

270

Aralık 2023

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ RAPORLARI VE
ÜYE DEVLETLERİN DURUMU

Nagehan Nur UYSAL
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr



AB Hukukun Üstünlüğü Raporları ve Üye Devletlerin Durumu

Nagehan Nur Uysal, İKV Uzman Yardımcısı

AB 2020 yılından bugüne, üye ülkeler için hukukun üstünlüğünün her yönden ortak bir temel ilke haline gelmesine yardımcı olacak raporlar yayımlamaktadır. Bu raporlarda, üye ülkelerin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi AB'ye üyelik için bir koşul haline gelmiş değerlerinin takibi ve analizi yapılmakta, gelişmesine ihtiyaç duyulan alanlar gösterilmektedir. Raporlarda, yargı bağımsızlığının tam anlamıyla sağlanması, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayan durumların ortadan kaldırılması, demokratik denetim mekanizmalarının güçlenmesi gibi konular hakkında AB ülkeleri için derinlemesine analizler sunulmakta ve her bir ülkenin ilerleme kaydedebilmesi için bu analizleri takip etmesi beklenmektedir.

AB'nin bugüne kadar yaşamış olduğu genişleme süreçleri göz önüne alındığında hukukun üstünlüğü ilkesinin korunmasına yönelik çalışmalarının hız kesmeden devam ettiği görülmektedir. Nitekim AB, sadece üye ülkeler için değil aynı zamanda adaylık sürecindeki ülkeler için de hukukun üstünlüğü konusunda bir çerçeve çizmekte, bir yol haritası sunmaktadır.

Özellikle 2023'te yayımlanan raporda üye ülkelere hukukun üstünlüğü konusunda doğrudan özel tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu yeni raporlama sistemi etkili bir şekilde uygulanmaya devam ettiği sürece gerçekleştirilen yasal ve kurumsal reformların ötesine geçilerek hem üye hem de aday ülkeler için hukukun üstünlüğü konusunda yaşanan krizlerden kaçış çok daha kolay hale gelecektir.

“Hiç kimse hukukun üzerinde değildir ve herkes koşulları veya statüsü ne olursa olsun kanunlara tabidir”.

A.V. Dicey

Hukukun üstünlüğü, adalete dayalı, özgür ve demokratik bir siyasi sistemin temel ilkelerinin başında gelmektedir. Modern çağda ilko larak 18. Yüzyılda İngiltere’de hayata geçirilen bu ilkenin kıta Avrupasında uygulanması ise çeşitli mücadeleler sonrasında 19 ve 20. Yüzyıllarda olmuştur¹. Hukukun üstünlüğü ilkesini kısaca tanımlarsak, en net anlatımla “devletin hukukla bağlı olması” ve “bütün eylem ve işlemlerini hukuki usullerle ve hukuk kuralları çerçevesinde” hayata geçirmesi olarak özetlenebilir². Buradan yola çıkarak, iki önemli izdüşümünden söz edilebilir: Birincisi, “devletin faaliyetlerinde keyfilik yerine kurallılık”ın hâkim olması, ikincisi ise vatandaşların davranışlarının hukuk kurallarına göre düzenleyebilmesidir³. Hukuk güvenliğinin olduğu yerde de kişiler, herhangi bir eylemlerinin ne gibi sonuçlara yol açabileceğini tahmin ederek, cezadan kaçınabilir ve sistemin sunduğu imkanlardan faydalanabilir. Hukukun üstünlüğü mutlak egemenliğin sınırlanması ile yakından ilgilidir. Hiç kimse hukuktan üstün değildir. Hukuk kuralları belirli kişi veya zümrelere ayrıcalıklı uygulanamaz. Tabi ulusal hukuku bağlayan evrensel hak ve hürriyetlerin olması da şarttır.

AB üye ülkelerinin ulusal hukuklarından AB hukukuna aktarılan hukukun üstünlüğü ilkesi, ulus-üstü bir yapıda olan AB’nin ortak değerlerinden biri haline gelmiştir. AB, hukukun üstünlüğü ilkesinin ortak bir değer olduğunu Maastricht Antlaşması’nın 2’nci maddesinde şu şekilde açıklamaktadır: “Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur.”⁴ Ayrıca AB, hukukun üstünlüğü ilkesinin ortak bir değer olmasının yanı sıra bir üyelik ölçütü olarak belirlediğini de yine Maastricht Antlaşması’nın 49’uncu maddesinde ifade etmektedir. Antlaşmadaki bu hüküm, 2’nci maddede belirtilen değerlere saygı gösteren ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devletinin Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabileceğini söylemektedir. Nitekim Birliğe üyelik sürecinde sağlanması gereken koşulları oluşturan Kopenhag kriterleri⁵ içerisinde hukukun üstünlüğü şartı da yer almaktadır. Komisyon, Gündem 2000 belgesinde, Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) için siyasi kriterleri açık bir şekilde ifade etmiş ve hukukun üstünlüğü başta olmak üzere demokratik ilkelere saygı üyelik için şart koşulmuştur.⁶ Öte yandan,

¹ Oktay Uygun, “Hukukun Üstünlüğü İlkesi”, YÜHFD, C.XIX, 2022/Özel Sayı, s.521-558, s. 523-4.

