üçün jurnalistlərin ciddi şəkildə cəzalandırılmasını nəzərdə tutan qanunlar qəbul edilib. Bəzən bu qanunlar həqiqi və qurama informasiyalar arasında fərq

qoymur. Başqa sözlə, dövlət məmurlarının naqis hərəkətləri haqqında həqiqətə uyğun yazı yazan jurnalistin dəlilləri şərəf və ləyaqətin qorunması haqqında qanunun tətbiq edildiyi məhkəmədə nəzərə alınmır. Əslində bu qanunlar qorxu yaratmaq və senzura üçündür. Odur ki, korrupsiyaya bulaşmış məmurların işinə yarayır. Bu baxımdan şərəf və ləyaqətin qorunması haqqında qanunlar iftira haqqında qanunlar kateqoriyasına aid edilməlidir. Bunun ən parlaq örnəklərini alman və fransız qanunvericiliyində tapmaq olar.

Fransada müdafiə olunan tərəf həqiqətin, dürüslüyün və konfidensiallığın müdafiəsi haqqında vəsadət qaldıra bilər. Cinayət, yaxud vətəndaş işləri istisna olmaqla həqiqət, şəxsi həyatın toxunulmazlığını müdafiə edən hüquq normaları tətbiq olunan yerdə, eyni zamanda işin 10 ildən artıq davam etdiyi hallarda, yaxud amnistiya haqqında qayda, reabilitasiya, apellyasiya üzrə müsbət qərar ona aid olduqda mütləq bəraətə malikdir. Həqiqəti müəyyən etməyin mümkün olmadığı hallarda müdafiə tərəfi dürüslüyü göstərən dəlillər gətirə bilər: məsələn, ifadənin doğruluğuna inam; icra müddətinin bitməsi; ictimaiyyəti məlumatlandırmaq istəyi; qeyri-müəyyən sözdən istifadə; bu ifadənin başqa mənbə tərəfindən verilməsi. Bu normalar Almaniyada da yaxşı tarazlaşdırılıb. Alman kütləvi informasiya vasitələri fikrin azad ifadəsində konstitusiyaya haqqına malikdir ki, bu da onları iftira maddəsi üzrə məhkəməyə verməyə mane olur. Bundan başqa, diffamasiya işi üzrə təzminatın miqdarı burada ABŞ və başqa ölkələrdən, məsələn, Böyük Britaniyadan azdır.

Alman qanununda cinayətkar diffamasiya haqqında bu cür hərəkətlər üç növə bölünür: təhqir, iftira və qəsdən diffamasiya. Təhqir – iddiaçının ləyaqətinə toxunan və ictimaiyyətin gözündə onun nüfuzunu aşağı salan hərəkət-

dir. İftiraçı bəyanatlar üçüncü tərəf vasitəsilə yayılır və cəmiyyətin ləyaqətli üzvlərinin gözündə zərərçəkənin şərəfinə toxunur. Qəsdən diffamasiya insanı aşağılayan, yaxud ona zərər vuran yalan informasiyanın bilərəkdən yayılmasıdır.

Mülki və cinayət diffamasiyaları üzrə işlər haqqında hüquqi müdafiənin aşağıdakı növləri var: həqiqət, qanuni ictimai maraqlar, şərhlər və tənqidi baxışlar. Həqiqətin yaxşı müdafiə vasitəsi olmasına baxmayaraq o, həmişə hər tərəfli müdafiəni təmin etmir. Qanuni ictimai maraqlar yalnız işin təfərrüatını vermək halında tətbiq edilir. Alman məhkəmələri ictimai maraqların müdafiəsi haqqında müdafiə tərəfinin vəsadətlərinə iltifatla yanaşır. Bundan başqa, təkzib, yaxud düzəlişlərin çap olunması hesabına səhvin düzəldilməsinə də xüsusi diqqət yetirilir, təzminatın ödənilməsinə isə ikinci dərəcəli tədbir kimi yanaşılır.

Kütləvi informasiya vasitələri üzrə ATƏT nümayəndəsi iftira və diffamasiyadan, müdafiə haqqında qanunlardan dövlət məmurlarının düzgün istifadə etməməsinə diqqəti çəkir. Bu, müstəqil, xüsusilə də müxalif KİV orqanlarının tez-tez bağlanması ilə nəticələnir. İftira və diffamasiyadan istifadə, hökumətin əsas qərarlarına münasibətdə KİV-in nizamlayıcı funksiyasına, korrupsiya ilə bağlı işlərin jurnalist araşdırmalarına neqativ təsir edə bilər.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan bəzi ölkələrdə, adətən, dövlət orqanlarının qeyri-qanuni hərəkətləri haqqında yazan jurnalistlərə informasiyanın mənbəyini, yeni sistem daxilində bu informasiyaları verən şəxsləri müəyyən etmək məqsədilə təzyiq göstərilir. Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin R Təvsiyəsi (2000) bu məsələyə diqqəti cəmlərək göstərir ki, jurnalistlər

informasiya mənbələrini açmamaq haqqına malikdirlər.

REKLAM YERLƏŞDİRİB-YERLƏŞDİRMƏ MƏK VASİTƏSİLƏ HÖKUMƏTİN TƏSİRİ

Ölkələrin çoxunda kütləvi informasiya vasitələri üçün reklam elə də böyük deyil. Odur ki, KİV kafayət qədər maliyyə dəstəyi almadığından reklam gəlirlərindən asılı vəziyyətə düşür. Əsas reklamvericilər (onların arasında, adətən, hökumət böyük çəkisi ilə fərqlənir) materialın məzmununa sərt nəzarət edirlər. Bundan başqa, siyasi və işgüzar strukturlar jurnalistləri (onlar, adətən, az maaş alırlar) ələ almaq, siyasi və işgüzar maraqlarına uyğun məqalələr çap etdirmək üçün kifayət qədər böyük imkanlara malikdir. Belə şəraitdə kütləvi informasiya vasitələri, adətən, nəzarət funksiyasını yerinə yetirə bilmir.

Dövlət büdcəsindən maliyyələşən reklamları nizamlayacaq dəqiq qaydalar lazımdır.

QƏZET VƏ JURNALİSTLƏRİN QEYDİYYATI VASİTƏSİLƏ MƏTBUATA NƏZARƏT

Bəzi ölkələrdə qəzet fəaliyyətini lisenziyalaşdırmaqdan mətbuata nəzarət vasitəsi kimi istifadə edilir. Lisenziyalaşmanın tətbiqinin yeganə qanuni əsası qəzetin qeydiyyat ünvanı ola bilər (qəzet sahibləri qanunu pozduqları vaxt onlara qarşı hüquqi prosesi başlatmağın mümkün olması üçün).

Jurnalistlərin fəaliyyətinin lisenziyalaşdırılması tələbi müxtəlif formalar alır və adətən, qorxutmaq məqsədi daşıyır. Bəzi ölkələrdə hökumət kütləvi informasiya vasitələri və onun işçilərinin lisenziyalaşdırılması prosesini birbaşa həyata keçirir. Halbuki bir sıra ölkələrdə

jurnalistlərin fəaliyyətinə məhdudiyyətlər qoymağa çalışan KİV həmkarlar ittifaqları mövcuddur. Lisenziyalaşdırma ictimai maraqlara cavab vermir və onun mövcudiyyəti üçün əsaslı dəlil gətirmək mümkün deyil. KİV sahəsində lisenziyalaşdırmanın ləğvinə yönəlmiş tədbirlər xarici müxbirlərə də aid edilməlidir; onların da yerli jurnalistlər kimi informasiyaya azad çıxış haqqı və sərbəst fəaliyyət göstərmək imkanı olmalıdır.

SENZURA VƏ CAVABDEHLİK

KİV-in fəaliyyətinin istənilən formada məhdudlaşdırılması yuxarıda göstərilən İnsan Haqları üzrə Avropa Konvensiyasına uyğun olmalıdır.

Mətbuat azadlığının məhdudlaşdırılması ilə bağlı olan mühüm cəhət odur ki, bu məhdudiyyətlər ictimai diskussiyaların predmeti olmalı, dürüstlüyü və nüfuzu şübhə doğurmayan şəxslərdən ibarət tam müstəqil məhkəmə orqanı tərəfindən təfsir edilməlidir.

Amma yeni yaranmaqda olan demokratiyalarda kütləvi informasiya vasitələrinin təcrübəsi azdır və hər vasitə ilə cavabdehlik daşımaq meyli özünü göstərir. Mahiyyəti üzrə məsuliyyətli medianın fəaliyyəti üçün hər cür şərait yaratmalı olan hüquqi sistem əslində demokratiyanın inkişafına neqativ təsir edə bilər. Demokratik inkişaf yolu ilə gedən ölkələrdən birində seçkilərdə iştirak edən müşahidəçilər belə bir nəticəyə gəlmişlər ki, kütləvi informasiya vasitələri və onların ekstra-vaqant reportajları seçki prosesinə böyük təhlükə yaradır.[11]

Mətbuat şuraları ya media tərəfindən öz fəaliyyətini nizamlama məqsədilə, ya da dövlət tərəfindən yaradıla bilər. Onlar mediadan ictimai şikayətlərin müzakirəsi, KİV-in məsuliyyətsiz işini qınamaq və onun fəaliyyətinə təsir etmək

(müəyyən dərəcədə) məqsədilə yaradılmış açıq forum olmalıdır. Amma qeyd edilməlidir ki, bu cür mətbuat şuralarının iş təcrübəsi elə də diqqəti çəkmir. Odur ki, onlardan çox şey gözləmək düzgün deyil.

Mətbuat şuraları müstəqil olmalı, bitərəf mövqeyinə və dürüstlüyünə görə hörmət qazanmış şəxslər tərəfindən idarə edilməlidir. Bu orqanlar hər hansı hüquqi sanksiya səlahiyyətinə malik olmamalıdır. Əks təqdirdə onlar senzura çevrilə bilər. Bununla belə onlar nüfuza və yüksək mənəvi keyfiyyətlərə malik olmalıdır ki, qərarlarının çəkisi olsun. Şikayət olunan KİV orqanı haqqında Mətbuat şurasının araşdırmasının tam şəkildə, ixtisar olmadan çapı (bu orqan haqqında iddia təsdiq olunursa) zəruri olardı.

Məsuliyyətli və məsuliyyətsiz jurnalistika arasında sərhəddi müəyyən etmək çətinidir. Son qərarın qəbul edilməsinə təsir göstərən zaman və məkan vacib amillərdir. Həqiqətən, KİV-in məsuliyyətli işinin təmin edilməsində mətbuat şuralarının mənəvi təsiri, mətbuatın fəaliyyətinin məhdudlaşdırılması sahəsində hökumətə və məhkəməyə geniş səlahiyyətlərin verilməsinə nisbətən daha effektiv vasitəsidir.

KİV-in məsuliyyətsizliyi haqqında bəyanatlar, adətən, bəzi çağırışların verilməsi ilə nəticələnir. Bu çağırışlara görə elə qanun və qaydalar tətbiq edilməlidir ki, onlar müstəqil KİV-in "rəsonantlığını" təmin etmiş olsun. Təcrübə göstərir ki, "rəsonant" termini çox subyektivdir və onun qəbulu bu kontekstdə senzuranın müxtəlif formalarının yaranması istiqamətində atılmış ilk addım ola bilər.

Demokratik cəmiyyətdə KİV-in müstəqilliyini təmin edən ən etibarlı və ən effektiv mexanizm KİV-in özünün yaxşı hazırlanmış qərar qəbul edə bilməsidir. Nəşriyyatlara və jurnalistlərə

müstəqilliyin verilməsi ictimai məsuliyyətə mü-nasibətdə onların boynuna əlavə öhdəliyin qo-yulması deməkdir. Bununla belə müstəqil kütləvi informasiya vasitələri ənənəsi və mə-dənyyəti, KİV rəhbərlərinin və jurnalistlərin məsuliyyətli qərarlar verməsi, eləcə də məh-kəmə hakimiyyətinin onları ardıcıl müdafiə et-məsi nəticəsində yaranır. Bu mədəniyyət hər şeydən əlavə KİV-in azadlığının və dövlət mə-murlarının fəaliyyəti üzərində nəzarət funksi-yasını yerinə yetirməsinin ən əsas qarantıdır. Ənənələr isə KİV-ə cəmiyyətin etibar etdiyi şəxslərin fəaliyyətini araşdırmaqda sərt möv-qe tutmaq imkanı verir.[12]

Bir sıra çağdaş demokratik dövlətlərin təcrübəsindən göründüyü kimi, kütləvi informasiya vasitələri mədəniyyəti o deməkdir ki, KİV “na-rahət olanları” (ümumiyyətlə, cəmiyyəti) mü-dafiə etmək üçün “rahat yaşayanları” (dövlət məmurlarını) narahat etsin.

Şübhəsiz, bu, bəzən KİV-in məsuliyyətsizliyi-nə gətirib çıxarır. Bunun haqqı mütləq ödənil-məlidir. Müstəqil və müdrik məhkəmə hakimiyyəti, eləcə də effektiv mətbuat şuraları böhran dövrlərində belə naqisliklərə qarşı mü-barizəyə yardım edə bilər. Bununla belə cə-miyyət KİV azadlığının qorunması müqabilində müəyyən çətinliklərə dözməyə hazır olmalıdır. Britaniya kütləvi informasiya vasitələrinin fə-aliyyətindən şikayətləri araşdırmış komissiyanın sədri Durril Lord McGregorun söylədikləri ilə hərfi mənada deyil, mahiyyət etibarıyla razılaş-maq olar:

- *Azad mətbuatdan məsuliyyətli davranış gözləyən azad cəmiyyət, azadlıq müqabi-lində ödənilmiş haqq kimi “adətən şok ya-radan” məsuliyyətsizliyə tolerant yanaşmalıdır. Çünki azad mətbuat məsu-*

liyyətli olmaqda azad olduğu kimi, məsuliyyətsizlikdə də azad olmalıdır.[13]

JURNALİSTLƏR ÜÇÜN ETİKA KODEKSİ

Slovak Jurnalistləri Sindikatının öz üzvləri üçün qəbul etdiyi aşağıdakı tələblər jurnalistlə-rin məsuliyyətinə və məcburi etik normaların gözlənilməsinə nəzərdə tutan peşəkar stan-dartlara nümunə ola bilər: [14]

1. Jurnalist və cəmiyyət

Jurnalist cəmiyyəti etibarlı, dəqiq, yoxlanıl-mış, tam və peşəkar informasiya ilə təmin et-mək üçün hər cür tədbirlər görməlidir. İnformasiyanın etibarlı olması onu nəzərdə tutur ki, jurnalist yaradıcı qabiliyyətini işə sa-laraq əsaslandığı faktı olduğu kimi, həqiqi kontekstdə, təhrif etmədən, ya da gizlətmə-dən təqdim etsin. Hər hansı faktı yoxlamaq mümkün deyilsə, onu göstərmək gərəkdir. Jurnalist plüralist kontekstdə şəxsi fikrini, ya-xud müəyyən qrupun fikrini azad surətdə ifa-də edə bilər. Amma bu başqa şəxsin, ya şəxslər qrupunun vətəndaş haqqlarına xələl gətirməməli, cəmiyyətin əxlaq prinsiplərini pozmamalıdır. Eyni zamanda o, fikirlərin sərbəst mübadiləsi və informasiyanın sərbəst axını tələbinə, uyğun ifadə tərzinə həmişə hörmətlə yanaşmalıdır.

O, informasiyanın həqiqətə uyğun gəlmədiyi-ni, yarımcıq həqiqət olduğunu (təhrif edildiyi-ni), möhtəkirlik, natamam, yaxud kommersiya xarakterli olduğunu (“örtülü reklam”) aşkar edən zaman onun çapından imtina etmək haqqına və mənəvi öhdəliyə malikdir.

Jurnalist həqiqətə uyğun gəlməyən, həqiqəti yarımcıq göstərən (təhrif edilmiş), möhtəkirlik, yaxud natamam informasiyanı çap edib-sə,

səhvini düzəliş verməklə, ya da rəy bildirməklə aradan qaldıra bilər. Düzəliş səhv informasiyanın verildiyi yerdə, təxminən eyni qrafik formada verilməlidir. İlk informasiya müəllifinin cavab qeydi bir tərəfə daimi üstünlük verməmək məqsədilə, alınmış rəylə birlikdə çap edilməməlidir.

Sübuta yetirilməmiş ittiham, etibardan, peşədən, yaxud şəxsi maraqlar və qrup maraqları üçün kütləvi informasiya vasitələrindən sui-istifadə, sənədlərin saxtalaşdırılması, faktların təhrifi, istənilən yalan, yaxud ictimai əxlaq və qanun pozuntusu barədə informasiyanın şüurlu şəkildə gizlədilməsi jurnalistikada ciddi peşə xətası hesab olunur.

II. Jurnalist və onun maraq obyekti

Jurnalist, yazılarının hamısına görə məsuliyyət daşıyır. Başqasının şəxsi həyatına qarışmağa jurnalistin mənəvi haqqı yoxdur (həmin şəxsin qanunu pozduğu, ya cəmiyyətə qarşı cinayət törətdiyi hallar istisnadır).

Jurnalist öz fəaliyyəti zamanı obyektivliyi gözəlmək məqsədiylə maraqlı tərəflərin hamısına fikrini ifadə etmək imkanı verməlidir.

III. Jurnalist və informasiya mənbələri

Jurnalist informasiya mənbələrinin hamısına məhdudiyyətsiz çıxış haqqına malikdir.

Jurnalist müəllif kimi niyyətini dərhal informasiya mənbəyinə bildirməlidir.

O, informasiya toplayanda təzyiqdən istifadə etməməlidir.

Jurnalist şahidi olduğu hadisədən, eşitdiyi bəyanatdan, ya da əldə etdiyi sənəddən sui-istifadə etməməlidir.

Jurnalist informasiya mənbəyinin, yaxud məhkəmənin icazəsi olmadan mənbənin gizliliyini təmin etməlidir.

IV. Jurnalist və redaksiya heyəti, yaxud nəşriyyat

Jurnalist onun maddi və peşə ehtiyaclarını ödəyən əmək müqaviləsi haqqına malikdir.

O, əqidəsinə qarşı yönəlmiş hər hansı təzyiqi rədd etmək haqqına malikdir. O, əmək müqaviləsinə uyğun olaraq yalnız öz rəhbərliyinin tapşırıqlarını yerinə yetirməlidir.

Jurnalist müdiri, yaxud nəşir tərəfindən bütün hüquqi və başqa vasitələrlə (o cümlədən, təxəllüsdən istifadə) özünün müdafiə olunma haqqına malikdir. Jurnalist öz maraqları naminə özəl, yaxud subyektiv maraqları dəstəkləməməli, kommersiya, yaxud pullu elanları öz adı ilə imzalamamalıdır.

Redaksiya, yaxud nəşir kollegiyası redaksiya üzvləri ilə onların fəaliyyəti haqqında vacib qərarlarla bağlı məsləhətləşməlidir.

V. Jurnalist və onun həmkarları

Jurnalist başqasının materialını öz adı ilə, yaxud başqa formada çap edə bilməz.

O, mənbə göstərmədən başqa materialdan iqtibas gətirə bilməz.

O, materialını eyni vaxtda çap üçün bir neçə nəşirə təklif edə bilməz.

O, müəllifin icazəsi olmadan materialın məzmununda dəyişiklik apara bilməz.

O, öz həmkarlarının nüfuz və qabiliyyətinə mənfi təsir etməməlidir; kollektiv iş zamanı onların ehtiyac və fikirlərinə hörmətlə yanaşmalıdır.

VI. Jurnalist və ictimai maraqlar

Jurnalist konstitusional dövlət quruluşuna, onun demokratik institutlarına, mövcud qanunlara və cəmiyyətdə qəbul olunmuş mənəvi prinsiplərə hörmət etməlidir.

Jurnalist işğalçı müharibələri, beynəlxalq münaqişələrin həlli vasitələri kimi zor və təcavüzü, dözümsüzlüyün siyasi, mülki, irqi, milli, dini və başqa formalarını təbliğ etməməlidir. Jurnalist digər dövlət və millətlərə, eləcə də onların demokratik ənənələrinə hörmətlə yanaşmalıdır.

Bir sıra ölkələrdə jurnalistlərin aparılmış araşdırma haqqında hesabat tərtib etməyə və beynəlxalq standartları öyrənməyə ehtiyacı var.

TƏHQİQAT JURNALİSTİKASI

Təhqiqat jurnalistikası ictimaiyyətin korrupsiya faktını ortaya çıxarması üçün əsas vasitələrdən biridir. Təhqiqat jurnalistikası çətin, bəzən riskli işdir, həvəsləndirməyə və müdafiəyə ehtiyacı var. Təhqiqat jurnalistikasında bir sıra qaydalar var ki, onlara peşəkarlıq naminə əməl etmək gərəkdir. Məsələn, Bolqar Koalisiyası 2000 yeni nəsil jurnalistləri üçün 11 belə qayda tövsiyə edir: [16]

- ▶ *Həmişə, ən azı iki müstəqil mənbədən informasiyanın doğruluğunu yoxla.*
- ▶ *Təhqiqatınız nəticəsində maraqlarına toxunduğunuz strukturları/şəxsləri müəyyən edin.*
- ▶ *Xüsusilə sənədləşdirilmiş materiallarla bağlı təhqiqat aparan zaman vəkillərlə məsləhətləşin.*
- ▶ *Məqalələrinizdə özəl səciyyələndirmələrdən uzaq durun.*
- ▶ *Onsuz keçinmək mümkün olmadıqda təxəllüsdən istifadə edin.*
- ▶ *Həmişə polisdən, məvəkkil edilməmiş dövlət qulluqçusundan, ya da zərər çəkmiş şəxsdən alınmış informasiyaya tənqidi yanaşın.*
- ▶ *İnformasiyanı yoxlamamış təhqiqatın nəticələrini çap etməyə tələsməyin.*
- ▶ *İşin təhqiqatı üçün Daxili İşlər Nazirliyinin, yaxud məhkəmə sisteminin rəsmi şəxsləri ilə məsləhətləşmək arzu edilir.*
- ▶ *Həmişə müsahibəni, o cümlədən telefonla müsahibəni maqnitofona yazmağa çalışın.*
- ▶ *İstifadə etdiyiniz təhqiqat metodları həmişə qanuna uyğun olmalıdır.*
- ▶ *Vergiləri ödəyin (Ödənilməmiş vergilər jurnalistlərə təzyiq vasitəsi kimi - hakimiyyəti tənqid edən materialın hazırlanmasından imtina - istifadə edilə bilər).*

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ

Woodrow Wilsonun sonralar zərbməsələ çevrilmiş bir fikri var: "Hökumət heç vaxt azadlığın mənbəyi olmayıb. Azadlığın mənbəyi həmişə onun subyektləri (vətəndaşlar) olub". Vətəndaş cəmiyyətinin mövcudluğu üçün toplaşmaq və söz azadlıqlarının minimum təminatı olmalıdır.

Son illər siyasi qərar verən şəxslər dərk etmişlər ki, keçid dövründə gənc demokratik institutlar özü-özlüyündə çox kövrək olur və vətəndaş cəmiyyətinin qərar qəbul etmə prosesində tarazlayıcı iştirakı olmadan bazar qüvvələri özü-özlüyündə sosial və iqtisadi bərabərliyi təmin edə bilmir.

Səlahiyyətli qeyri-hökumət təşkilatları (QHT) bu proseslərin demokratik və nizamlı gedişini təmin edirlər. Amma bu da həqiqətdir ki, bir çox QHT üçün nə bu, nə də digəri xarakterik xüsusiyyət deyil. Həqiqətən də, onların çoxu QHT qurucularının özəl ehtiyaclarını ödəmək üçün donorlardan vəsait almaq məqsədilə yaradılıb. Hazırda QHT-lərin davranış kodeksinin və şəffaf hesabatların qəbul edilməsi üçün işlər gedir. Amma QHT islahatlarının əsas hərəkətverici qüvvəsi belə bir ideya olmalıdır ki, vətəndaş cəmiyyəti QHT-lərin simasında ictimai fəaliyyətdən ifrat yüksək standartlar tələb edə bilməz.

VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİNİN KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏDƏ ROLU

Vətəndaş cəmiyyəti özündə təcrübə və şəbəkəni ehtiva edir ki, onlar da ümumi marağı əks etdirən problemlərin, o cümlədən, korrupsiya problemlərinin həlli üçün zəruridir. Onun burada xüsusi marağı var. Çox vaxt korrupsiyaya iki tərəf cəlb olur: hökumət və özəl sektor. Bir

qayda olaraq, vətəndaş cəmiyyəti əsas qurbana çevrilir. Hakimiyyət səlahiyyətlərinin mərkəzdən regionlara verilməsində korrupsiya imkanları şaquli xətt üzrə aşağı düşür. Bu zaman prosesə vətəndaş cəmiyyəti ilə daha sıx təmasda olan yeni oyunçular qoşulur. Bu o deməkdir ki, rəsmi hakimiyyətin hərəkətlərinə nəzarət və ona müqavimət yerli səviyyədə problemlərlə tanışlıq, eyni zamanda onlar haqqında məlumatın çoxalmasına müvafiq olaraq artır. Bəzi QHT-lər bu funksiyaları yerinə yetirdiyi vaxt kütləvi informasiya vasitələrinin və onların məlumatlarının sistemli icmalını hazırlayır. [17]

Vətəndaş cəmiyyətinin ictimai liderləri nəzarət üzrə komitələrə işə cəlb etmələri və «üfüqi hesabatvermə» - nin gücləndirilməsi milli birlik sisteminin əsas tərkib hissəsidir və onun əhəmiyyəti get-gedə artır.

Yuxarıda göstərilmiş nümunələrin birində 40 nəfər Honkonkda antikorrupsiya agentliyinin fəaliyyətinə ictimai nəzarəti həyata keçirmişdir. Başqa nümunə Filippindəki Korrupsiyanın Qarşısının Alınması Qurumudur (KQAQ). Korrupsiyanın qarşısının alınması funksiyasını rüşvətxorluq və korrupsiya ilə mübarizəyə yardım məqsədilə Filippin Ombudsmanı bir QHT-yə tapşırıb. [18]

Bir sıra ölkələrdə və bələdiyyə qurumlarında "büdcənin açıq tərtibi" [19] (informasiyaya açıq çıxışla birlikdə) praktikası yayılıb, hazırda bir çox QHT dövlət ehtiyacları üçün satınalmaların və seçki kampaniyalarının gedişinin monitorinqini aparır.

İstənilən ölkənin milli strategiyasında peşəkarlığın xüsusi yeri var. Vəkillərin, həkim və mühəndislərin arasında korrupsiya və səriştəsizlik cəmiyyətə böyük ziyan vurur. Bu peşə sahibləri öz sıralarında qayda-qanunun

yanarına çalışmalı, ya da imkan verməlidirlər bunu dövlət orqanı yaratsın. Əlbəttə, hüquq peşəsi üzərində nəzarəti həyata keçirən orqanların qanuna münasibətləri barədə şikayətlər var (bir sıra vəkillər müştəriləri vasitəsilə hökumətin diqqət mərkəzində olur). Beləliklə, hüquq cəmiyyətləri və assosiasiyalarının peşə standartlarını gözləmək sahəsində əlavə stimullara ehtiyacı olmadığını düşünmək üçün əsas yararır. Bir şərtlə ki, onlar bu fəaliyyətlə məşğul olmaq haqqına sahib olsunlar. [20]

Hökumət, vətəndaş cəmiyyəti, yaxud kapitalın mənbəyi arasında üçtərəfli əlaqə var. Korrupsiya hər üçündə, ya da birində ola bilər. Odur ki, tərəflərdən heç biri praktik olaraq, yaxud nəzəri cəhətdən korrupsiya problemini təcrid olunmuş şəkildə həll edə bilməz. Görünür, hər üç tərəfin iştirakı olmadan bu məsələni effektiv şəkildə çözmək də mümkün deyil.

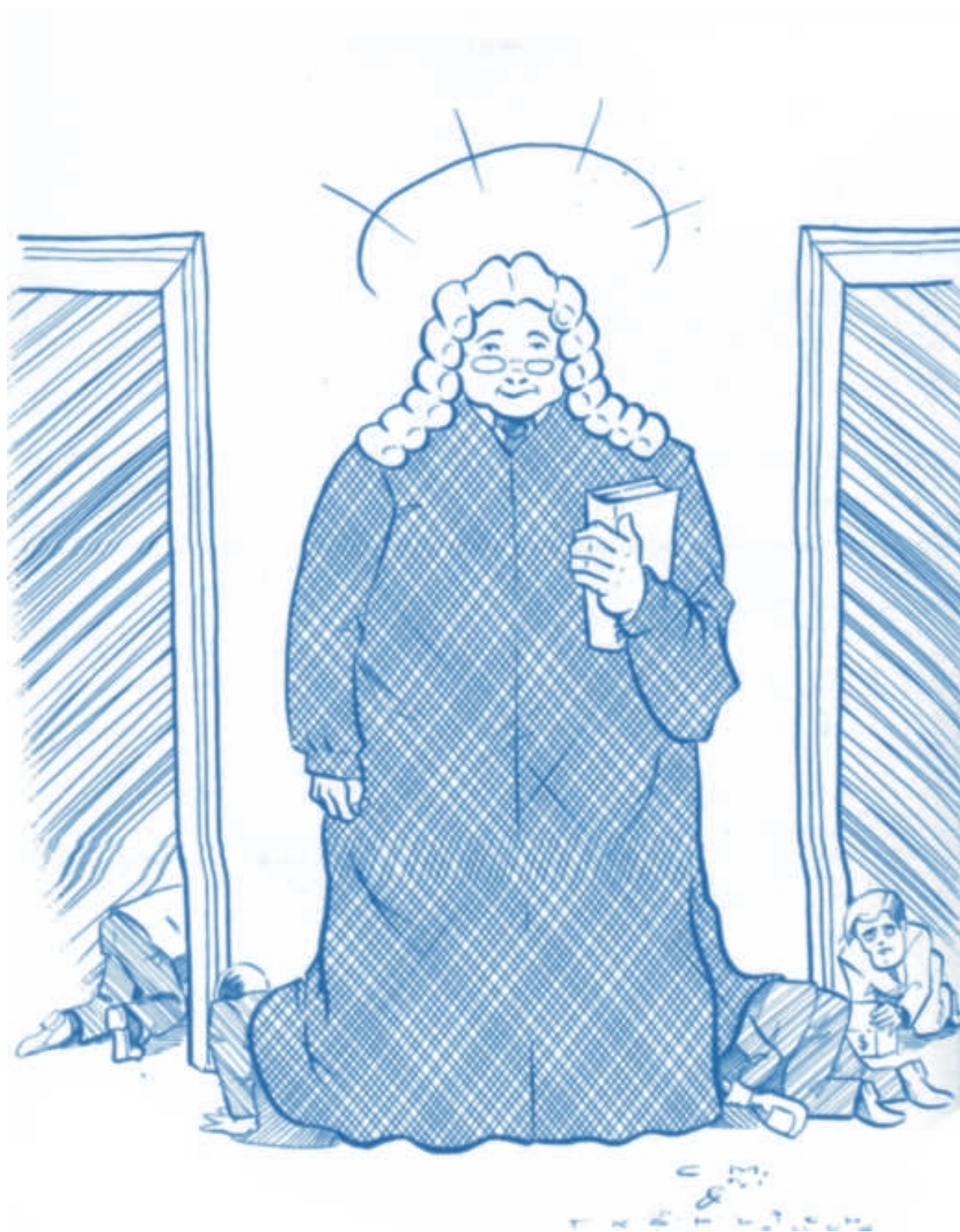
Odur ki, hökumət vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyət göstərməsi üçün zəruri məkanı təmin edən hüquqi və normativ bazanı yarada bilər. Bu baza fikri ifadə, toplaşma və qeyri-hökumət strukturları yaratmaq azadlığını ehtiva etməlidir. QHT və onların vergi statusunu nizamlayan qanunlar ciddi dəyişikliklərə məruz qalacaq. Amma onlar sadə və əlçatan olmalı, beynəlxalq normalara uyğun gəlməli və gərəksiz məhdudiyyət, yaxud maneə yaratmamalıdır. Akkreditasiya məsələləri ilə məşğul olan dövlət məmurları dərk etməlidirlər ki, qanun qərəzsiz, bitərəf qaydada tətbiq olunmalıdır. Bu kontekstdə qeydiyyat haqqında istənilən tələb o zaman ən yaxşı şəkildə təmin oluna bilər ki, uyğun qərar məhkəmə, ya başqa müstəqil orqan tərəfindən qəbul olunsun.