² A.g.e., s.522.

³ A.g.e., s.522.

⁴ Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

⁵ European Union, “Accession criteria (Copenhagen criteria)”, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

⁶ European Union, “Agenda 2000: for a stronger and wider Union”, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

hukukun üstünlüğü kriteri yalnızca üye ülkeler için değil Birliğe üyelik sürecinde olan aday ülkeler için de sürekli olarak riayet edilmesi gereken bir şarttır.

Hukukun üstünlüğü ilkesi AB için her ne kadar ortak bir değer haline getirilmeye çalışılsa da üye ülkelerin siyasi tutumlarından ve tarihsel gelişmelerinden doğrudan etkilenmiş ve ülkeden ülkeye farklılaşan bir ilke haline gelmiştir. Avrupa Komisyonu, hukukun üstünlüğü ilkesindeki farklılıkları ortadan kaldırarak, değerleri ortak bir çatı altında toplamak için 2020 yılından bugüne her yıl hukukun üstünlüğü raporu yayımlamaktadır. Bu raporlarda üye ülkelerin durumu analiz edilmekte ve gelecekte yapılması gerekenlere dair tavsiyeler sunulmaktadır. Raporların amacı AB üye ülkeleri için kapsamlı ve uygulanabilir bir zemine dayalı hukukun üstünlüğü ilkesinin nasıl oluşturulabileceği sorusuna cevap vermektir. Hukukun üstünlüğü konusuna usulen uyum sağlamanın yanı sıra geride kalan tüm standartlara uymayı gerektiren bütünsel bir hukuk sisteminin oluşturulması arzulanmaktadır.

Hukukun üstünlüğü ilkesi AB için dört temel alanda belirleyici bir kavram niteliği taşımaktadır.⁷

- Hukukun üstünlüğü kavramı tüm üye ülkelerce ortak olarak paylaşılan Birliğin temel unsurudur.
- Ortak Pazar'ın güvenli bir şekilde işleyebilmesi için bir ön koşuldur.
- AB'nin dış ilişkilerde veya uluslararası sistemde kendisini bir aktör olarak göstermesinde temel bir faktördür.
- Birliğe üyelikte temel bir kriterdir.

Hukukun Üstünlüğü Raporuna Neden İhtiyaç Duyuldu?

Son dönemde, birçok AB ülkesinin hukukun üstünlüğü konusunda AB standartlarını karşılayamadığı gözlemlenmektedir. Yargı bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı, medyada özgürlük ve yolsuzluk konuları başta olmak üzere hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyen pek çok konuda üye ülkelerin eksik uygulamalarının bulunması AB içerisinde endişe yaratmaktadır. Malta'da yolsuzluk, Hırvatistan'da karar alma süreçlerine vatandaşlarının katılımının oldukça kısıtlı olması, Romanya'da yargı bağımsızlığına olumsuz etki eden gelişmeler, Polonya ve Macaristan'da medya özgürlüğünde yaşanan sorunlar başlıca eksiklikler olarak görülmektedir. Avrupa Komisyonu Hukukun Üstünlüğü Raporları'nın endişeleri azaltarak, tek ve ortak bir anlayışa dayalı yeni bir hukukun üstünlüğü mekanizmasının oluşmasına yardımcı olacağına inanmaktadır.

Komisyon, 3 Mayıs 2018'de hukukun üstünlüğü ilkesine zarar verecek herhangi bir durum görüldüğünde, AB bütçesinden yapılan ödemelerin askıya alınması veya

⁷ Soyaltın Colella, D. (2020). "Avrupa Birliği'nde Hukukun Üstünlüğü Krizi Üye ve Aday Ülkelere Yönelik Önleyici Politikaların Siyaseti" Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı 38, Denizli, s. 69-85.

azaltılması yoluna başvurulabilmesi için yeni bir öneri sunmuştur. Bu öneriyle herhangi bir üye ülkede yargı bağımsızlığının tehlikeye atılması, hukuka aykırı kararların alınması veya yasal çözüm yollarının etkililiğinin sınırlandırılması gibi durumlarla karşı karşıya kalınması halinde AB'nin yaptırım uygulaması gerekeceği ifade edilmektedir.

5 Kasım 2020 tarihinde AP ve AB Konseyi arasında üye ülkelerin hukukun üstünlüğü ilkesine uymamaları halinde onlara ayrılan bütçe paylarında kesintiye uğramaları konusunda hazırlanan bir mekanizmada uzlaşmaya varılmıştır. Söz konusu uzlaşma bütçe harcamalarında dahi hukukun üstünlüğü ilkesinin temel alınması için atılan büyük bir adımdır. Bu yeni mekanizmayla AB değerleri ve bütçesi koruma altına alınmaya çalışılmaktadır. Bütçenin askıya alınması kararı Komisyonun teklifi üzerine AB Konseyi tarafından nitelikli oy çokluğuyla alınacaktır. Kurallar ve uygulamalar 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren geçerli olmuştur.⁸

AB fonlarından kesintisiz yararlanmak isteyen her ülkeden hukukun üstünlüğü ilkesini önemseyerek ortak bir noktada buluşmak için çaba göstermesi beklenmektedir. 2020 yılından bugüne yayımlanan Hukukun Üstünlüğü Raporlarıyla üye ülkelere doğrudan tavsiyelerin verilmesi yapılması gerekenler konusunda bir yol çizmelerine yardımcı olacaktır

2020-2023 Hukukun Üstünlüğü Raporlarının İçeriği

Komisyon tarafından yayımlanan Hukukun Üstünlüğü Raporları AB hukukuna ve uluslararası standartlara katkı sunan nesnel kriterler ortaya koyarak AB Üye Devletlerine dair derinlemesine analiz oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonu, hukukun üstünlüğüne dair ilk raporunu 30 Eylül 2020 tarihinde yayımlamıştır. Raporlar, AB genelindeki olumlu ve olumsuz bütün girdileri ve tavsiyeleri kapsamaktadır.

Raporun dört temel bileşeni, ulusal adalet sistemleri, yolsuzlukla mücadele, medyada çoğulculuk ve yönetim sistemi için gerekli olan kontrol ve dengeyle ilgili kurumsal konulardır. Raporun hazırlanışı 27 AB üye ülkesinin tartışmaları ve değerlendirmeleriyle ilerlemektedir. Raporlama sürecinde üye ülkelerle sürekli olarak iletişime geçilmekte ve ülkelerin ulusal hukuklarından oluşan bir ağ oluşturulmaktadır.⁹

Hukukun Üstünlüğü Raporları, bir önceki yılda ortaya koyulan analizleri ve tavsiyeleri derinleştirmektedir. 2020 ve 2021 yılında yayımlanan raporlarda yer alan ülke bölümleri çok geniş kapsamlı bir analiz sunmamakta ancak, hukukun üstünlüğü konusuna dair üye ülkelerde yaşanan önemli gelişmeleri ortaya koymaktadır. Ayrıca,

⁸ İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, "AB Bütçesinde Hukukun Üstünlüğü Vurgusu: Temel Değerler Geleceğe Taşınıyor", Aralık 2020, https://www.ikv.org.tr/ikv_dergi/ikv_aralik_2020/html/42/#zoom=z.

⁹ European Commission, "2020 Rule of law report", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

raporlar kabul edilmeden önce üye ülkelere kendi bölümleri için somut güncellemeler sunma fırsatı vermektedir.¹⁰

2022 Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda önceki raporlardan farklı olarak üye ülkelere özel ve doğrudan tavsiyelere yer verilmiştir. Bu tavsiyelerin amacı üye ülkelerin reformları ilerletmesine yardımcı olmak, reformları iyileştirmek ve takibini sağlamak ve hukukun üstünlüğü konusunda olumlu gelişmelere teşvik etmektir.¹¹

Sonuncusu 2023 yılında yayımlanan Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda da 2022'de başlatılan her bir üye ülkeye ait özel tavsiyelerin devamı niteliğini taşıyan değerlendirme kutuları yer almaktadır. Son raporda, 2022'de verilen özel tavsiyelerin ardından üye ülkelerin kaydettiği ilerlemeye de değinilmektedir. Raporda yer alan tavsiyeler yeni zorluklara değinmekle beraber 2022'deki önerilerin hangi aşamada veya ne durumda olduklarını aktarmak için yeniden üzerinden geçmektedir.¹²

Üye Devletlerin Genel Durumu

2022 yılı Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda Üye Devletlere verilen tavsiyelerin %65 oranında takip edildiği ve genel anlamda olumlu bir tablo çizildiği görülmektedir. Bazı uygulamaların ise uzun zaman alacağı kabul edilmiştir.