QEYDLƏR

- 1 Müxtəlif ölkələrin kütləvi informasiya vasitələri haqqında qanunların mətni üçün baxın: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Bu konfrans Dünya Azad Mətbuat Naşirləri (World Press Freedom Publishers - FIEJ), Beynəlxalq Mətbuat İnstitutu (International Press Institute), Ümumamerika Mətbuat Assosiasiyası (Inter-American Press Association), Şimali Amerika Milli Yayımçılar Assosiasiyası (North American National Broadcasters' Association) və Beynəlxalq Dövri Mətbuat Federasiyasının (International Federation of the Periodical Press) yegidası altında 1987-ci ilin yanvarın 16-18-də Londonda keçirildi.
- 3 Azad Mətbuat Xartiyası : <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Mətbuat azadlığı üzrə ATƏT nümayəndəsi (MAN) ATƏT Dövlətlərində kütləvi informasiya

vasitələrinin inkişafını izləyir və fikrin ifadə azadlığının pozulması halları barədə ilkin xəbərdarlıq edir. 1997-ci ildə üzv Dövlətlər Vyanada fundamental insan haqqı və demokratik cəmiyyətin əsas komponenti kimi fikrin ifadə azadlığının qorunmasının monitorinqi məqsədilə Mətbuat azadlığı üzrə ATƏT nümayəndəsinin ofisini yaratdı. Daimi Şuranın yegidası altında Nümayəndə (hüquqi səlahiyyətləri olmadan) kütləvi informasiya vasitələri sahəsində uyğun hadisələrin monitorinqini, ATƏT prinsip və öhdəliklərinin tam şəkildə təmin olunmasını, eləcə də uyğun xəbərdarlıqların edilməsini həyata keçirir. İnsan ölçülərinin əsas elementlərindən biri kimi ATƏT nümayəndəsi informasiya toplamaq, sərbəst səyahət, fərdlər və təşkilatlarla əvvəlcədən razılaşma olmadan təmasa girmək haqqına malikdir. İşinin nəticələri haqqında ATƏT Daimi Şurasına onun məruzə etməsi arzu olunur: (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)

- 5 35 və 36-cı maddələr: <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter4.html#36>
- 6 Müzakirələr haqqında geniş məlumat üçün baxın: The Future of Communications: Public Service Broadcasting: A Discussion Document by Andrew Graham, Balliol College, Oxford (2000) (<http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms-comms-reform-experts.html>)
- 7 Sənədlərin mətni haqqında baxın: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Corporation for Public Broadcasting: Public Broadcasting FAQ: http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 Təfərrüat üçün baxın: the UK's Communications White Paper published at <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 European Court of Human Rights in Lingens v. Austria (1986) 8 E.H.R. 407
- 11 Ghana Elections: Report of the Commonwealth Election Observer Group, Commonwealth Secretariat, London, 1991.
- 12 Beynəlxalq Jurnalistlər Şəbəkəsi (International Journalist's Network) tərəfindən toplanmış müxtəlif ölkələrin etika kodeksləri haqqında baxın: http://ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 İqtibas www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 International Journalists' Network, Codes of Ethics: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&CId=8352&CIdLang=1
- 15 Dünya Bankı bəzi vaxtlar araşdırma ilə məşğul olan jurnalistlər üçün tədris kursları keçirir. Daha iddialı proqramı, adətən, yerli jurnalist assosiasiyaları ilə birlikdə Jurnalistlər üçün Beynəlxalq Mərkəz (International Center for Journalists) Birleşmiş Ştatlarda həyata keçirir <http://www.icij.org>.
- 16 Media korrupsiyaya qarşı, Sofiya, 2000, s.44-47; Bolqar dilində.
- 17 Medianın monitorinqi üzrə vəsait buradadır www.mediadiversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Republic of the Philippines, Office of the Ombudsman: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 Beynəlxalq Büdcə layihəsi haqqında baxın: <http://www.internationalbudget.org/faq> və Uğur dadı: QHT-lərin büdcə üzərində işi haqqında nümunələr (2000) <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; Rusiya üçün baxın: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Hüquqşünasların təhqiqatda iştirakı və intizam tədbiri mahiyyətində məhkəməyə apellyasiya hüququ ilə şikayətlər üzrə qərar çıxarması ümumi qərar ola bilər. Bəzi ölkələr hüquqçu olmayanların hüquqi strukturlarda az təmsil olunmasında israr edir ki, intizam prosedurlarına ictimai etibar artırmaq mümkün olsun.



MƏHKƏMƏ ORQANLARI

Dünya təcrübəsi göstərir ki, qanunun aliliyi təmin edilmədən korrupsiyaya qarşı mübarizə tədbirləri nəticəsiz qalır. Bitərəf, peşəkar və müstəqil hakimlər olmadan cinayət hüququ korrupsiyaya qarşı mübarizədə əsas silah sayıla bilməz. Hakimlərin özü də korrupsiyaya qurşanırsa, vəziyyət daha da pisləşir. Məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi İnsan Haqları üzrə Ümumi Bəyannamədə, eləcə də Vətəndaş və Siyasi Haqlar üzrə Beynəlxalq Konvensiyada təsbit olunub. [1]

BMT-nin Məhkəmələrin Müstəqilliyi haqqında Əsas Prinsipləri 1985-ci ildə Cinayətlərin qarşısının alınması və cinayətkarlarla davranış haqqında BMT-nin 7-ci konqresində qəbul edildi. Bu sənədin məhkəmə orqanlarının müstəqilliyi haqqında bölməsində deyilir:[2]

1. *Məhkəmə orqanlarının müstəqilliyi dövlət tərəfindən təmin edilir və ölkə Konstitusiyası, yaxud qanunvericiliyində təsbit olunur. Bütün dövlət orqanları və digər təşkilatlar məhkəmənin müstəqilliyinə hörmət və əməl etməyə borcludurlar.*
2. *Məhkəmə orqanları onlara verilmiş işlərə heç bir məhdudiyyət qoymadan, hansı tərəfdən və hansı məqsədlə edilməsindən asılı olmadan bütün təsirlərə, yönəltmələrə, təzyiqlərə, təhdidlərə, birbaşa, yaxud dolayı təcavüzlərə baxmadan qərəzsiz, faktlar əsasında, qanuna uyğun şəkildə baxır.*
3. *Məhkəmə orqanları məhkəmə xarakterli bütün məsələlər üzrə səlahiyyətə malikdir və onlara verilmiş işlərin onların səlahiyyət*

dairəsində olub-olmamasını yalnız özləri qanuna uyğun olaraq müəyyən edirlər.

4. *Məhkəmə prosesinə hər cür əsassız müdaxiləyə yol verilmir, məhkəmələrin verdiyi hüquqi qərarları dəyişdirmək olmaz. Bu prinsip məhkəmə nəzarətinə, o cümlədən, səlahiyyətli orqanların məhkəmələrin qanunvericiliyə uyğun olaraq çıxardıqları məhkəmə hökmünün yumşaldılmasına aid edilmir.*
5. *Hər bir vətəndaşın qəbul olunmuş hüquqi prosedurlara uyğun olaraq adi məhkəmə, ya tribunal qarşısına çıxmaq hüququ var. Müvafiq qaydada qəbul olunmuş məhkəmə prosesinin hüquqi prosedurlarına əsaslanmayan və adi məhkəmələrin, yaxud hüquqi tribunalların səlahiyyətini mənimseyən tribunalların yaranmasına yol verilmir.*
6. *Məhkəmə orqanlarının müstəqilliyi prinsipi məhkəmə orqanlarına məhkəmə araşdırmasının gedişinin ədalətli olmasını təmin etmək haqqı verir və tərəflərin haqqını qorumağı tələb edir.*
7. *Hər bir iştirakçı Dövlət məhkəmə orqanlarının öz funksiyasını müvafiq qaydada yerinə yetirməsi üçün onları zəruri resurslarla təmin etməyə borcludur.*

Yaxın keçmişdə bir sıra ölkələrin baş hakimləri Məhkəmə Orqanlarının Dürüstlüyü Banqalor Prinsiplərini işləyib hazırladılar və qəbul etdilər. [3] BMT-nin təsdiq etdiyi bu sənəd hakimlər üçün dərslik xarakterindədir və məhkəmə heyətinin üzvləri üçün davranış qaydalarının işlənilib hazırlanmasında baza ola bilər. Göstərilən prinsiplər eyni zamanda icra və qanunverici orqanların nümayəndələrinə, vəkillərə,

ümumiyyətlə, cəmiyyətə məhkəmə heyətini daha yaxşı başa düşməkdə və onlara yardım etməkdə yardımçı ola bilər. Sənəddə deyilir ki, hakimlər öz fəaliyyətlərində ədalət məhkəməsinin müvafiq standartlarının təmin edilməsi məqsədilə yaradılmış uyğun orqanlara tabedir. Bu orqanlar müstəqil və tərəfsizdir, hakimlərin nüfuzunu zəiflətməyə deyil, onların mövcud hüquqi və davranış normalarını təkmilləşdirməyə xidmət edir.

Avropa təcrübəsində bu məsələlərlə bağlı xeyli sənəd var, o cümlədən, Avropa Hakimlər Xartiyası [4], Avropa Şurasının hazırladığı Hakimlərin Müstəqilliyi, Effektivliyi və Rolları Haqqında Təvsiyələri [5], eləcə də 1998-ci ildə çoxtərəfli görüşlər nəticəsində qəbul edilmiş Hakimlərin Statusu Haqqında Avropa Xartiyası [6] bu qəbildəndir. Hakimlərin təmizliyi və dürüslüyü ən effektiv şəkildə dövlətin “üçüncü hakimiyyəti” (icra və qanunverici hakimiyyətlə birlikdə) qismində məhkəmə orqanlarının özləri tərəfindən təmin edilir. Bu məqsədə davranış qaydalarına dəqiq, şəffaf və ciddi şəkildə əməl etməklə, eləcə də qüsursuz davranış nümunəsi göstərən hakimlərin hesabına nail olmaq mümkündür. Yüksək məhkəmə orqanları bu işdə rəhbər rol oynamalı, qanuna zidd hərəkətlər etmiş hakimlər ciddi cəzalandırılmalıdır. Qəbul olunmuş qərarların ardıcılığı baxımından məhkəmələrə nəzarət zəruridir. Məhkəmə orqanlarının əməkdaşları üzərində müvafiq nəzarəti təmin etmək gerəkdir və məhkəmə qərarları və hərəkətlərindən vətəndaşların şikayət verməsi üçün effektiv mexanizm yaradılmalıdır. Məhkəmə işçilərinin təhlükəsizliyinin təmini, onların iş şəraiti və məvacibi, onların sosial statusu da vacib sahədir. Məsələn, keçmiş Sovet İttifaqının bir sıra ölkələrində qeyri-kompetent hakimlərdən xilas olmağın

effektiv yollarından biri məhkəmə orqanları əməkdaşlarının attestasiyasıdır. O, ən aşağı məhkəmə instansiyalarında aparılır və bu metod bir sıra ölkələrdə tətbiq edilir.

MÜSTƏQİLLİK VƏ MƏHKƏMƏ KOLLEGİYALARI

Başqa dövlət təşkilatları kimi məhkəmə orqanları da keyfiyyətli və vaxtlı-vaxtında xidmət göstərmək üçün işlərini effektiv təşkil etməlidirlər. Lakin məhkəmə orqanlarının “məhsulu” mübahisələrin ədalətli həllindən ibarətdir. Bu, digər hakimiyyət qanadlarından müstəqil və azad olmağı tələb edir.

Tez-tez hakimlərin vəzifəyə təyini mexanizmi ilə bağlı mübahisələr yaranır. Məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin qarantiyası kimi hakimlərin təyin olunması qaydası da bir sıra ölkələrin konstitusiyasında təsbit edilir.

Geniş yayılmış fikrə görə, siyasətçilər yalnız onların iradəsinə tabe olan hakimlərin təyinatında maraqlıdırlar. Siyasətçilər hesab edə bilərlər ki, onlar seçkili vəzifə sahiblərinin işinə baxan hakimlərin səlahiyyətlərini şübhə altına ala bilərlər, çünki onları heç kəs seçmir. Yüksək səviyyəli başqa hakimlər, eləcə də iş başında olan hakimlərlə məşvərət mexanizminin qurulması ideal olardı.

Hakimlərin təyin edilməsinin və məhkəmələrin idarə olunmasının məhkəmə orqanlarının müstəqilliyinə xələl gətirməməsi üçün bir sıra ölkələrdə məhkəmə kollegiyaları yaradılıb. Başqa dövlət orqanları və institutlarına tabe olmayan bu orqanlar hakimlərin seçilməsi, onların vəzifə pillələrində yüksəlməsi və məhkəmə sisteminin idarə edilməsi ilə məşğul olur. Bəzən bu kollegiyanın səlahiyyət dairəsinə baş

hakimin təyinatı, eləcə də qəbul olunmuş norma və qaydalara əməl edilməsinin təminatı da daxil olur. Adətən, məhkəmə kollegiyalarının təşkili və fəaliyyəti ölkənin konstitusiyasında öz əksini tapır, amma onlar, ümumiyyətlə qanunvericiliklə də nizamlana bilər. Bu orqanların konkret ölkədən asılı olaraq bir-birindən fərqlənməsinə baxmayaraq, onların uğurlu fəaliyyəti ölkənin ali rəhbərliyinin məhkəmə kollegiyalarının formalaşması və kadr tərkibi, eləcə də onların məsuliyyət və cavabdehlik məsələlərini nə qədər effektiv həll etməsindən asılıdır. İspaniyanın və onun Məhkəmə Hakimiyyətinin Ümumi Şurasının (Consejo general del Poder Judicial) təcrübəsi ölkələrin birində müvafiq məsələlərin necə həll edildiyini və hansı amillərin bu zaman nəzərə alınmalı olduğunu göstərir. [7]

HAKİMLƏR SEÇİLMƏLİDİRMİ?

İlk baxışda hakimlərin əhali tərəfindən seçilməsi müsbət haldır. [8] Bu təcrübə XIX əsrdə ABŞ-da rüşvətxor siyasətçilərin hakimləri təyin etmək hüququndan məhrum edilib, bu haqqın seçicilərə verilməsi ilə başladı.

Tədqiqatçılardan biri qeyd edir ki, "hakimlərin təyinatı prosesinə siyasi təsirdən qorxu, məhkəmə və vəkil təbəqəsinin peşəkarlıq səviyyəsi və statusu haqqında narahatlıqları artırdı. 1840-cı illərin ortalarında formalaşan siyasi mədəniyyətin bir hissəsi kimi ikinci partiya sistemi yarandı. Ona uyğun olaraq dövlət vəzifələrinə təyinat haqqı qalibə verildi. Hakim vəzifələri patronaj sisteminin vacib tərkib hissəsinə çevrildi, eyni zamanda siyasi spektrin bütün qüvvələrinin nümayəndələri icra, yaxud qanunverici hakimiyyətdəki bu vəzifələrin partiya prinsipi üzrə bölünməsinə tənqid etdilər. Radikallar qatı "anti-partiya" mövqelərindən çıxış edirdilər. Onların fikrincə, hakimlərin əhali tərəfindən seçilməsi partiya liderlərini hakim

korpusunun tərkibini diqtə etmək imkanından məhrum edər." [9]

Uzun müddət bu sistemin qənaətbəxş işlədiyi düşüncəsi hakim idi. Lakin zaman keçdikcə hakimlərin seçilməsi müxtəlif qruplar arasında yarışa çevrildi. Hər qrup "öz" hakiminin seçilməsinə çalışırdı ki, o da onun qayğısına qalsın. Bu zaman bu vəzifəni tutmağa ən çox layiq olan, məhkəmə prosesini qorxmada, təmiz və bitərəf qaydada aparmağa qadir olan namizəd qeyri-bərabər vəziyyətə düşürdü. Hətta bəzən bu qruplar dəsdəklədikləri namizədin razılığını almağa belə ehtiyac duymurdular. Bütün bunlar mövcud ifrat hallardan xilas olmaq məqsədilə sistemin islahatı planlarını gündəliyə çıxartdı.

Hakimlərin seçkili olması ideyasının özündə bir paradoks var. Seçicilərin bu və ya digər namizədin fəaliyyətini qiymətləndirməsi üçün zəruri informasiyaya ehtiyacı var. Adətən, icra, ya qanunverici orqanlara seçkilərdə namizədlər seçkiqabağı vədlər verir, seçildiyi təqdirdə nə işlər görəcəyi haqqında danışır. Lakin seçicilər hakimlərdən yalnız işlərin ədalətli və qərəzsiz aparılmasını istəyirlər. Seçildikləri təqdirdə bu və ya başqa işin araşdırılmasına necə yanaşacaqları barədə danışan hakimlər özü-özlüyündə qərəzsiz ola bilməz. ABŞ-da bununla bağlı müəyyən qayda var: namizəddən vacib informasiya tələb olunur, amma hakim kimi onların öz tərəfsizliyini (məsələn, hüquqi dəlilləri nəzərə almadan müəyyən siyasi əqidəni ifadə etmək) zədələməmələri tələb olunur. Hakim vəzifəsinə namizədlər və üçüncü şəxslər öz baxışlarını müdafiə məqsədilə tez-tez "ağressiv və aldadıcı ritorikaya" əl atdıqları üçün [10] mövcud norma və qaydaları yenidən ciddi analiz etmək gərəkdir. Xüsusilə nəzərə almaq lazımdır ki, hakim vəzifəsinə na-

mizədlərin bəyanatları ABŞ Ali Məhkəməsində müzakirə edilir.

Digər ölkələrin yüksək səviyyəli məhkəmə sistemi nümayəndələri arasında debatlardan aydın olur ki, onlar qəti şəkildə hakimlərin seçkili olmasına qarşı çıxırlar.

HAKİMLƏRİN NİZAM-İNTİZAMA ƏMƏL ETMƏLƏRİ

Konstitusion qarantiyalar hakimlərin əsassız olaraq vəzifədən götürülməsinin qarşısını alır. Bu qarantiyalara görə, məhkəmə hakimiyyətinin birinin üzvü yalnız xüsusi prosedura uyğun olaraq vəzifədən azad edilə bilər, bu prosedura, adətən, qanunverici hakimiyyətin nümayəndəsi də iştirak edir. Hətta bu halda belə formal qaydaların hamısına əməl edilməlidir. Bundan başqa hakimlərin məvacibini azaltmaq, ya onların imtiyazlarını ləğv etmək mümkün deyil; bu, dövlət orqanlarına hakimlərə təzyiq göstərmək, onları gəlirlərinin bir hissəsindən məhrum etmək və s. imkanı vermir. Üstəlik, hakimlər özlərini fəaliyyətləri ilə də müdafiə edirlər: onlar açıq iclaslarda fəaliyyət göstərir, qərarlarını əsaslandırır, bu qərarların əksəriyyətindən daha yüksək məhkəmə orqanlarına şikayət vermək olar. Bir sıra ölkələrdə “məhkəmə müştəriləri komitəsi” yaradılır, burada vətəndaş qruplarının nümayəndələri yerli hakimlərlə görüşür, birlikdə müvafiq problemlərin uyğun həlli axtarılır. Bununla ən aşağı səviyyədə hakimlərin cavabdehliyi təmin edilir.

Ən vacib amil, güman ki, vəzifənin saxlanması qarantiyasıdır. Çox ciddi səhvə görə vəzifədən azad edilmiş hakim, öz vəzifəsini saxlamaq üçün əhalinin və siyasətçilərin simpatiyasını əldə etməyə məcbur deyil. ABŞ-ın təcrübəsi göstərir ki, vəzifəyə təyin edildikdən sonra mü-

hafizəkar hakimiyyət tərəfindən, hətta çox ciddi şəkildə seçilmiş hakimlər belə progressiv islahatçılara çevrilə bilərlər.

Məhkəmə orqanlarının müstəqilliyindən ayrı-ayrı hakimlər deyil, məhkəmə hakimiyyətinin özü udur. Eyni zamanda hakimlərin müstəqilliyi onları cavabdehlikdən azad etmir.

Məhkəmə orqanlarının müstəqilliyini ən effektiv şəkildə ayrı-ayrı hakimlərin məsuliyyətini paylaşan hakimlərin özləri təmin edə bilər (ən azı qanunverici orqanın hansısa hakimi vəzifədən götürmək haqqında vəsatət verməsində). Məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi institutu- nu şübhə altına almadan ayrı – ayrı hakimlər vəzifəyə təyin edilə bilər. Nizam-intizam tribunallarının üzvlərinin əksəriyyəti hakimlərin nümayəndələri olmalıdır; tribunalların hüquqi statusunu onların fəaliyyətinə yalnız hüquqçular deyil, başqa peşə sahiblərini də (siyasətçilər istisnadır) cəlb etməklə möhkəmləndirmək olar.

Banqalor Prinsiplərinin (yuxarıda baxıldı) işlənilib hazırlanmasında iştirak etmiş baş hakimlər hesab edirlər ki, yüksək rütbəli hakimlər peşəkar dürüstlük və tərəfsizliyin təmin olunması və dəstəklənməsi vəzifəsini öhdələrinə götürməlidirlər. Bu vəzifənin ən effektiv həll yolu uyğun davranış kodeksinin qəbul edilməsi ola bilər. Onu hakimlərin özləri hazırlamalıdırlar ki, həm kodeksə əməl edilməsini təmin etsinlər, həm də qəti qərar qəbul edə bilmədikləri vaxt, bu kodeksin tövsiyələrindən istifadə edə bilsinlər.

Davranış kodeksləri, məsələn, prosesə rəhbərlik edən hakimin oğlunun, ya qızının vəkili

qismində prosesdə iştirakı kimi qəbul edilməz praktikanın aradan qaldırılmasında istifadə edilmişdir. [11] Hakim korpusunun əhalinin etibarını qazandığı ölkələrdə bu, narahatlığa səbəb olmaya bilər. Amma hakimlər arasında korrupsiyanın mövcudluğu barədə ciddi şübhələrin olduğu ölkələrdə bu cür praktika tamamilə başqa cür qiymətləndirilir.

DÜRÜSTLÜYÜ ARTIRMAQ VƏ İCTİMAİ ETİBAR QAZANMAQ ÜÇÜN HAKİMLƏR NƏ ETMƏLİDİRLƏR?

Nigeriyanın baş federal hakimi ilə ştatların hakimləri arasında son vaxtlar olmuş görüşdə qarşıda duran problemlər müzakirə edildi. Müvafiq məhkəmə vahidlərinin rəhbərləri qismində onlar fəaliyyətlərini o həddədək təkmilləşdirməli idilər ki, ictimaiyyət institut kimi məhkəmə orqanlarına, eləcə də ayrı-ayrı hakimlərə tamamilə etibar edə bilsin. [12]

Müzakirələr vaxtı iştirakçılar həllini gözləyən dörd ümumi problem qrupunu müəyyən etdilər:

- ▶ *Ədalət məhkəməsinə müraciətin asanlaşdırılması;*
- ▶ *Ədalət məhkəmələrinin işinin təkmilləşdirilməsi;*
- ▶ *Məhkəmə proseslərinə ictimaiyyətin etibarının artırılması;*
- ▶ *Məhkəmə proseslərindən ictimaiyyətin şikayətlərinə reaksiyanın effektivliyinin artırılması.*

Bu qrup məsələləri formulə edərək, görüş iştirakçıları fəaliyyətlərini qiymətləndirmək, ya da

texniki dillə demiş olsaq, “ölçmək” yollarını müəyyən etdilər.

İntensiv “beyin fırtınası” nəticəsində bu işi görmək mümkün oldu. Bu zaman hakimlərin fəaliyyətinin effektivliyini ölçmək üçün göstəricilər müzakirə edildi. Bu göstəricilər üzərində nəzarətin hakimlərin özü tərəfindən həyata keçirilməsi və ədalət məhkəməsi prosesinə sonralar müsbət təsir edə biləcək hərəkətlər nəzərə alındı.

Nəticədə Nigeriyanın baş hakimləri özləri üçün aşağıdakı fəaliyyət proqramını müəyyən etdilər:

Ədalət məhkəməsinə çıxış

7. *Davranış kodeksini analiz edib, lazım gələrsə onu elə dəyişdirmək ki, o, seminarda razılaşdırılmış göstəricilərə təsir etmiş olsun. Eləcə də onu digərləri, daha sonrakı davranış kodeksləri ilə, bu sıradan Banqalor kodeksi ilə müqayisə etmək lazımdır. Bundan başqa icra hakimiyyəti ilə münasibətlər sahəsinə (məsələn, hava limanlarında qubernatorları yola salma, ya qarşılama mərasimlərində iştirak) aid müəyyən dəyişiklik etməli. Anonim şikayətlərin qəbulu və onlara müvafiq qaydada baxılmasının təmin edilməsi.*
8. *Hakimlərin Davranış Kodeksinə ictimaiyyətin çıxışının genişləndirilməsi imkanlarının müzakirəsi.*
9. *Əsas haqq və azadlıqlar, ilk növbədə, KİV-dən istifadə haqqında ictimaiyyətin məlumatlandırılması səviyyəsinin yüksəldilməsində baş hakimlərin iştirakının ən effektiv yollarının müzakirəsi.*

10. Məhkəmə rüsumları səviyyəsinin müzakirəsi; onun müvafiq və əhalinin ödəyə biləcəyi səviyyədə saxlanması.
11. Şahidlər və başqaları üçün gözləmə otaqları və sairənin yetərli olmasını yoxlamaq; onların olmadığı hallarda bu məqsədlə istifadə edilə biləcək boş otaqların və sairənin müəyyənləşdirilməsi.
12. Səyyar yığıncaqlarda işə baxa biləcək səyyar hakimlərin sayının müəyyənləşdirilməsi.
13. Zaminə götürülmüş müttəhimlərin azad olunması haqqında əhalinin təsəvvürlərinin dəqiqləşdirilməsi məqsədilə məhkəmələrdə informasiya işinin təşkilinin müzakirəsi.
14. Şərti cəzanın və yenidən baxılmış cərimənin miqdarının müəyyən edilməsi sahəsində məhkəmələrə səlahiyyətin verilməsinə çalışmaq.

ƏDALƏT MƏHKƏMƏSİNİN KEYFİYYƏTİ

15. Ədalət məhkəməsinin işini təmin etməli olan müxtəlif orqanlar (polis, prokuror, həbsxana müdiriyyəti) arasında qarşılıqlı əlaqələrin yüksək səviyyəsinə nail olmaq.
16. Cinayət İşləri Komitəsi və başqa ictimai komitələrin effektiv fəaliyyət məsələlərinin müzakirəsi, bu yoxdursa uyğun qeyri-hökumət təşkilatları ilə birlikdə onların təşkili.
17. Tamamlanmamış köhnə işlərin baxılmasına birinci dərəcəli əhəmiyyət vermək.
18. Məhkəmə dinləmələrinin vaxtının dəyişdirilməsi haqqında xahişlərin müzakirəsinə

daha böyük əhəmiyyət verməli və bu xahişlərin hərdən bir ödənilməsi.

19. Saxtakarlıqlara şərait yaradan müddələrin prosessual qaydalardan çıxarılması məqsədiylə onun yenidən işlənməsi.
20. Bütün səviyyələrdən olan məhkəmələrin məhkəmə iclaslarına vaxtında başlaması. Gecikdirmələri aradan qaldırmaq və fəaliyyətin səmərəliliyini artırmaq məqsədilə məhkəmə orqanları və vəkillər arasında məsləhətləşmələri daha da artırmaq.
21. İşin icrası ilə məşğul olan hakimlərin sayının müəyyən edilməsi, lazım gələrsə, belə hakimlərin sayının artırılması.
22. İnsan haqqları üzrə qeyri-hökumət təşkilatları və başqa maraqlı şəxslərlə birlikdə həbsxanaların mütəmadi qaydada yoxlanılması.
23. Zaminə buraxılmış müttəhimlərin azad olması məsələsində aşağı instansiyalı məhkəmələrin səlahiyyətinin dəqiqləşdirilməsi (məsələn, ölüm hökmü ilə cəzalandırılan cinayət ittihamı zamanı).
24. Məhkəmə müfəttişliyinin sayının təhlili, onların kifayət qədər olmasının təmin edilməsi.
25. Məhkəmə qərarlarının yenidən baxılması hüququna uyğun olaraq tələb edilmiş işlərin miqdarını müəyyən etmək və onların kifayət sayda olmasını təmin etmək.
26. İttiham irəli sürüldüyü məqamədək müttəhimin cinayətkar keçmişi haqqında dəqiq informasiyanın mövcudluğunun təmin edilməsi metodlarının müzakirəsi.

27. ittihamın irəli sürülməsi üzrə metodik vəsaitin hazırlanması (ABŞ-da tətbiq edilən model əsasında).

28. Xəbərdarlıq olmadan məhkəmə qadağanı haqqında qərar verilən, yaxud qapalı iclasda digər tərəfin iştirak etmədiyi və prosedur pozuntuları ilə qərar verilmiş (məsələn, saxtakarlığa müqavimət göstərə biləcək tərəflər olmayan hallarda) işlərin nəzarətə alınması.

29. İşlərin siyahısının və dinləmələrin qrafikinə müzakirə edilməsi və məzuniyyətə gedən hakimlərin yalnız təcili işlərin dinləmələrinə təyin edilməsi haqqında səhifə məlumatın alınması.

MƏHKƏMƏLƏRƏ İCTİMAİ ETİBAR

30. Korrupsiyanın Önlənməsi Komissiyası vasitəsilə bir neçə məhkəmənin seçmə yoxlanılması.

31. Vəkillərin, hakimlərin, məhkəmə prosesində tərəflərin, məhkəmə məmurlarının, polislərin, ictimaiyyət nümayəndələrinin, məhkəmə hökmü ilə məhkum olmuşların və məhkəmə orqanlarının xidmətlərindən istifadə edənlərin etibar dərəcələrinin qiymətləndirilməsi üçün mütəmadi müstəqil araşdırmanın aparılması.

32. Siyasətin, eləcə də məhkəmə orqanları ilə icra hakimiyyəti arasında qarşılıqlı əlaqələrin təkmilləşdirilməsinə yönəlmiş təşəbbüslərin gücləndirilməsi.

33. Məhkəmə orqanlarının xidmətindən istifadə edən şəxslər komitəsinin işində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakının genişləndirilməsi.

Ədalət məhkəmələrinin işi ilə bağlı əhəlinin şikayətlərinə reaksiyaların təsirinin və səmərəliliyinin artırılması

34. Federal, ştatlar və ayrı-ayrı məhkəmələr səviyyəsində əhəlinin şikayətlərinin sistematik qeydiyyatı.

35. Şikayət mexanizmləri haqqında ictimaiyyətin məlumatının artırılması.

36. Əhəlinin şikayətlərinin səmərəliliyinin və təsir gücünün artırılması. [13]

Nigeriya hakimləri göstərdilər ki, qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklərin qəbulunu gözləmədən belə, onların məhkəmə prosesinin düzgün və qərəzsiz aparılmasına pozitiv təsir edə biləcəkləri sahələr var.

LİTVADA DÜRÜSTLÜYÜN GÜCLƏNDİRİLMƏSİNƏ YÖNƏLMİŞ QANUNVERİCİLİK

Litvanın Məhkəmələr Haqqında Qanunu müəyyən edir ki, yalnız qüsursuz reputasiyaya malik olan şəxs hakim təyin edilə bilər. Vətəndaş "qüsursuz reputasiya"ya malik ola bilməz, əgər:

- ▶ o, cəzaçəkmə müddətinin bitib-bitməməsindən asılı olmayaraq qəsdən cinayət törətdiyinə görə məhkum edilibsə,
- ▶ o, ehtiyatsızlıq, yaxud məsuliyyətsizlik üzündən cinayət törətmiş, amma cəzaçəkmə müddəti hələ tamamlanmayıbsa,
- ▶ Hakimlərin Şərəf Məhkəməsi onu işdən azad edibsə,

► *onun fəaliyyəti hakimlərin peşə etikasına uyğun gəlmirsə.*

Məhkəmələrin müstəqiliyinin təmin olunması məqsədilə qanun a) dövlət hakimiyyəti və təşkilatları, Seymin üzvləri və başqa vəzifəli şəxslər, siyasi partiya, ictimai təşkilatlar və vətəndaşların məhkəmələrin işinə hər hansı müdaxiləsini qadağan edir, b) elə şərait yaradır ki, hakimlər siyasətdən kənarda qalırlar. Hakim başqa seçkili, ya təyinatlı vəzifə tuta bilməz, bizneslə məşğul ola bilməz, yaxud başqa özəl təşkilat və müəssisədə çalışa bilməz. O, hakim maaşından başqa digər yerdən, o cümlədən təhsil, ya təhqiqata görə hər hansı şəkildə maaş ala bilməz. [14]

MƏHKƏMƏ HAKİMİYYƏTİNİN ƏMƏKDAŞLARI

Dünyanın müxtəlif ölkələrində aparılmış araşdırmalar göstərir ki, məhkəmə aparatının əməkdaşları tərəfindən qanun pozuntuları ən çox kargüzarlıq işinin qənaətbəxş şəkildə təşkil edilmədiyi məhkəmələrdə baş verir. Vəkillər və onların müştəriləri sənədlərin itirilməsi, işə baxılmanın uzadılması (ya da əksinə sürətləndirilməsi), məhkəmə qərarının yerinə yetirilməməsi, hakimlərin onların seçiminə uyğun təyini üçün rüşvət verməyə hazırdır. Göstərilənlər məhkəmə aparatı əməkdaşlarının iştirakı olmadan mümkün deyil. Problemin miqyasını müəyyən etmək və müvafiq məhkəmə islahatlarını işləyib hazırlamaq məqsədilə məhkəmə proseslərində iştirak edən adamlar arasında rəy sorğusu aparılmışdır.

Hindistanın Karnataka ştatında məlum olmuşdur ki, məhkəmə aparatının əməkdaşları prosesdə iştirak edən adamlara adi informasiyanın verilməsindən, o cümlədən növbəti məhkəmə iclasının tarixini belə bildir-

məkdən imtina edirlər. Bu problemin həlli üçün İnternet səhifəsi yaradıldı, burada zəruri informasiya yerləşdirildi. Rəqib informasiya mənbəyi kimi İnternet səhifəsinin mövcud olması məhkəmə işçilərini rüşvət tələb etməkdən imtinaya məcbur etdi. Bu zaman İnternet səhifəsi işin materiallarını vermir, yalnız növbəti məhkəmə dinləmələrinin yerini və vaxtını bildirir.

MƏHKƏMƏ ORQANLARI İSTİFADƏÇİLƏRİ KOMİTƏSİ

Bir sıra ölkələrdə (o cümlədən Nigeriyada) "məhkəmə orqanlarının xidmətlərindən istifadə edənlər komitəsi" yaradılır. Bu ölkələrin sayı durmadan artır. Həmin komitələr çərçivəsində məhkəmə proseslərində iştirak edən ən müxtəlif şəxslər qrupu məhkəmə sisteminin fəaliyyəti məsələlərini hakimlərlə müzakirə etmək, əməkdaşlığı genişləndirmək, həm mövcud problemləri müəyyən etmək, həm də onun həlli yollarını tapmaq üçün görüşlər keçirir. Yerli səviyyədə cavabdehliyin bu əlavə forması hakimlərin hamısı üçün ləyaqətli fəaliyyətə xidmət edən güclü stimula ola bilər.