Yargının bağımsızlığında 2022 yılına kıyasla Finlandiya, Danimarka, Avusturya, Almanya ve Lüksemburg'da bir ilerleme görülmüş ancak, özellikle Polonya ve Hırvatistan bu konuda gerileme yaşanmıştır. Birçok üye ülke yargı bağımsızlığı konusunda yargıçların atanması ve görevden alınmasına ilişkin hususlarda gerekli reformları uygulamaya özenle devam etmektedir. Örneğin Lüksemburg, AB standartları ve düzenlemelerine daha uyumlu hale gelmek amacıyla iki önemli reform kabul etmiştir. Hollanda'da da yargı konseyi üyelerinin yarısından fazlası hâkimlerden oluşacak şekilde bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. İtalya, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde ise yargının bağımsızlığını güçlendirmeye yönelik önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Son rapordan bugüne birçok üye ülke 2022 tavsiyelerinin devamı niteliğinde olmak üzere anayasal değişiklikler önermiştir. Örneğin, Finlandiya'da yargıçlar için zorunlu emeklilik yaşı veya Yüksek Mahkeme'de yer alacak azami yargıç sayısının belirlenmesini içeren anayasal değişiklikler önerilmiştir. Lüksemburg'da da anayasa reformu güçlendirilmiş, Ulusal Adalet Konseyi'ni (*National Council for Justice*) kurmak için anayasada değişiklik ve

¹⁰ European Commission, "2021 Rule of law report", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_en#:~:text=The%202021%20Rule%20of%20Law%20Report%2C%20including%20its%2027%20country,related%20to%20checks%20and%20balances, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

¹¹ European Commission, "2022 Rule of law report", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

¹² European Commission, "2023 Rule of law report", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en, Erişim Tarihi: 5.09.2023.

konseyin oluşumunu Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getiren yeni bir düzenleme önerilmiştir.

Öte yandan, Slovakia, Polonya, Bulgaristan, İspanya ve GKRY başta olmak üzere hukukun üstünlüğü konusunda genel olarak halen endişelerin bulunduğu üye ülkeler mevcuttur. Örneğin, Slovakia'da yargı konseyi üyelerinin görevden alınması hakkında var olan güven sorunu devam etmektedir. İspanya'da yargı konseyindeki mevcut kaygıların yanı sıra hâkim ve üye atama prosedürlerinde yapılması gereken reformlar yerine getirilmemiştir. Bu reform sürecinin yerine getirilmemesi ise atama usullerini etkilediği gibi bir bütün olarak adalet sistemine zarar vermektedir.

Son dönemde özellikle Polonya ve Macaristan'da yaşanan gelişmeler ve hukukun üstünlüğü ilkesine riayet konusunda büyük bir çelişki doğurmaktadır. Her iki üye ülkenin de hukuk sisteminde yaşanan temel sorunlar, yargının bağımsızlığını zedeleyici durumlar, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı ve demokratik denetim mekanizmalarını zayıflatıcı politikaların yer alması hukukun üstünlüğü ilkesini sorgulatır duruma getirmiştir. Bugün bakıldığında yalnız Polonya ve Macaristan değil, Romanya, Slovakia, Bulgaristan ve Letonya gibi pek çok AB üye ülkesinde yolsuzluk, medya kısıtlamaları, azınlık haklarını zedeleyici etkiler, güçler ayrılığı ve tarafsızlığın sağlanamaması gibi sorunların varlığı açıkça görülmektedir. 2023 Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda, AB vatandaşlarının %70'i yaşadıkları ülkede yolsuzluk olduğunu düşünürken, %67'si ise yolsuzluklarla mücadeleyi yeterli bulmadığını ifade edilmiştir.

AB ülkeleri arasında hükümet üzerindeki kısıtlamaların varlığı, yolsuzluğun en az seviyelerde olması, şeffaf bir yargı sistemi ve temel insan haklarına zarar veren uygulamaların olmadığı yerler hukukun üstünlüğü ilkesinde en başarılı verileri sunmaktadır. Ayrıca, genç nüfus göçü alan, insan haklarını koruyabilen, ortalamanın üstünde bir refaha sahip olan ülkelerin daha iyi bir tabloya sahip olduğu görülürken, göç veren, yolsuzlukların yaygın ve hükümete güvenin az olduğu ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesinin daha fazla benimsenmesi için çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir.

2023 Hukukun Üstünlüğü Raporu'nda yer alan AB üye ülkelere ilişkin değerlendirmeleri şu şekilde kısaca özetlemek mümkündür:

Almanya

Belirli yasama metinlerinin takip edilebilmesi ve katkıda bulunulabilmesi için "yasama ayak izi" oluşturulması planlanmış ve bu süreçte ilerleme kaydedilmiştir. Resmî belgelere ulaşma konusunda basının bilgi edinebilmesi için yasal bir temel oluşturma süreci planlanmış ve çalışmalara devam edilmektedir. Adalet sistemi için yeterli kaynakların sağlanmasına yönelik çalışmaların artırılarak devam etmesi gereklidir.