VƏKİLLƏR

Korrupsiyanın əsas mənbəyi bir sıra ölkələrdə vəkillərdir. Vəkillər məhkəmə məmurlarını ələ almaqda, hakimlərə rüşvət verməkdə, yalandan rüşvət verməsi haqqında müştəriləri aldatmaqda ittiham edirlər. Bu cür ölkələrdə vəkillər arasında müvafiq davranış normalarına əməl edilməsi məhkəmələrdə dürüstlüyün təmin olunmasında əhəmiyyətli rol oynayır. Eyni zamanda yuxarıda göstərilmiş problemlər dövlət müdaxiləsinin başqa bir sferasıdır, o da vəziyyəti daha da pisləşdirməyə meyllidir. Hakimiyyət nümayəndələrinin narazılığına səbəb olmuş vəkili məhkəmədəki uğurlarından son-

ra onu “qayda-qanuna çağırmağın” qarşısını almaq mümkün olmaya bilər. Lakin cəmiyyətə xidmət və qanunun aliliyi tələb edir ki, vətəndaşlar müstəqil vəkillərin xidmətindən istifadə etmək imkanına malik olsunlar.

Vəkillərin rolu haqqında BMT-nin Əsas Müddəaları göstərir ki, məsələn, vəkillərin peşə təşkilatları peşə və etik standartların təmin olunmasında həyati vacib rol oynamalıdır.[15] Bu, həmin assosiasiya üzvlərinin təqiblərdən, onların fəaliyyətinin əsassız məhdudlaşdırılması və ona müdaxilədən qorunması, ehtiyacı olan hər bir kəsə hüquq xidməti vermək, ədalət məhkəməsinin məqsədlərinə çatmaq və ictimai maraqları müdafiə etmək üçün dövlət və başqa müəssisələrin əməkdaşlığı vasitəsiylə əldə edilir.

Göstərilmiş prinsiplərə uyğun olaraq hakimiyətdən tələb olunur ki, vəkillərin

a) öz funksiyalarını heç bir qorxutma, maneə, təqib, yaxud əsassız müdaxilə olmandan yerinə yetirməsi üçün şərait yaratsın,

b) həm ölkəsində, həm də xaricdə sərbəst hərəkəti və müştəriləri ilə sərbəst məsləhətləşməsi üçün imkanı olsun

c) qəbul olunmuş peşə vəzifələrinə, standart və etik prinsiplərə uyğun hər hansı hərəkətinə görə onlar təqiblərə, ya inzibati, iqtisadi, ya başqa sanksiyalara, ya təqib, ya sanksiya ilə hədələmələrə məruz qalmırlar.

Qanunun aliliyinin və ədalət məhkəmələrində ədalətin təmin olunmasında vəkillərin mərkəzi rolunu qəbul edərək cinayət hüququ sahəsində işləyən islahatçılar eyni zamanda vəkillik institutunun nizamlanması və vəkillərin mövcud norma və qaydalara əməl etməsi üçün zəruri tədbirlərin qayğısına qalmalıdırlar. Bu, vəkilləri həm öz maraqları, həm də müştərilərinin maraqları naminə korrupsiya fəaliyyətlərində iştirakdan çəkindirə bilər.

Vəkillərin özləri professional intizam orqanlarının köməyi ilə öz sıralarında mövcud norma və qaydalara əməl olunmasını təmin etməlidir. Bununla yanaşı, eyni zamanda belə bir fikir də daha artıq özünə tərəfdar tapır ki, bu fəaliyyətdə məhdud miqdarda kənar şəxsin iştirakı bu orqanın qərarlarını cəmiyyət üçün daha şəffaf və müvafiq edə bilər.

QEYDLƏR

- 1 Bruce Fein and Burt Neuborne, Why Should We Care About Independent and Accountable Judges? Brennan Center for Justice, NYU School of Law published in *Judicature*, Journal of the American Judicature Society, (http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf); Report of the Advisory Panel of Eminent Commonwealth Judicial Experts, Kenya, 17 May 2002 (www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm); International Conventions include the Universal Declaration of Human Rights, Article 10, 12/10/1948, United Nations, G.A. res. 217A(III) Articles of particular relevance include Articles 6-11, 14-16; International Guidelines and Principles include Amnesty International Fair Trials Manual (1999) First published December 1998, AI Index: POL 30/02/98 (<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>); What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice, Lawyers Committee for Human Rights, New York, March 2000 (http://www.lchr.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf); The Universal Charter of the Judge, General Council of the International Association of Judges, Taipei, Taiwan, 11/17/1999 (<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>)
- 2 Agreed at the 7th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, Italy, 08/26-09/06/1985 (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>)
- 3 Bangalore Principles on Judicial Independence: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf; bu sənəd Məhkəmənin Müstəqilliyi məsələləri üzrə Xüsusi Məruzəçinin tövsiyələri ilə BMT İnsan Haqqları Komissiyasının Baş Şurasında, 2003-cü ilin may ayında qəbul edilmişdir.
- 4 On March 20 1993, European Association of Judges Recommendation no. R (94)12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, 13 October 1993, 518th Meeting of the Ministers Deputies, Council of Europe <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>
- 5 R (94) 12 sayılı Təvsiyələr Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi tərəfindən 1994-cü ilin oktyabrın 13-də qəbul edilib (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memorandum.pdf)
- 6 1998-ci ilin iyulun 8-10-da Avropa Şurası tərəfindən Avropada hakimlərin statusu məsələlərinə həsr edilmiş görüş (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/charte%20eng.pdf)
- 7 Baxın Guerra, Luis Lopez: Governing the justice system: Spain's judicial council, World Bank PREM Note 54 (: <http://www1.worldbank.org/prem/premnotes.cfm?offset=21>)
- 8 Baxın Mark Kozlowski and Praveen Krishnan, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe are Loose Cannons? Brennan Center for Justice Judicial Independence Series (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries2.pdf>); Mark Kozlowski, Regulating Interest Group Activity in Judicial Elections, Brennan Center for Justice Judicial Independence Series (<http://www.brennancenter.org/resources/jiseries/jiseries1.pdf>); Deborah Goldberg, Craig Holman Samantha Sanchez, The New Politics of Judicial Elections: Special Interest Pressure, and TV Advertising in State Supreme Court Campaigns ("Justice At Stake Campaign", Brennan Center for Justice, NYU School of Law) p. 28)

- 9 Kermit Hall in The Judiciary on Trial: Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846 – 1860, The Historian 46 (1983): 337-354 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>)
 - 10 Mark Kozlowski and Praveen Krishna, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe Are Loose Canons? (Brennan Center for Justice at New York University Law School), www.brennancenter.org/resources/ji/ji2.pdf
 - 11 Michael Kirby, Tackling Corruption Globally (http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm); Canadian Judicial Council, Ethical Principles for Judges (1998); Hakimler üçün etik prinsiplər başlıqlı bu nəşr çətin vəzifələrinin icrasında hakimlərə yardım göstərmək məqsədilə atılan çoxsaylı addımlardan sonuncusudur. Bu nəşr yığcam, amma əhatəli şəkildə hakimlərin iş və başqa şəraitdə qarşılaşdıqları çoxsaylı mürəkkəb etik məsələləri ehtiva edir. O, həmçinin cəmiyyətdə hakimlərin rolunu, onların tez-tez qarşılaşdıqları etik dilemmaları daha yaxşı başa düşməyə yardım edir. (www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf); Məsələn, Cənubi Afrika hakimlərinin etik kodeksinə preambulada deyilir: "Hakim korpusunun Konstitusiyaya vəzifələrini yerinə yetirmələri üçün, cəmiyyətin onların mənəvi nüfuzunu, dürüstlüyünü və tərəfsizliyini qəbul etməsi gerəkdir. Bu, onların səlahiyyətinin həqiqi mənbəyidir. Məhz ona görə də Konstitusiya bütün dövlət orqanla-
- rından məhkəmələrin müstəqilliyinə, tərəfsizliyinə, ləyaqətli olmasına və effektivliyinə yardım göstərməyi və bu keyfiyyətləri müdafiə etməyi tələb edir. Amma bundan daha əhəmiyyətli odur ki, hakimlər həmişə məhkəmə orqanlarının statusunu dəstəkləsinlər, müdafiə edib gücləndirsinlər. Bunun üçün hakimlər gerək həm iş fəaliyyətlərində, həm də ondan kənarda etik qaydalara sözsüz əməl etsinlər..." (<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>)
- 12 Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria: Extract Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja. 26-27 October 2001
 - 13 Baxın "Strengthening Judicial Integrity and capacity in Nigeria: Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja, Nigeria, 26, 27 October 2001".
 - 14 Anti-Corruption Network for Transition Economies: http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14
 - 15 8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 08/27-09/07/1990 adopted by the UN Congress in Havana (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bprl.htm>)

Son on il ərzində hökumətlər, beynəlxalq təşkilatlar və qeyri-hökumət təşkilatları korrupsiya ilə mübarizədə görünməmiş fəallıq göstərmişlər. Buna qədər korrupsiyanı çoxları “kiçik yerli problem”dən artıq bir şey saymamışdır. Şərqi Asiya istisna olmaqla bu problemlə mübarizə təcrübəsi olmamış, o, az tədqiq olunmuş mövzu olaraq qalmış, ciddi tədqiqatçıların hadisədən hadisəyə diqqətini cəlb etmişdir. Korrupsiya problemini, sadəcə, ciddi qəbul etməmişlər.

Bu problemin həlli istiqamətində genişmiqyaslı hərəkətlər yalnız son dövrlərdə, problemin çərçivəsi və dərinliyi aydın olduqdan sonra başlandı. Bu günədək bir-biri ilə bağlı bir sıra beynəlxalq konvensiya, o cümlədən, Xarici Dövlətlərin Vəzifəli Şəxslərinin Ələ Alınması ilə Mübarizə Haqqında İƏİT (OECD) Konvensiyası, Korrupsiyaya Qarşı BMT Konvensiyası, eləcə də Avropa və Şimali Amerikanın regional konvensiyaları qəbul edilmişdir; tezliklə belə bir konvensiya Afrikada da qəbul ediləcək. Beləliklə, tarixdə ilk dəfə olaraq korrupsiyanın nə olduğu, onunla niyə mübarizə aparmaq lazım gəldiyi və bu mübarizəni necə aparmaq məsələləri ətrafında global konsensus əldə edildi. Konsensus labüd olaraq minimal nəticənin əldə edilməsini tələb etdiyindən, danışıqlar gedişində müvafiq konvensiyalar razılaşdırıldı, onların ratifikasiyası prosesi gədir, daha sonra isə onların həyata keçirilməsi istiqamətində fəaliyyətlər başlayacaq. Bütün bunlar global miqyasda korrupsiya ilə mübarizənin yaxşı perspektivləri olduğu müjdəsini verir.

Son on ildə bu cəhdlərin uğurları və uğursuzluqları haqqında nə demək olar? Korrupsiya elə mürəkkəb bir fenomendir ki, hər hansı konkret antikorrupsiya təşəbbüsünün, yaxud bir sıra başqa təşəbbüslərin üzdə olan uğurları bəzən aldadıcı olur. Müəyyən ciddi islahatlar

həyata keçirilib, amma onlar korrupsiyanın səviyyəsinə hissediləcək təsir göstərməyib. Bu da aydındır ki, həmin islahatlar olmasaydı vəziyyət daha acınacaqlı olardı. Korrupsiyanın səviyyəsi yüksəldiyi üçün onunla mübarizə tədbirlərinin effektiv olmaması nəticəsi çıxmalıdır. Korrupsiya fenomeninə nəzarət və onu qiymətləndirmək sahəsində daha dəqiq vasitələr gərəkdir ki, onunla mübarizə gedişində ortaya çıxan çoxsaylı suallara cavab vermək mümkün olsun.

Bu kitabda verilmiş antikorrupsiya fəaliyyətinin dərsləri heç bir halda tam əhatəli sayıla bilməz, onları daha geniş şəkildə şərh etmək isə bu kitabın həcmindən kənara çıxır. Burada yalnız əsas nəticələr göstərilir və onlardan ən vacibi odur ki, biz hamımız hələ çox şeylər öyrənməliyik.

1. HEÇ BİR ÖLKƏ MƏNƏVİ ÜSTÜNLÜYƏ İDDİA EDƏ BİLMƏZ

Vaxt var idi bəzi inkişaf etmiş ölkələr korrupsiya hallarına münasibətdə özünün mənəvi üstünlüyünü göstərməkdən çəkinmirdi. Onların iddialarına görə, “xaricdə vəziyyət başqadır” və “biz elə işlər görməliyik ki, vətənimizdə onlar yuxumuza belə girməsin.” İndi aşkarlığın nailiyyəti bu ölkələrdən olan ixracatçıların dünyaya üzrə sistemli korrupsiya işlərinə cəlb edilməsi oldu. Onların “qara” pulları qəbul etməyə hazır siyasi institutlarının korrupsiyaləşmə dərəcəsi, çoxlarını öz fikirlərinə yenidən baxmağa məcbur etdi.

2. KORRUPSIYA İLƏ HƏR KƏS MÜSTƏQİL VƏ BİLDİYİ YOLLA MÜBARİZƏ APARMALIDIR

İslahatları yerlərdə hazırlamaq, yerli təşəbbüslər vasitəsilə də həyata keçirmək lazımdır. On-

ları xarici tərəfdaşlar (məsələn, donörlər və beynəlxalq maliyyə təşkilatları) da stimullaşdırıla bilər, amma bu prosesin motivasiyası və ona rəhbərlik yerli xarakter daşmalıdır. Daxili korrupsiya ilə içəridən mübarizə aparmaq gərəkdir, beynəlxalq biznes fəaliyyətindəki korrupsiya ilə isə əlaqələr zəncirinin hər iki tərəfi məşğul olmalıdır. “Bütün hallara uyğun” həll yolları yoxdur.

3. MƏSƏLƏNİN “TƏCİLİ HƏLLİ” YOXDUR

Korrupsiyanın qarşısını “təcili” almaq mümkün deyil. Gömrük administrasiyasında prosedurların nizama salınması, dövlət satınalmalarının şəffaflığı, böyük miqdarda korrupsiyalanmış məmurlara qarşı məhkəmə təqibinin başlanması kimi sahələrdə sürətli qələbənin əldə olunması mümkündür, amma məsələnin “təcili həlli” mümkün deyil. Korrupsiyaya qarşı mübarizə uzun, ağır, sonu görünməyən prosesdir.

4. DONORLARIN DAİMİ DİQQƏTİ

Korrupsiya ilə mübarizə strategiyası müəyyənləşdirilmiş vaxt çərçivəsinə sığmır. İslahatların işlənilib hazırlanması, onun gerçəkləşdirilməsi və nəticələrinin alınması üçün vaxt lazımdır. Donörlərə gəldikdə, onlar tez bu işdən usanmamalı, posədə daha uzun müddət iştirak etməyə hazır olmalıdırlar.

5. AYDIN ANTİKORRUPSIYA STRATEGİYASI VƏ İCTİMAİYYƏTLƏ EFFEKTİLİ ƏLAQƏLƏR KAMPANİYASI GƏRƏKDİR

İslahatlara kompleks şəkildə yanaşmamaq etibarlı nəticələr verə bilməz. Strategiya əhatəli olmalı və kadrların ölkə miqyasında dürüstlüyünün bütün aspektlərini ehtiva etməlidir. Qəti cəhdlər başlarkən ictimaiyyətin təsəvvür-

ləri faktların araşdırılması üzrə komissiyanın hesabatlarının, ya da yüksək rütbəli şəxslərin cinayət tərkibli işlərinin ortaya çıxması ilə dəyişə bilər. İslahatlar prosesi ictimaiyyətin məlumatlılığının artırılması prosesi ilə müşayiət olunmursa, işlərin pis getdiyi haqqında təsəvvür yarana bilər. Lap əvvəldən ictimaiyyətlə əlaqələrə xüsusi əhəmiyyət vermək gərəkdir. Cəmiyyətin gözləntilərini idarə etmək və siyasi risklərdən qaçmaq lazımdır.

6. ETİKA KODEKSİ VƏ VƏTƏNDAŞ XARTİYALARI

Bu sənədlər dekorasiya kimi deyil, dəyişikliklərin mühərriki olmalıdır. Etika kodeksi faydalıdır, amma o zaman ki, onu uyğun heyət dəstəkləyir. Bütün personal onun işlənilib hazırlanmasında iştirak etməlidir və hamı üçün təkmilləşmə proqramının həyata keçirilməsi gərəkdir. Təkmilləşmə proqramları yüksək iştirak səviyyəsi ilə fərqlənməli, gipotetik vəziyyətlərin müzakirəsini nəzərdə tutmalıdır. Hətta konkret rolların ifasının olması da mümkündür. Yalnız mühazirələr, ya da informasiya materialları az effektivdir. Vətəndaş xartiyaları da eyni qaydada ictimaiyyət qarşısında tamhüquqlu öhdəliklər qismində çıxış edə bilər və o, hökumət idarələrini verdiyi vədlərə əməl etməyə həvəsləndirməlidir. Bu o deməkdir ki, xartiyalardakı öhdəliklər gerçəkçi olmalıdır. Xartiyaların özləri də reklam edilməlidir.

7. BÜROKRATİK PROSEDURLARIN NİZAMLANMASI

Bürokratiya ilə mübarizə aparmaq, bürokratiyaya ehtiyacı yenidən dəyərləndirmək və onu minimuma endirmək gərəkdir. Həssas vəzifələri tutan şəxslər rotasiya prinsipi ilə dəyişdirilməli, mümkün olduğu qədər heyətlə cəmiyyət arasındakı birbaşa təmas imkanlarını xüsusən

həssas sahələrdə minimuma endirmək gərəkdir. Məsələn, gömrük bu cür nizamlanmış prosedura yatacılıq bir neçə sahədən biridir. Şəxsi təmas lazım olduğu yerlərdə hansısa məsələ, ya müştəri ilə məşğul olan məmur üçün gözlənilməzlik elementi yaratmaq tələb olunur. Bu, rüşvət potensialını azaltmış olar. Gömrük sisteminin kompüterləşdirilməsi bu posəsləri irəli aparar, eyni zamanda gömrükdən malların keçməsinə sürətləndirər, ləngimələri müəyyən edər, bu ləngimələrin səbəblərini müəyyən etmək üçün araşdırmalara imkan yaradar. Bir sıra ölkələrdə çoxsaylı bürokratiya rüşvət almaq imkanları haqqında fikirlərin ortaya çıxması ilə birlikdə yaranmışdır.

8. İNFORMATOVLAR

HƏVƏSLƏNDİRİLMƏLİ VƏ MÜDAFİƏ OLUNMALIDIRLAR

İncidilmiş vətəndaşlar və idarə daxilindəki informatorlar antikorrupsiya komissiyaları, ya ombudsman idarəsi kimi yeni təşkilatlara şikayət etməyə, ya da telefon vasitəsilə “qaynar xəttlə” məlumat verməyə həvəsləndirilməlidirlər. Onlar bu işləri görməsələr zəruri işlərin qəbul olunması ola bilsin qeyri-müəyyən müddətdə ləngiyəcək. Şikayətçilər onların şikayətlərinə ciddi yanaşılacağını və heç nəyə risk etmədiklərini bilməlidirlər. Ola bilsin, bəzi ölkələrdə həmvətənlərin “ifşası” ilə bağlı qoyulmuş sosial tabunu aşmaq ehtiyacı yaransın. Hazırda bu məsələlər haqqında cəmiyyətin məlumatlılığının artırılması problemi fəal müzakirə edilir, amma onun həlli tamamilə vətəndaş cəmiyyətinin ixtiyarında qalır.

9. DAİMİ MONİTORİNG TƏLƏB OLUNUR

Təcrübə göstərir ki, məsələn, polisdə korrupsiya olanda rüşvətxor polisleri oradan təmizlə-

mək kifayət etmir. Daimi fəaliyyət göstərən monitorinq prosedurlarını müəyyən etməyincə, gec, ya tez polis təşkilatı yenidən korrupsiya girdabına düşəcək və onun reabilitasiyası üçün yenidən fəvqəladə cəhdlər göstərməyə ehtiyac yaranacaq. Korrupsiyaya qurşanmış polislerin qovulması mövcud imkanları ortadan qaldırmadan və dürüst vəzifə sahiblərini etibar tələb edən vəzifələrə təyin etmədən bir nəticə verə bilməz. “Dürüstlük yoxlamaları” təmiz məmurların müəyyən edilməsində və onların vəzifələrinin yüksəldilməsində yardımçı ola bilər.

10. İDARƏÇİLİK, YAXUD MENEJMENT SİSTEMİNƏ DAYAQ

İctimaiyyətin dəstəyini əldə etmək üçün islahatlar proqramı korrupsiya sahəsində şübhəli keçmişi ilə tanınmış şəxsləri təmizləmək üzərində qurulmamalıdır. Sistemli korrupsiya situasiyasında korrupsiyaya qurşanmış şəxs yeganə “çürümüş alma” deyil, onun qovulması ümumi havanı dəyişdirmir. Bunun əvəzində bütün sistemlə məşğul olmaq gərəkdir, çünki onun yerinə təyin ediləcək şəxs də yoldan çıxacaq. Təhqiqat və məhkəmə araşdırmasına nisbətən profilaktika daha effektiv və daha ucuz yol olar. Çünki son nəticədə mövcud institusional çərçivədə dövlət işlərini aparmaqda hökumətin daha səriştəli heyətə ehtiyacı var.

11. AMNİSTİYALAR, GÜMAN Kİ, QAÇILMAZDIR

Birdəfəlik rüşvətxor statusundan can qurtarmaq çox çətin işdir. Bir çox qüvvələr yeni situasiyanın onlar üçün ifrat dərəcədə təhlükəli olub-olmayacağından ehtiyatlanırlar. Korrupsiyalanmış elementlərin böyük holdinqlər aldıkları yerlərdə, onlara qarşı tədbirlərin görülməsi ölkə iqtisadiyyatının sabitliyini pozmaq təhlü-

kəsini yaradır. İşləri daha da korlamadan vəziyyəti necə düzəltmək olar? Amnistiya xoşa gələn şey deyil, amma onsuz keçinmək də mümkün olmaya bilər. Əlbəttə, amnistiya aşağı rütbəli məmurların törətdiyi kiçik qanun pozuntularına münasibətdə qaçılmaz ola bilər. Amnistiya məsələsinin problematik olmasına baxmayaraq, heyətin bir həssəsinin üzərindən bəzi ittihamların götürülməsi kimi onun məlum üstünlüyü var. Ola bilsin ki, bəzi yüksək səviyyəli məmurları vəzifədən götürməyə, ya onlara inzibati cəza verməyə ehtiyac olsun, amma onlara etibar edilmiş vəzifədən sui-istifadə edənlər qrupuna daxil olmayan aşağı səviyyəli məmurlar təhlükə qarşısında qaldıqlarını düşünməməlidirlər. Praktik qərarlar hazırlanana qədər ("düzülük və barışıq komissiyası"ndan istifadə etmək imkanları müzakirə edilir), keçmişlə "barışıq" yolları tapmaq bütün islahatların məhək daşı rolunu oynayır.

12. LİDERLİYİN HƏYATI ƏHƏMİYYƏTİ VAR, AMMA YETƏRLİ DEYİL. MARAQLARIN KOALİSİYASI (ÖZƏL SEKTOR, VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ, DİNİ QURUMLAR, İSTEHLAKÇILAR, EKOLOQLAR, HÜQUQ MÜDAFİƏÇİLƏRİ VƏ S.) YARDIMÇI OLA BİLƏR

Yuxarıdan göstəriş olmadan sistemli korrupsiya mühitində dərin islahat keçirmək cəhdi uğursuzluğa məhkumdur. Şəxsi liderlik vacibdir və lider yalnız bayağı həqiqətləri söyləyən adam olmamalıdır. Amma islahatların keçirilməsi üçün özü-özlüyündə qanunlar kifayət etməyi kimi, korrupsiyanın sistem xarakteri aldığı yerlərdə lider də özü-özlüyündə kifayət etmir. Liderin dəstəklənməsi üçün koalisiya yaradıla bilər, amma keçmiş şübhə doğuranların maraqlarını müdafiə təhlükəsi də qalır.

Hər halda koalisiyaya yalnız şübhə doğurmayan və keçmiş korrupsiya fəaliyyətləri ilə gözdən düşməmiş qruplar daxil olsa, onların sayı çox az olacaq. Əhəmiyyətli cəhət odur ki, koalisiya üzrə partnyorlar gələcək haqqında öhdəlik götürsünlər, bu öhdəliyi götürdükdən sonra ona sadıq qalsınlar.

13. VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ DƏ UNUDULMAMALIDIR

Yüksək səviyyəli korrupsiya ilə vətəndaş cəmiyyətinin aşağı səviyyəli fəaliyyəti arasında tənəsübün olduğu güman edilir. Yaradıcı və enerjili vətəndaş cəmiyyətinin yaranmasına yardım, vətəndaş cəmiyyətinin hüquqi çərçivələrinin işlənilib hazırlanmasını (hökumətin müdaxiləsi və nəzarəti olmadan vətəndaş cəmiyyətinin öz institutlarını qura bilməsi üçün), həm də vətəndaş cəmiyyəti ilə hökumət arasında pozitiv dialoqun qurulmasını tələb edir. Buna nail olmaq həmişə, xüsusilə yeni yaranmaqda olan demokratiyalarda mümkün olmur, çünki bu, hökumət qərarlarının işlənməsi və həyata keçirilməsi haqqında əski təsəvvürlərə birbaşa toxunur. Hökumətin antikorrupsiya vədlərinin həqiqiliyini yoxlamaq vasitələrindən biri də hökumətin həqiqətən vətəndaş cəmiyyəti ilə əməkdaşlıq etmək istəyinin olub-olmamasını yoxlamaqdır.

14. VƏTƏNDAŞ CƏMİYYƏTİ TƏŞKİLATLARININ ÖZLƏRİ KORRUPSIYA MƏNBƏYİ OLA BİLƏR

Bir sıra ölkələrdə vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları fəvqəladə şəraitdə (ad hoc), müəyyən məqsədlər naminə, bəzən isə, sadəcə vətəndaş cəmiyyətinin gücləndirilməsinə yönəlmiş fəaliyyətləri dəstəkləmək üçün xarici donorların verdiyi dollarlardan istifadə etmək məqsədilə yaradılır. Vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları

şəffaf olmalı, öz fəaliyyəti haqqında hesabat verməlidir. Rəsmi statusa malik olan bu təşkilatların şəffaflığı monitoring obyektı olmalıdır.

15. QANUNVERİCİ ORQANLAR, “GÖZƏTÇİ KÖPƏKLƏR”DƏN OĞRUYADƏK HAMINI ƏHATƏ ETMƏLİDİR

Qanunverici orqanın yalnız rəsmi xərcləri qoruyan “gözətçi köpək” olmadığı, həm də dövlət vəsaitini xərcləyən (qanunvericilərin əmək haqqının artması daxil) və dövlət podratlarına icazə verən orqan olduğu bir sıra ölkələrdə ciddi nöqsan meydana çıxmışdır. “Gözətçi köpək” funksiyası ilə hakimiyyətin icra qolunun funksiyalarının bu cür bir-birinə qarışması halında maraqlar toqquşur və dövlətin siyasi orqanizmini faktik olaraq zəhərləyir. Bu həm də geniş ictimaiyyət arasında demokratik institutlara etibarsızlıq yaradır. Bu ziddiyyətlər kafi dərəcədə həll olunmayacağına (məsələn, hakimiyyətin dəqiq bölgüsü yolu ilə), bu ölkələrdə effektiv antikorrupsiya islahatlarının həyata keçəcəyi haqqında şübhə yaranacaq.

16. SİYASİ PARTİYALARIN MALİYYƏLƏŞMƏSİ PROBLEM OLARAQ QALIR

Son zamanlaradək beynəlxalq birlik çərçivəsində siyasi partiyaların maliyyələşməsi məsələsi əsasən nəzərə alınmırdı. Bəzi adamlar hesab edir ki, “pul siyasəti”nin təsirini azaltmağın ən yaxşı yolu siyasi partiyalara axan pul vəsaitini məhdudlaşdırmaqdan daha çox, bu vəsaitin xərclənə biləcəyi sahələri məhdudlaşdırmaqdır. 2000-ci ilin martında Tayvan hökumətinin dəyişməsi göstərdi ki, böyük investisiyaları və qüdrətli dostları olsa belə, varlı siyasi partiya səsvermə nəticəsində hakimiyyətdən gedə bilər. Bu, bir daha siyasi parti-

yaların maliyyələşməsi ilə manipulyasiyanın, hakimiyyətin dəyişdirilməsi yolunda maneə olmadığına inamı möhkəmləndirir.

17. İŞDƏN AZAD EDİLMƏKDƏN SİĞORTALANMAYAN MÜSTƏQİL ORQANLARIN RƏHBƏRLƏRİ

Ombudsman və baş auditor institutları nəzəri cəhətdən cəlbədidir. Amma bu vəzifə sahibləri yalnız o vaxt effektiv fəaliyyət göstərə bilər ki, onların işdə qalıb-qalmayacaqları, nəzarət edəcəkləri icraçı şəxslərin iradi qərarlarından asılı olmasın... Bu vəzifələr qanunla mümkün siyasi təzyiqdən qorunmalı və imkan daxilində onların səsi eşidilməlidir.

18. İNFORMASIYAYA ÇIXIŞ KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏDƏ ÇOX EFFEKTİLİ VASİTƏ OLA BİLƏR

Bəzi hökumətlər informasiyaya sərbəst çıxışı korrupsiyanın qarşısını almaqda ən effektiv vasitə hesab edir və müvafiq qanunvericilik aktları qəbul edir. Hökumət orqanlarından müəyyən xidmətlər və onların rəsmi dəyəri haqqında informasiya almaq xahiş oluna bilər. İnkişaf layihələrini diqqətlə izləyən ictimaiyyətin istənilən informasiyanı maneəsiz alması baxımından İndoneziya örnək ölkədir.

19. KORRUPSIYANI NƏZARƏTDƏ SAX- LAMAQ ÜÇÜN SƏS YAZILARINDAN İSTİFADƏ ƏHƏMİYYƏTLİDİR

İctimaiyyətin informasiyaya çıxışı səs yazılarından ağıllı istifadəni zəruri edir. Dövlət məmurlarının fərdi cavabdehliyinə də eyni qaydada yanaşmaq gərəkdir. Bir hökumət idarəsinə ayrı-ayrı departamentlərin sənədlərlə işləməsinə nəzarəti həyata keçirmək tapşırığı verilə bilər və həmin idarə aktuallığını itirmiş

sənədlərin arxivə verilməsini də təşkil edə bilərlər.

20. MEDIA VƏ INFORMATORLAR. JURNALİSTLƏRİN HƏBS MÜDDƏTİ BAŞA ÇATIR

Son illərin jurnalist qətlələrinin xeyli hissəsi onunla izah edilir ki, onlar korrupsiya hallarını araşdırmışlar. Odur ki, onların işlərini daha az riskli etmək və peşəkarlıq standartlarını yüksəltmək gərəkdir. Bəzi təşkilatlar təhqiqat jurnalistikası sahəsində təkmilləşdirmə kursları açirlar. Amma dünyanın bir sıra bölgələrində kütləvi informasiya vasitələrinin özləri korrupsiyaya bulaşib. İctimaiyyətin gözündə kütləvi informasiya vasitələri “dürüslüyün dayaqları” sayılır və bir sıra ölkələrdə bu problem ciddi diqqət tələb edir.

21. KORRUPSIYADA İTTİHAM OLUNANLARIN SIYAHISININ ÇAPI, ADƏTƏN, İSTƏNİLƏN NƏTİCƏNİ VERMİR

2000-ci ildə Keniya parlamentində “ad çəkib rüsvay etmək” cəhdi boşa çıxdı. Komissiyanın “adlar göstərilmiş” hesabatı senzuraya məruz qaldı, “adları çəkilməşlərdən” bəziləri təfərrüatlı məlumatlar çap etmiş qəzetləri məhkəməyə verməklə hədələdilər (hərçənd bu informasiya ictimaiyyətə çoxdan məlum idi). Hindistanda Sayıqlıq üzrə komissar korrupsiyada şübhəli bilinən yüzlərlə məmurun adını ictimaiyyətə bildirmək üçün İnternetdən istifadə etdi. Nigeriya senatının sədri bər-bəzəkli bəyanatlardan sonra 2000-ci ilin avqustunda səsvermə nəticəsində vəzifəsini itirdi. O, tutduğu vəzifədən açıq-aşkar sui-istifadə etsə də, günahsız olduğunu iddia edirdi. Bu onu göstərir ki, siyasi liderlər, güman ki, korrupsiya ilə mübarizə strategiyasını hazırlayanlara nisbətən daha

gönüqalınlığı ilə seçilir. Bütün hallarda çox ehtiyatlı olmaq tələb edilir ki, insanlara müdafiə şansı verməyən vəziyyət yaranmasın.

22. MƏVACİBLƏRİN ARTIRILMASI ÖZÜ-ÖZLÜYÜNDƏ KORRUPSIYANIN SƏVİYYƏSİNİ AŞAĞI SALMAQ ÜÇÜN YETƏRLİ DEYİL

Tamamilə aydındır ki, azmaaşlı dövlət qulluqçuları yaxşı maaş alanlara nisbətən rüşvətə daha çox meyllidirlər. Bununla belə bu bir acı həqiqətdir ki, ən çox korrupsiyalaşmış məmurlar yüksək vəzifə tuturlar və vəzifələrindən sui-istifadə edib, “irimiqyaslı korrupsiya” vasitəsilə böyük sərvət toplamışlar. Odur ki, maaş, daha çox kiçik vəzifə sahiblərinin problemidir, onların əmək haqqının ödənilməsi haqqında tələbləri həmkarları tərəfindən “istifadəçi haqqını ödəyir” şəklində qiymətləndirilə bilər. Sorğular göstərir ki, insanlar, ola bilsin ki, aldıkları xidmət müqabilində pul ödəməyə hazırdılar, bir şərtlə ki, bu ödəniş yüksək olmasın və qanuna uyğun olsun. Onların xoşuna gəlməyən rüşvət tələbidir. Bir müşahidəçi qeyd edir: “Dövlət sektorunda maaşların artırılmasının korrupsiyanı azaldacağı haqqında fikirlər üçün gətirilən dəlillər, ən azından kifayət etmir.” Əlbəttə, dövlət qulluğunun hərtərəfli islahatı çərçivəsində uyğun kompensasiya və stimulla müəyyən rol oynaya bilər, amma konkret ölkə üzrə məlumatların diqqətlə araşdırılması korrupsiyalaşmamış müəssisənin mövcud heyətinin rəsmi maaşının sadəcə artırılmasının faydalı olduğunu təsdiq etmir.”