Avusturya

Yargı bağımsızlığı yüksektir. Yüksek mahkeme başkan ve başkan yardımcısının atanmasında yargının katılımını öngören bir yasanın kabul edilmesi olumlu bir gelişmedir; ancak, idare mahkemesi başkanlarının atanmasında yargının yer almaması endişe yaratmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda son dönemde çalışmalara hız verilmiş, uzmanlaşmış savcılık hizmetlerinin bağımsız işleyişinin sağlanması ve bağımsız savcılık bürosunun kurulması planlanmıştır. Rüşvet suçlarına ilişkin cezalandırmanın kamu görevlisi adaylarını da kapsayacak şekilde genişletilmesine yönelik bir taslak hazırlanmıştır. Adalet sisteminin dijitalleşmesiyle kazanılan beceriler oldukça ileri düzeydedir.

Belçika

Adalet sistemi için sağlanması gereken insan kaynağı ve mali kaynaklara yönelik tedbirler konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Resmî belgelere erişim sürecinin güçlendirilmesi ve özellikle talep ve itiraz süreçlerinin iyileştirilmesi konusunda gelişme görülmektedir. Parlamento ve hükümet üyelerini kapsayan şeffaflık ilkesine dikkat edilmesi ve lobiciliğe dair yasal reformun tamamlanması beklenmektedir.

Bulgaristan

Yolsuzlukla mücadele ve alınması gereken önlemler konusunda ciddi boşluklar bulunmaktadır. Açıklık ve şeffaflık standartlarının ve uygun bir yaptırım mekanizmasının oluşmasının sağlanması gerekmektedir.

Çek Cumhuriyeti

Savcılarının bağımsızlığına ilişkin reformun ilerletilmesi konusunda yol alınmıştır. Üst düzey yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma süreçlerinde alınması gereken tedbirler henüz tamamlanmamıştır. BM Paris İlkelerini dikkate alan bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun kurulmasına yönelik atılan adımlar devam etmektedir. Bilginin şeffaflığına ilişkin daha fazla reform yapılması ve parlamentoda var olan lobi faaliyetlerine ilişkin kuralların tamamlanması, parlamento içerisinde dürüstlük çerçevesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Danimarka

Adalet sisteminde insan ve mali kaynak sağlanması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Siyasi partilerin finansmanına ilişkin (çoklu veya isimsiz bağışlar gibi) denetimin güçlendirilmesi ve yeni bir mevzuatın kabul edilmesi konusunda ilerleme sağlanmıştır. Üst düzey idari işlerde görevlendirilmiş kişiler tarafından sunulan varlık beyanlarının yeterli düzeyde kontrol edilmesi gerekmektedir.

Estonya

Lobicilikle ilgili ilkelerin uygulanmasına yönelik çabaların sürdürülmesine dair önerilere tamamen uyulmuştur. Bilgiye erişim hakkının tutarlı ve etkili şekilde uygulanması konusunda ilerleme sağlanmıştır. Yasama sürecinin halkın katılımı açısından daha

görünür ve kapsayıcı hale gelmesi için dijital platformlarda ilerleme konusunda önemli gelişmeler gerçekleşmiştir.

Finlandiya

Mahkemelerin çalışmalarının desteklenmesi amacıyla Ulusal Mahkemeler İdaresi tarafından ortaya koyulan girişimlerin devam ettirilmesi konusundaki tavsiyelere tamamen uyulmuştur. Yolsuzluğa karşı mücadele konusundaki mevzuatlar güçlendirilmiştir.

Fransa

Ceza mahkemesi işlemlerinin dijitalleşmesi için yapılan projelerin tamamlanmasına dair ilerleme sağlanmıştır. Üst düzey yolsuzluk suçlarının soruşturulması ve kovuşturulması sürecinde yaptırımların sürdürülmesinde önemli ilerleme kaydedilmiştir. Medyada şeffaflığın sağlanması konusunda pek fazla gelişme yaşanmamıştır. Bu konudaki çalışmaların hızlandırılması gerekmektedir.

GKRY

Üst düzey yolsuzluk davalarında soruşturma ve yargılama süreçlerinin iyileştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Kanun yapma sürecinde şeffaflığın artırılması ve erişimin kolaylaştırılması için daha çok çaba gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca, GKRY’de sivil toplum mali ve idari açıdan zorluklar yaşamaktadır. Sivil toplumun çalışmalarını olumsuz etkileyecek çalışmaların önüne geçilmesi gerekmektedir.

Hırvatistan

Adalet sisteminde kullanılan elektronik araçların gelişmesi kolaylık sağlamıştır. Hâkim, savcı ve yargı personellerinin maaş düzeyleri konusunda iyileştirmelerin yapılması, lobicilik alanında kapsamlı bir mevzuatın kabul edilmesi gerekmektedir. Basın mensuplarını hedef alan hukuki süreçlerin çözüme kavuşturulması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Hollanda

Yüksek iş yükü nedeniyle yargı çalışanları endişelerini dile getirmektedir ve en yakın zamanda bu endişelerin çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Mahkeme işlemlerine yönelik dijitalleşme süreci geliştirilmiştir. Lobicilikle ilgili özel düzenlemeler eksiktir.