23. MAAŞLARIN ARTIRILMASI KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ STRATEGİYASINDA ƏN AZI BİR ELEMENT OLA BİLƏR

Uzun zaman kəsiyində bir sıra ölkələrdə dövlət sektorunda real maaşlar azalıb. Bir sıra hallarda bu azalma dövlət sektorunun effektivliyini aşağı düşməsinə əks etdirir. Araşdırmalardan biri göstərir ki, yüksək əmək haqqının ödənilməsi dövlət qulluğuna daha yaxşı, daha yüksək ixtisaslı adamları işə qəbul etməyə, xidmətlərin səviyyəsini yüksəltməyə, sənəddə deyildiyi kimi, toplanan vergilərin həcmi artırmağa imkan verir. Vergi dərəcələrinin sadə artımı, güman ki, dövlət üçün əlavə vergi toplamaq deyildir; bu, həmin vergilərin toplanmasında iştirak edənlərin ixtisasının artırılması zamanı mümkün olur.

24. MÜSTƏQİL VERGİ ORQANLARI BÜDCƏ DAXİLOLMALARININ ARTMASINA KÖMƏK EDİR

Büdcəyə vergilərin toplanması üzrə müstəqil orqanlar ciddi nəzarət altında olan və dövlət sektorunda analoji funksiyaları yerinə yetirən qulluqçılara nisbətən yüksək maaş alan heyət hesabına kompleksləşdirilməlidir. Bu orqanlar büdcəyə vergi toplanmasını artırır, inkişaf etməkdə olan ölkəyə məmurların maaşını ödəməyə imkan verər, öz institutlarının maliyyə ehtiyaclarını daha adekvat şəkildə ödəyə bilər.

25. TƏQAÜD ÜZRƏ MÜAVİNƏTLƏR (XÜSUSƏN, SİYASİ LİDERLƏR ÜÇÜN), ADƏTƏN, KORRUPSIYAYA MÜVAFİQ CAVAB OLMUR

Məntiq göstərir ki, təqaüdə çıxan zaman kifayət qədər təmin olunmamaq korrupsiyaya

meyldə əsas amillərdən biridir. Amma yüksək rütbəli dövlət qulluqçularına gəldikdə, lətifəvari söhbətlər əks iddialara imkan yaradır.

26. YENİ ANTİKORRUPSIYA QANUNLARI ÖZ-ÖZLÜYÜNDƏ CAVAB DEYİL

Əlbəttə, yalnız qanunlar korrupsiyanın qarşısını almaq üçün yetərli deyil. Ola bilsin ki, bu qanunların məhkəmələri əvvəllər malik olmadıqları yurisdiksiya ilə təmin etmə halları istisnadır: məmurlar tərəfindən qəbul edilən inzibati qərarların qanuniliyinin təhlil edilməsi. Dəfələrlə qanunverici orqanlar böyük təmtəraqla yeni antikorrupsiya qanunları qəbul edib, islahatlar üzrə (ya da, ən azı antikorrupsiya islahatları görüntülərinə) fəaliyyətə tamamlanmış iş kimi baxıb. Amma korrupsiyanın sistem xarakteri aldığı hər ölkədə bu qanunlar mahiyyətindəki qüsurlara görə deyil, daha çox tətbiq olunmadakı nöqsanlar səbəbindən işləmir. Davranış standartlarını yüksəltməyi təmin etmək məqsədilə kontraktlardan və vətəndaş cərimələrindən istifadə etmədən, dövlət satınalmaları sahəsində də qanun dəyişməsi olmadan islahatları təmin etmək mümkündür.

27. KORRUPSIYALAŞMIŞ MƏHKƏMƏ SİSTEMİ QANUNUN ALİLİYİNİ TƏMİN EDƏ BİLMƏZ

Qanunun aliliyini təmin etmək üçün korrupsiyalaşmış məhkəmə sistemindən istifadə cəhəndə üzvi ziddiyyət var. Məhkəmə hakimiyyətinin institusional elementləri, bu sıradan təyinatlar, işdən azad etmələr və cavabdehlik haqqında müddəalar qəbul edilməlidir. Ombudsman vəziyyətin dəyişməsi yolları haqqında təkliflər verə bilər, onlar sürətli, effektiv, təhrifedilməz ola bilər. Amma məhkəmə sisteminin müstəqilliyi və məhkəmə orqanları işçi-

lərinin təmizliyi məsələləri lap əvvəldən həll edilməlidir.

28. QANUN KORRUPSIYAYA GÖRƏ MƏHKƏMƏ TƏQİBLƏRİ ÜÇÜN MANEƏ OLMAMALIDIR

Hələ də işləyən qanunlara ehtiyac var. İttihamçının sübut etmək yükü ifrat ağır olmamalıdır. Mütəhimmə ədalətli məhkəmə araşdırması zəmanətinin verilməsi, onun günahının sübut olunması sahəsində prokurorun vəzifəsini yüngülləşdirmir. Sübutlar haqqında qanunlar daim yeniləşməli, onlara antikorrupsiya təşəbbüslərinin yönəlcəyi konkret qanun pozuntuları əlavə edilməlidir. Bu metod Honkonqda xüsusi uğur qazandı.

29. MƏHKƏMƏ TƏQİBİNİN VAXT LİMİTİ GERÇƏKÇİ OLMALIDIR

“Böyük korrupsiya” hallarını arayıb tapmaq üçün uzun vaxta, hətta işi diqqətlə hazırlamaq və günahkarları cəzalandırmaq üçün əlavə vaxta ehtiyac yarana bilər. Bu səbəbdən də məhkəmə təqibi üçün vaxt məhdudluğu, yaxud konkret işlər gerçəkçi olmalıdır. Bəzi ölkələrdə faktik olaraq işi sona çatdırmaq mümkün olmur. Məhkəmə təqibi və/ya “vaxt sərfi”nə çağırış sadəcə cəmiyyətdə qanuna hörmətsizlik aşılamaq və pərişanlıq səviyyəsini artırmağa xidmət edir.

30. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ QANUNA ZİDD VARLANMASI HAQQINDA QANUN KORRUPSIYA İLƏ MÜBARİZƏ KAMPANİYASINA BAŞÇILIQ EDƏ BİLƏR

Bəzi ölkələrdə bir konkret qanun – “qanuna-zidd varlanma” effektini doğrultmuşdur. Bu qanun

dövlət qulluqçularının mənşəyi məlum olmayan sərvət yığıması haqqındadır. Bu qanun hüquq və məhkəmə sisteminin fəaliyyəti ilə birlikdə Honkonqda antikorrupsiya islahatlarının “başında getmişdir.” Amma bəzi ölkələrin qanunverici orqanları bu qanunları qəbul etməkdən imtina etmiş, onu insan haqqlarına zidd saymışlar. Əslində belə bir qanunun qəbulundan imtina status-kvonu saxlamaq istəyindən qaynaqlanır.

31. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ VARİDATININ MONİTORİNGİ HƏLƏ İSTİFADƏ EDİLMƏMİŞ VASİTƏ OLARAQ QALIR

Geniş yayılmış bir fikrə görə, bu, potensial olaraq korrupsiyanın qarşısını almaqda effektiv bir vasitədir. Amma indiyədək bu tipli məhkəmə işləri yalnız kağız üzərində qalır. Parlament üzvləri yüksək vəzifəli şəxslərin əmlakı və gəlirlərinin monitorinqi haqqında qanunların qəbulu məsələsindən söz düşəndə son dərəcə utancaq olurlar. Qanunlar qəbul olunan vaxt az-az hallarda ictimai xarakterli bəyanatlara ehtiyac yaranır. Bu qanunların daha nadir hallarda icra vəziyyəti müzakirə edilir. Bu sahədə təşəbbüslər diqqət obyektı olaraq qalmaqdadır.

32. RƏSMİ İMMUNITET VƏ İMTİYAZLAR KORRUPSIONERLƏRİ MƏSULİYYƏTDƏN AZAD ETMƏMƏLİDİR

Bir sıra ölkələrdə yüksək rütbəli dövlət adamlarının immunitet və imtiyazları onları qanunun aliliyindən qoruyur. Həqiqətən, bəzi ölkələrdə cinayətkarlar seçkilərin vəzifələrə immunitet qazanmaq üçün üstünlük verirlər. Bu immunitet və imtiyazlara yenidən baxmaq gərəkdir və

onlar praktik ehtiyaclar səviyyəsində azaldılmalıdır. Onlar hansısa şəxsi şərəfləndirmək üçün verilmir. Ona görə verilir ki, onlar öz vəzifələrini effektiv icra etsinlər.

33. İNTERNET HÖKUMƏTLƏ, ONUN TƏRƏFİNDƏN İDARƏ EDİLƏNLƏR ARASINDA AÇIQ İNFORMASIYA MÜBADİLƏSİ YARADA BİLƏR

İnternet daha açıq idarə sistemi yarada bilər. Qanunverici orqanlar, vətəndaşlarla onların seçkilərinə nümayəndəlikləri arasında birbaşa münasibətlər qurmaq və onları parlament işləri ilə məlumatlandırmaq imkanı verən İnternet səhifələri yarada bilər. Hökumət orqanları öz sənədlərini on-line rejimində İnternetdə yerləşdirə bilər. İslahatçılar milli antikorrupsiya planlarını bütün dünyaya nümayiş etdirə, daha açıq şəkildə əldə olunmuş tərəqqini izləyə bilərlər. İnternet on-line rejimində açıq ticarət üçün istifadə oluna bilər, bununla da potensial korruptsiyalanmış şəxsi təmasları azaldar. Əlbəttə, “şəbəkə”nin (İnternetin) faydalılıq əmsali bu mənada ona çıxışın məhdud olması ilə azalır. İnternetin çox böyük potensialı hazırda bir çox yoxsul ölkə üçün əlçatmazdır. Amma İnternetə çıxışı olan ölkələrin sayı durmadan artır və öz institutlarının, şəxslərin daha artıq cavabdehliyinin təmin edilməsi nəticəsində əldə edilmiş istənilən uğur hamının marağında olmalıdır.

34. SATINALMALAR DÖYÜŞ MEYDANI KİMİ

Dövlət satınalmaları sahəsi korruptsiyalanmış döyüşçülər üçün döyüş meydanıdır. Məhz dövlət satınalmalarında “böyük korruptsiya”nın əsas hissəsi baş verir. Zərərin böyük hissəsi isə daha yoxsul və keçid dövrünü yaşayan ölkələrin inkişaf prosesinə dəyir. Əvvəllər “tə-

mizlik paktı” ideyasına qarşı çıxan skeptiklər, indi uğurların olmasını daha artıq etiraf edir. “Təmizlik paktı” elə bir prosesdir ki, onun gedişində sövdələşmədə iştirak edənlərlə hökumət arasında, konkret prosesdə korruptsiya imkanlarını azaltmaq məqsədilə könüllü sazişlər bağlanır. Seul şəhərində və Meksikada dövlət satınalmaları üçün İnternetdən istifadə də ümidverici praktikadır.

35. SÖVDƏLƏŞMƏ İŞTİRAKÇILARININ ÖDƏDİKLƏRİ KOMİSYON PULLAR BƏYAN EDİLMƏLİDİR

Bəziləri hesab edirdilər ki, komisiya pulların açıqlanmasını tələb edən qanunvericilik beynəlxalq rəqabətli sövdələşmələrə zərər vuraçaq. Bəzi korporasiyalar bu qaydaya əməl etmək istəmir. Amma bu qayda qəbul edildikdən sonra aydın oldu ki, bu praktika yaxşı nəticələr verir. Təmiz adamlar bir şey itirmirlər. Korruptsiyaçılar sövdələşmə prosesindən çəkilirsə, onların olmamasından maraqlı tərəflərin hamısı udur. Nyu-York şəhərinin təcrübəsi korruptsiya ilə mübarizə aparanlar üçün ilhamverici nümunədir.

36. SÖVDƏLƏŞMƏLƏRİN KORRUPSIYALANMIŞ İŞTİRAKÇILARI QARA SIYAHİYA SALINMALIDIR

Rüşvətxorluqda yaxalanmış firmaların qara siyahılara salınması qüdrətli vasitə ola bilər. Əlbəttə, bunun üçün sistem ədalətli, cəzalar isə proporsional xarakterə malik olmalıdır. Amma şübhə yoxdur ki, 1990-cı illərdə qara siyahılara düşmüş beynəlxalq korporasiyalar böyük şok yaşadılar. Həmin vaxtdan sonra Sinqapur məmurunu ələ almağı düşünən hər bir kəs əvvəlcə bir neçə dəfə düşünməlidir. Sonralar Dünya Bankı da həmin qara siyahılardan istifadə etmək yolunu tutdu. Bank qara siyahıya salınmış

şirkət və şəxslərin adını özünün İnternet səhifəsində verir. Milli səviyyədə bu vasitə ən yaxşı şəkildə qanunun aliliyinə lazımı qaydada əməl edildiyi və apellyasiya mexanizminin müvafiq səviyyədə olduğu ölkələrdə işləyir. Amma elə etmək lazımdır ki, qara siyahılardan istifadə prosesinin özü rüşvət tələbinə və korrupsiyaya çevrilməsin.

37. BEYNƏLXALQ PROBLEMLƏR BEYNƏLXALQ QƏRARLAR TƏLƏB EDİR

Bir çox amerikalının gözləmədiyi halda iki sorğu göstərdi ki, hələ 1977-ci ildə qəbul edilmiş Korrupsiyalanmış Xarici Praktika Haqqında ABŞ Qanunu arzu olunan nəticəni vermir. Məlum olmuşdur ki, dünyanın yeni yaranmaqda olan bazarlarına mal ixrac edən Amerika kompaniyaları, təxminən alman şirkətləri kimi korrupsiyalanmışdır. Alman ixracatçıları bu məhdudlaşdırıcı vasitə olmadan və verdikləri rüşvəti kompensasiya etmək üçün vergisi ödənməli hissədən ayırmalar şəklində əlavə üstünlük əldə edirlər. Hər hansı bir hökumətin, hətta dünyada ən qüdrətli ölkənin hökumətinin birtərəfli fəaliyyəti qlobal problemi geri döndərmək gücündə deyil. Problem əlaqələndirilmiş beynəlxalq cavab tələb edir. Buradan da Beynəlxalq Biznes Əməliyyatlarında Xarici Ölkə Məmurlarının Ələ Alınmasına Qarşı İƏİT (OECD) Konvensiyası kimi sənədlərə ehtiyac var. Bu konvensiyanın tələbləri həyata keçməlidir. Ayrı-ayrı hökumətlərin bu sahədə iş görməsi əlamətləri hələ ortada yoxdur. Həmin sorğu göstərdi ki, beynəlxalq biznesmenlərin bu konvensiya ilə tanışlığı fəvqəladə aşağı səviyyədədir. Onların bilmədikləri müddəalara əməl edəcəklərini düşünmək, güman ki, yersizdir.

38. BEYNƏLXALQ MÜQAVİLƏLƏR MONİTORİNG TƏLƏB EDİR

Hər hansı ölkənin hansısa konvensiyaya qoşulması yetərli deyil. Bu konvensiya qüvvəyə minməlidir. Ölkənin uğurlu ixracat strategiyasına zərbə vuran zaman təəccüblü deyil ki, bəzi ixracatçı ölkələr müqavilənin məqsədlərinə ruh yüksəkliyi ilə yanaşmayacaqlar. Digər tərəfdən, konvensiyanın məqsədlərini dəstəkləyənlər bəzi rəqib ölkələrə şübhə ilə yanaşa bilər. Onlar tələyə düşməyəcəklərini dəqiq bilməlidirlər. Həm müvafiq hökumətlər, həm də vətəndaş cəmiyyəti və özəl sektor tərəfdən konvensiyanın gerçəkləşməsinin ciddi qiymətləndirilməsi və monitorinqi zərurəti yaranır. GRECO mexanizmləri vasitəsilə Avropa konvensiyalarının xüsusi konstruktiv tipli monitorinqi nəzərdə tutulur. Təəssüf ki, başqaları yoxdur. GRECO prosesinin "monitorinq" adlanmasına baxmayaraq, həqiqətdə o, yüksək effektiv və "istifadəçi üçün dostanə" texniki əməkdaşlıq vasitəsidir.