İspanya

Adalet sisteminin dijitalleşmesi oldukça ileri seviyededir. Lobicilik mevzuatına ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Üst düzey yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma sürecinin hızlandırılması gereklidir. AB Konseyi Dönem Başkanı olan İspanya’nın Komisyonun oluşturduğu hukukun üstünlüğü değerlendirmesi hakkında görüş bildirmesi beklenmektedir.

İsveç

Medyada şeffaflığın artırılmasına ilişkin yeni bir mevzuat geliştirilmiştir. Medyanın denetim organlarının bağımsızlığı güçlendirilmiştir. Rüşvete karşı mücadelenin güçlendirilmesi gerekmektedir. Sivil toplumun finansman ve işleyişinin daha güçlü hale getirilmesi gerekmektedir.

İtalya

Adalet sisteminin kalitesinin ve verimliliğinin artırılması, medeni ve cezai adalet reformlarının uygulanması amacıyla iki adet Kanun Hükmünde Kararname kabul edilmiştir. Adalet sisteminin dijitalleştirilmesi önemli ölçüde ilerlemiştir. Vakıf ve derneklerin bağış bilgilerine erişmek için tek bir elektronik kayıt sisteminin uygulamaya koyulması beklenmektedir. Gazetecilere hakaret, mesleki gizliliğin ve gazetecilik kaynaklarının korunması konusunda reform sürecinin devam etmesi gereklidir.

İrlanda

STK'lerin finansman konusunda yaşamakta olduğu yasal engellerin giderilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir. Adaletle etkili erişimin sağlanması amacıyla dava maliyetlerinin azaltılmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi gerekmektedir. Basın mensuplarının mesleki ortamını iyileştirmek amacıyla Hakaret Yasası reformunda ilerleme sağlanması gerekmektedir.

Letonya

Yargıçların atanmasında siyasi etkilere karşı önlemler alınması için halen bir süreç başlatılmamıştır. Adalet sisteminin dijitalleşmesi ileri seviyededir. Lobicilikle ilgili düzenlemelerin takibi yapılmaktadır. Yolsuzlukların önlenmesine yönelik atılan adımlar devam etmektedir.

Litvanya

Yolsuzlukla mücadele gündeminin uygulanmasına yönelik tavsiyeye tamamen uyulmuştur. Yargıda atama sisteminin şeffaflığını artırmaya yönelik çalışmaların devam etmesi gerekmektedir. Adalet sistemi için yeterli kaynaklara ulaşılmasına yönelik çalışmaların ilerletilmesi gerekmektedir.

Lüksemburg

Yolsuzlukla mücadeleden sorumlu savcılık makamlarının kapasitesinin artırılmasına yönelik adımlar atılmıştır. Lobi faaliyetlerine ilişkin yeni mevzuatın uygulanmasına ve değerlendirilmesine devam edilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

Macaristan

Yolsuzluk davalarına ilişkin sağlam bir kayıt sistemi oluşturmak konusunda ilerleme kaydedilememiştir. Medyanın bağımsızlığını geliştirmeye yönelik mekanizmaların ortaya koyulması konusunda tam bir ilerleme sağlanamamıştır. Lobi faaliyetleri

konusunda kapsamlı bir reform benimsenmesi gereklidir. Ulusal Yargı Konseyi'nin güçlendirilmesine yönelik tavsiyelere uyulmuştur.

Malta

Yargılama süresinin kısaltılmasıyla adalet sisteminde verimliliğin artırılması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Yolsuzluk davalarının uzun sürmesine ilişkin sorunların çözümünde ilerleme olmuşsa da nihai kararlara ilişkin sağlam bir kayıt oluşturma konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Medyanın bağımsızlığı konusunda gelişme sağlanması gereklidir.

Polonya

Kamu görevlilerinin mal beyanları için dijital bir sistemin geliştirilmesi önerilmiş ancak ilerleme kaydedilmemiştir. Bağımsız ve etkili soruşturma ve kovuşturmanın sağlanması, üst düzey yöneticilere yönelik dokunulmazlıklar ve yolsuzluk vakalarının takip edilebilmesinin sağlanması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Portekiz

Yasa yapma süreçlerindeki şeffaflığın artırılmasına yönelik ilerleme yaşanmıştır ancak varlık beyanlarının takibinin daha iyi yapılması ve şeffaflığı için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Romanya

Yargı bağımsızlığı konusunda önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Lobi faaliyetlerine ilişkin kurallar getirilmesi konusunda gelişme yaşanmamıştır. Medyada bağımsızlık konusundaki kural ve mekanizmaların güçlendirilmesiyle ilgili ilerleme görülmemiştir.

Slovakya

Basın mensuplarının fiziksel güvenliğini ve çalışma ortamlarını iyileştirmeye yönelik yasal önlemlerin oluşturulmasında ilerleme kaydedilmiştir. Lobicilik faaliyetleriyle ilgili talep edilen düzenlemeler tamamen yerine getirilmemiştir. Yargı mensuplarının görevden alınmaları sorununa çözüm bulmak konusunda henüz ilerleme kaydedilmemiştir.

Slovenya

Yargı bağımsızlığı ve hâkim ve savcılarının bağımsızlığına yönelik güvencenin sağlanması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Yargı mensuplarının maaş düzenlemeleri için iyileştirmelerin yapılması beklenmektedir. Basın mensuplarını korumaya yönelik yasal olmayan güvencelerin oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmiş ancak, yasal güvencelerin oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

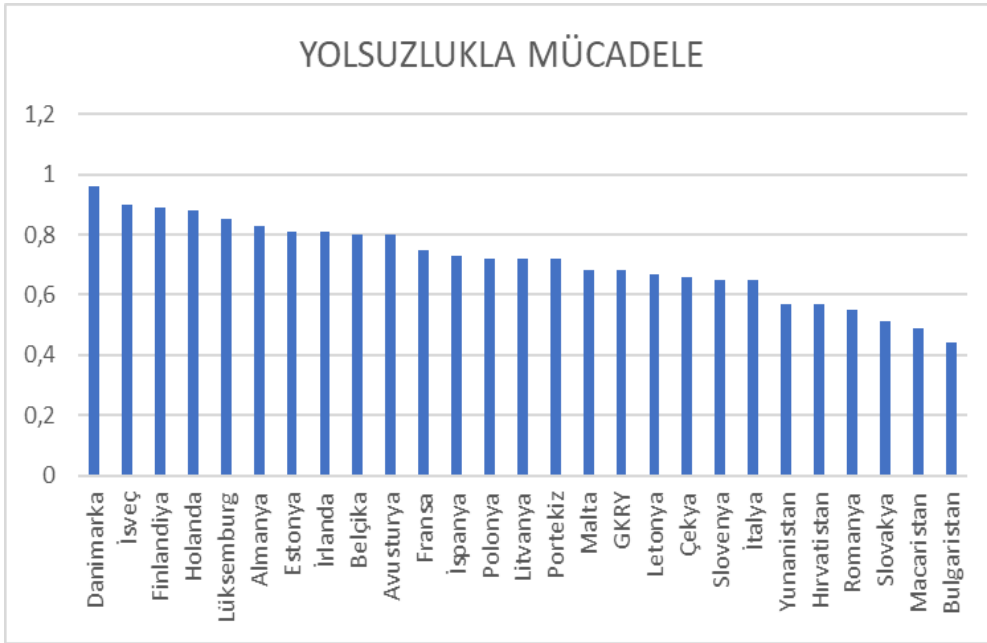
Yunanistan

Yolsuzluk ve rüşvet suçlarına ilişkin soruşturma ve kovuşturma sürecinde ilerleme kaydedilmişse de halen yüksek sayıda beraat kararı bulunmaktadır. Basın

mensuplarının bağımsızlıklarına ilişkin ilerleme bulunmaktadır ancak, özellikle belirli alanlarda çalışan sivil toplum halen zorluklarla karşılaşmaktadır.¹³

2023 Raporu'nda değinilen özel konuların ardından AB üye ülkelerinde hukukun üstünlüğü durumunu en iyi aktaracak iki başlık hakkında genel bir analiz sunan grafikler aşağıda yer almaktadır. İlk grafik AB ülkelerinde yolsuzlukla mücadele oranlarını verirken, ikinci grafikte ise temel haklardaki istatistik paylaşılmıştır.