39. ARAŞDIRMALAR VASİTƏSİLƏ UĞURLARI VƏ UĞURSUZLUQLARI QİYMƏTLƏNDİRMƏK OLAR

Əldə olunmuş nəticələri qiymətləndirmək məqsədilə islahatlar proqramının monitorinqini aparmaq gərəkdir. Monitorinq müvafiq qiymətləndirmə tədab edir və buna araşdırmalar aparmaqla nail olmaq mümkündür. Onun nəticələri elan olunmalıdır. Araşdırmalar vasitəsilə korrupsiyanın biznesə, cəmiyyətdə yayılmış təsəvvürlərə təsirini ölçmək və xidmət təklif edənləri seçməklə xidmət sahəsində korrupsiyanın səviyyəsini müəyyənləşdirmək olar. Bu araşdırmalar beynəlxalq, milli və yerli səviyyədə aparıla bilər, amma cəmiyyətin aşağı strukturlarına yaxınlaşdıqca onların praktik faydası artır. Ölkənin müxtəlif rayonlarında təşkilatla-

rın əldə etdiyi nəticələri müqayisə edərək ən az effektiv və ola bilsin ən az korrupsiyaya uğramış təşkilatı müəyyən etmək və onların fəaliyyətinin yoluna qoyulması istiqamətində addımlar atmaq olar. Beynəlxalq araşdırmalar milli gündəm çərçivəsində konkret məsələni qaldırmaq və ictimai diskussiyada onun müzakirəsini təşkil etmək imkanı verir. Amma beynəlxalq araşdırmalar müqayisəli xarakter daşıyır və statistik səhvlərin olması mümkündür. Buna görə faydası da məhduddur. Ən qiymətli aspektlərdən biri korrupsiya məsələsini milli siyasi gündəmə gətirmək və indi xüsusi diqqətlə aparılan milli araşdırmalara ehtiyacı şərh etmək imkanının yaranmasıdır.

40. PROFİLAKTİKAYA YARDIM EDƏN İNSTITUTLAR GÜCLƏNDİRİLMƏLİDİR

Dövlət idarəçiliyi məktəbləri dövlət qulluqçularının hazırlanması və təkmilləşdirilməsi sahəsində mühüm rol oynamalıdır. Bu məktəblərin imkanları, xüsusən korrupsiya riskinin idarə olunması sahəsində genişləndirilməlidir. Biznes məktəblərinin də korrupsiya riskinin idarə olunması üzrə kurslara ehtiyacı var və biznes etikası MBA elmi dərəcəsinin verilməsi kimi az əhəmiyyətli vəzifə ilə kifayətlənməməlidir.

41. ÖZƏL SEKTOR ETİBARLI TƏRƏFDAŞ KİMİ

Özəl sektordan bəzi tərəfdaşların korrupsiya ilə mübarizəyə pozitiv töhfə vermələrinə və öhdələrinə korporativ sosial məsuliyyət götürmələrinə baxmayaraq, özəl sektor, antikorrupsiya risk strategiyasını özünün işgüzar maraqlarına cavab verən amil kimi qəbul edənə qədər hələ uzun yol keçməlidir. Antikorrupsiya fəaliyyətinin hazırkı ictimailəşmə səviyyəsinə baxmayaraq, nəhəng korporasiyalar hələ də nə qanun, nə də ictimai fikirlə he-

sablaşır. Belə davranışı da hökumətləri qəbul edir. Beynəlxalq Ticarət Palatası (BTP) rüşvət-xorluqla mübarizə siyasətində xeyli irəli getmiş, amma könüllü təşkilat olduğundan üzvlərinin fəaliyyətinin monitorinqini aparmaq üçün kifayət qədər potensiala malik deyil.

42. İXRAC KREDİTLƏRİ QARANTİYASI KORRUPSIYA HALINDA HÜQUQİ GÜCÜNÜ İTİRİR

Bir sıra hökumətlər korrupsiya halı aşkar etdikdə kontraktların sığortası məqsədilə ixrac kreditlərinə verilmiş hökumət qarantiyalarından imtina edir. Amma bəzi hökumətlər kontrakt böyük olduqda korrupsiyanı görməməzliyə vurur, bu kontraktları milli maraqlara uyğun iş sayır.



Davamlı antikorrupsiya islahatları uğrunda mübarizə uzun və çətin prosesdir. Bu işin böyük əhəmiyyəti şübhə doğurmur. Amma bu məqsədə çatmaq üçün lazım olan vaxt qeyri-müəyyən olaraq qalır.

Ola bilsin, ən korrupsiyalasmış ölkədə insanlar demokratik təcrübəyə ümidlərini itirsin və demokratiyanın uğursuzluğuna məntiqi reaksiya kimi avtoritarizmə meyllənsinlər. Əlbəttə, avtokratiyanın başqa bir raundunun əvvəlkinə nisbətən daha az katastrofik olacağını düşünmək üçün də əsas yoxdur.

Beynəlxalq birlik də bu yola marağını itirə bilər. Onun diqqəti başqa sahələrə yönəlsin və onun müdaxiləsi üçün daha birbaşa variantlar təklif edilə bilər.

Amma bir məsələ aydındır. Hakimiyyət, vətəndaş cəmiyyəti, özəl sektor və beynəlxalq təşki-

latlar korrupsiyaya effektiv müqavimət göstərmək üçün mövcud olan imkanlardan istifadə etməsələr, bu imkanlar əldən çıxacaq. Korrupsiya daim və insafsızcasına yeni demokratiyaları sarsıdacaq, ənənəvi demokratiyaların imkanlarını məhdudlaşdıracaq. O, insan haqqlarına, ətraf mühitə və qloballaşmanın bütün aspektləri mənfi təsir göstərməkdə

davam edəcək. Əvvəlkindən fərqli olaraq bu gün onun əhəmiyyəti daha da artır.

QEYDLƏR

- 1 Daniel Kaufmann: Baxın
<http://www2.worldbank.org/hm/anticorrupt/0140.html>

İNTERNET ÜNVANLARI

BİRİNCİ BÖLMƏ

S. 5 Japanese Government Information – New Rules for

Access:<http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>

S. 5 Commonwealth Ombudsman – Australia – Freedom of Information:

http://www.comb.gov.au/publications_information/freedom_information.htm.

S. 5 U.S. Freedom of Information Act: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html

S. 10 (I) World Bank Governance Policy Research Working

Papers:<http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5>

S. 10 (I) World Bank Institute – Governance Indicators (1996-2002):

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

S. 10 (ii) The Office of the Commissioner for Public Appointments:

<http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>

S. 11 (x) “Newspapers: A Ban Is Not a Ban Unless Restricted,” 2002 Presentation by Francis T.

Seow, Former Solicitor-General of Singapore:

www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html

İKİNCİ BÖLMƏ

S. 1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Participation, Political

Parties and Institutions:

http://www.idea.int/thematic_b.htm

S. 13 (1) The Center for Public Integrity: www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp

S. 13 (1) Administration and Cost of Elections Project: <http://www.aceproject.org>

S. 13 (1) International Institute for Democracy and Electoral Assistance – State of Democracy

Project: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm

WEBSITE ADDRESSES 207

S. 13 (1) The Comparative Study of Electoral Systems: <http://www.umich.edu/~cses/>

S. 13 (3) Administration and Cost of Elections Project – Cost Considerations:

<http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>

ÜÇÜNCÜ BÖLMƏ

S. 14 (4) Independent Commission Against Corruption: www.icac.nsw.gov.au

S. 13 (9) Parliament of Australia Library – “Conflicts of Interest Avoidance – Is There a Case for

Blind trusts?": <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>

DÖRDÜNCÜ BÖLMƏ

S. 2 Center for Responsive Politics – Lobbying Spending: <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>

S. 4 Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

S. 4 U.S. Code – “Crimes and Criminal Procedures – Lobbying with Appropriated Moneys” – Title 18 > Part I > Chapter 93 > Sec. 1913: <http://liimirror.warwick.ac.uk/uscode/18/1913.html>

S. 5 (1) Lobbyists Registration Act: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>

S. 5 (1) Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

BEŞİNCİ BÖLMƏ

S. 10 (1) Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union: <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>

S. 10 (2) GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

S. 10 (3) GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

S. 10 (5) Impeachment Documents Relating to a U.S. President:
<http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>

S. 10 (6) GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

ALTINCI BÖLMƏ

S. 19 (6) Applied Ethics Resources on the World Wide Web:

<http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/>

S. 19 (6) OECD/PUMA – Ethics and Corruption Homepage:

<http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm>

S. 19 (6) U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov>

S. 19 (6) TI Source Book 2000, Chapter 20: Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing: <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>

S. 19(6) Office of the Ethics Counsellor:

<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

S. 19 (6) International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org>

S. 19 (12) Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

S. 19 (12) Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>

S. 19 (12) TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman:

<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>

S. 19 (14) U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>

S. 19(15) Office of the Ethics Counsellor (Canada):

<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

S. 19 (16) The Ethics Package: Conflict, Conduct, and a Commissioner for Parliament Hill –

A Commentary Prepared by Gregory J. Levine, General Counsel, Office of the Ombudsman,
Province of British Columbia:

http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPackPaper2002.htm#_edn1

S. 19 (17) TI Source Book 2000, Chapter 3: Developing Responses:

<http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>

S. 19(19) TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public

<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

S. 19 (19) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Recruitment and Promotion:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

S. 19 (20) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Public Service Pay Policy in

Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

S. 20 (20) IMF – Corruption and the Rate of Temptation:

www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

S. 20 (20) TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation:

<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

WEBSITE ADDRESSES 209

S. 20 (20) World Bank Institute – Working Papers and Articles – Improving Governance and
Controlling Corruption:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

S. 20 (20) IMF – Corruption Around the World:

<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

S. 20 (20) The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption:

http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf

S. 20 (20) World Bank Institute – Governance and Anti-Corruption:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>

S. 20 (21) Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption

Agencies: <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

S. 20 (21) TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman:

<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>

S. 20 (21) Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>

S. 20 (22) TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public:

<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

S. 20 (22) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Recruitment and Promotion:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

S. 20 (24) TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation

<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

S. 20 (24) IMF – Corruption and the Rate of Temptation:

www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

S. 20 (24) World Bank – Working Papers and Articles – Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

S. 20 (24) IMF – Corruption Around the World:

<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

S. 20 (24) Tax Evasion, Corruption and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>

S. 20 (24) World Bank – Public Sector Management – Anticorruption:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>

S. 21 (24) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Public Service Pay in Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

S. 21 (24) World Bank – Administrative and Civil Service Reform – Site

Map: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>

210 WEBSITE ADDRESSES

YEDDİNCİ BÖLMƏ

S. 14 (4) Public Interest Disclosure Act, 1998: www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm

S. 14 (10) Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>

S. 14 (11) Open Democracy Advice Centre: <http://www.opendemocracy.org.za>

S. 14 (12) Government Accountability Project: <http://www.whistleblower.org>

SƏKKİZİNCİ BÖLMƏ

S. 5

S. 6 (1) IACC – Practical Measures to Improve Integrity in Customs Administrations:

http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html

S. 6 (1) World Bank – Working Papers and Articles – Improving Governance and Controlling

Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

S. 6 (1) OECD – Taxation:

http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html

S. 6 (3) IACC – Corruption in the Public Finances:

http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html

S. 6 (6) Transparency International Working Paper – Review of Integrity Management of Staff in

the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities:

http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html

#summary

S. 6 (8) Utstein Anti-Corruption Resource Centre – FAQs:

<http://u4.no/document/faqs1.cfm>

DOQQUZUNCU BÖLMƏ

S. 9 Foreign Corrupt Practices Act: www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html

S. 9 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International

Business Transactions: <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>

S. 20 (2) Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit, Integrity Pacts – Colombia: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html

S. 20 (3) Excluded Parties Listing System: <http://epls.arnet.gov/>

WEBSITE ADDRESSES 211

ONUNCU BÖLMƏ

S. 7 (2) World Bank – Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit:
<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>

S. 7 (3) National Bureau of Economic Research – “Does ‘Grease Money’ Help Speed Up the Wheels of Competition?” <http://www.nber.org/papers/w7093>

S. 7 (4) Charter Mark: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>

S. 7 (5) World Bank – Helping Countries Combat Corruption – The Role of the World Bank – Helping Countries Strengthen Institutions:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>.

ON BİRİNCİ BÖLMƏ

S. 7 (2) Centre for European Reform – Corruption in Eastern Europe:
http://www.cer.org.uk/articles/n_10_2.html

S. 7 (3) PSI: Water Privatisation Corruption and Exploitation:
<http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>

S. 7 (4) TI Sourcebook 2000 – Chapter 26: Competition Policy and Containing Corruption:

<http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>

S. 7 (4) OECD Global Forum on Corruption – Contribution from Thailand:

www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc

S. 7 (4) Competition Commission, South Africa:

http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1

S. 7 (6) Corruption Risks in the Privatisation Process:

<http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>

S. 7 (7) Transparency International – The Corruption Fighters' Toolkit:

http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html

ON İKİNCİ BÖLMƏ

S. 32 (1) World Bank – PREM Notes – Writing an Effective Anticorruption Law:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PREMnote58.pdf>

S. 32 (1) Eighth IACC – Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human

Rights Norms?: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html

S. 32 (2) Current English Ordinance:

<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>

212 WEBSITE ADDRESSES

S. 33 (7) Partnership Against Corruption -ICAC-Interpol Conference 2003:

<http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Progframe.html>

S. 33 (8) Interpol – Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services:

<http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

S. 33 (9) International Prosecution Standards:

<http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>

S. 33 (9) International Association of Prosecutors: <http://www.iap.nl.com/>

S. 33 (10) Why Should We Care About Independent and Accountable Judges?:

http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf

S. 33 (10) ICJ Canada – Documents: <http://www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm>

S. 33 (10) Article 16 Universal Declaration of Human Rights:

<http://www.un.org/Overview/rights.html>

S. 34 (10) Article 16 UN Office of the High Commissioner for Human Rights – International Covenant on Civil and Political Rights: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

S. 34 (10) Article 16 Amnesty International Fair Trials Manual:

<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>

S. 34 (10) Article 16 The Universal Charter of the Judge:

<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>

S. 34 (11) Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August to 6

September 1985: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

S. 34 (12) The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2000:

http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

S. 34 (13) European Association of Judges – Judges’ Charter in Europe:

<http://www.richtervereinigung.at/international/eurojus1/eurojus15a.htm>

S. 34 (14) Independence, Efficiency and the Role of Judges – Recommendation adopted on 13 October 1994 by the Committee of Ministers of the Council of Europe:

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instrument_s_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20 memorandum.pdf

S. 35 (17) The New Politics of Judicial Elections:

<http://www.justiceatstake.org/files/JASMoneyReport.pdf>

S. 35 (18) Public Broadcasting System, Frontline, Justice for Sale:

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

S. 35 (20) The St. James Ethics Centre – Tackling Judicial Corruption Globally:

http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm

WEBSITE ADDRESSES 213

S. 35 (20) Ethical Principles for Judges – Canadian Judicial Council:

http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf

S. 35 (20) “Judicial Ethics in South Africa,” The Sunday Times, March 2000:

<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>

S. 35 (22) Basic Principles on the Role of Lawyers, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990:

<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bpri.htm>

ON ÜÇÜNCÜ BÖLMƏ

S. 12 (1) TI Sourcebook 2000 – Confronting Corruption – The Elements of a National Integrity

System: <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

S. 12 (2) United Nations Office on Drugs and Crime – Anti-Corruption Toolkit:

http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

S. 12 (4) National Pledge of Integrity for the Sustainable Development of a New Honduras:

<http://www.wri.org/governance/pdf/ncsds- gfed/honduraspledge-eng.pdf>

S. 12 (6) Anti-Corruption Network for Transition Economies – Status Report of the Republic of

Lithuania on the Baltic Anti-Corruption Act: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>

S. 12 (9) European Commission Strategy Paper and Report 2003 – The Copenhagen Criteria:

http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php

S. 12 (10) Anticorruption Prosecutor's Office in Spain and Some Suggestions for Slovakia:

http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc

S. 12 (11) Transparency International – National Integrity Systems:

http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html

S. 12 (12) Griffith University – Key Center for Ethics, Law, Justice and Governance:

<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>

ON DÖRDÜNCÜ BÖLMƏ

S. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong:

<http://www.icac.org.hk/eng/main/>

S. 1 Current English Ordinance & Sub. Leg: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>

S. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong – About the ICAC:

<http://www.icac.org.hk/eng/abou/index.html>

214 WEBSITE ADDRESSES

S. 1 Current English Ordinance:

<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

S. 8 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong – Checks and Balances:

http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html

S. 11 Current English Ordinance:

<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

S. 15 (1) TI Sourcebook 2000 – Independent Anti-Corruption Agencies:

<http://www.transparency.org/sourcebook/11.html>

S. 16 Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption

Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

S. 16 (1) Independent Commission Against Corruption, New Zealand:

<http://www.icac.nsw.gov.au/>

S. 16 (1) Independent Commission Against Corruption, Hong Kong: <http://www.icac.org.hk/>

S. 16 (3) Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines – Mandate:

<http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>

S. 16 (4) International Anti-Corruption Conference – The Role of the Ombudsman in Fighting Corruption: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpinaar.html

S. 16 Statutes of New

Zealand: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

ON BEŞİNCİ BÖLMƏ

S. 3 About the BBC: <http://www.bbc.co.uk/info/>

S. 10 (2) Communications Reform White Paper:

http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html

S. 10 (3) Communications White Paper: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

S. 10 (4) Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines – Primer on Corruption Prevention Unit (CPU) Program: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html

S. 10 (5) The International Budget Organization: FAQs: <http://www.internationalbudget.org/faq/>

S. 10(5) Open Budget – Regions of Russia – Regulations for Regional Representatives:

<http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>

Buradakı İnternet səhifələrinə çıxmaq mümkün olmayanda aşağıdakı ünvana müraciət etmək
olar: psu-oceea-at@osce.org