Grafik 1: AB Üye Ülkelerinde Yolsuzlukla Mücadele Kapasitesi

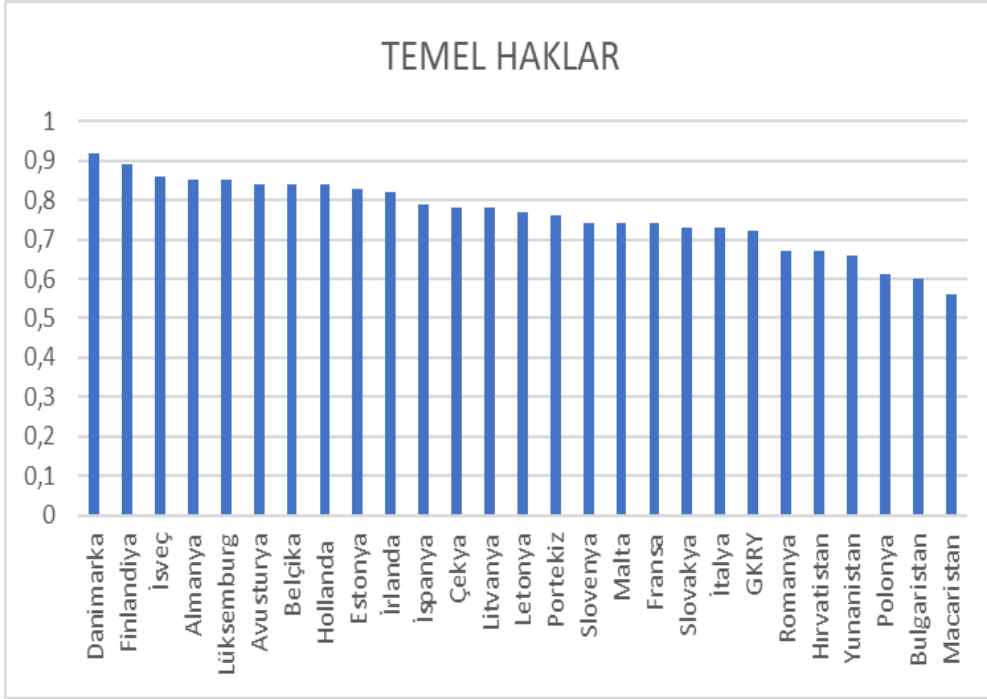


Kaynak: WJP Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Constraints%20on%20Government%20Powers/>

AB üye ülkelerinde yolsuzlukla mücadelenin en uygun şekilde yürütüldüğü ilk üç ülke Grafik 2'de görüldüğü üzere Danimarka, İsveç ve Finlandiyadır. Yolsuzluğun yüksek ve yolsuzluğa karşı mücadelenin ise düşük görüldüğü ülkeler ise Slovakya, Macaristan ve Bulgaristan olmuştur.

¹³ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0800>, Erişim Tarihi: 7.09.2023.

Grafik 2: AB Üye Devletlerinde Temel Haklar



Kaynak: WJP Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Constraints%20on%20Government%20Powers/>

AB üye ülkelerinde temel hakların en iyi korunduğu üç ülke Grafik 3'te görüldüğü üzere Danimarka, Finlandiya ve İsveç'tir. Temel hakların sekteye uğradığı ve diğer ülkelere kıyasla daha az korunduğu ülkeler ise Polonya, Bulgaristan ve Macaristan'dır.

Sonuç ve Türkiye'nin Değerlendirilmesi

2020 yılından beri her yıl düzenli olarak Komisyon tarafından yayımlanan Hukukun Üstünlüğü Raporları, üye ülkelerin hukukun üstünlüğü konusundaki durumlarını gösteren kapsamlı bir analiz sunmaktadır. Ayrıca, ülkeler kendi güncel durumlarıyla ilgili son katkıları da bu raporlara ekleyebilmektedir. Rapor, 2022 yılıyla birlikte üye ülkeler için özel olarak tavsiyelerde de bulunmaktadır. Raporlarda görüldüğü üzere, üye ülkelerin yargı bağımsızlığı, medyanın bağımsızlığı, temel insan hakları, yolsuzlukla mücadele gibi konularda ilerlemeler kaydettiği görülmektedir ancak, yine aynı konularda gelişme sağlanmayan örnekler de bulunmaktadır.

Hukukun Üstünlüğü Raporları, AB içerisinde ortak bir hukukun üstünlüğü anlayışına sahip olunması açısından iyi bir yol haritası oluşturmaktadır. Raporlardaki genel istatistiğe bakıldığında Danimarka, İsveç ve Finlandiya hukukun üstünlüğünde diğer ülkelere kıyasla daha iyi bir tablo sunarken, Bulgaristan, Macaristan ve Polonya gibi ülkelerin reform ihtiyacının olduğu görülmektedir.

Raporlarda yer alan üye ülkelere verilen tavsiyelerden anlaşılacağı üzere, hukukun üstünlüğü ilkesine zarar veren başlıca durumlar, sivil toplum kuruluşlarına yönelik baskılar, yargı bağımsızlığının tam anlamıyla sağlanamamış ve yargı mensuplarının atamalarında siyasi kriterlerin göz önünde bulunduruluyor olması, aşırılık yanlısı politikaların demokratik değerleri zedelemesi ve yasa yapma süreçlerindeki şeffaflığın sağlanamamasıdır.

AB, 5 Kasım 2020 tarihinde üye ülkelerin hukukun üstünlüğü ilkesine uymamaları halinde onlara ayrılan bütçede kesinti yapılabilmesine olanak sağlayan bir mekanizma üzerinde bir uzlaşma sağlamıştır. Hukukun üstünlüğü ilkesinin bütçesel harcamaların temel şartlarından biri haline getirilmesi her ne kadar AB'nin hukukun üstünlüğü konusuna verdiği önemi gösterse de Macaristan ve Polonya gibi bazı üye ülkelerde hukukun üstünlüğünün gerilemesinin sınırlandırılmadığı noktalar yer almaktadır.

Üye ülkelerin hukukun üstünlüğü ilkesine karşın yaşadığı sorunlara resmî bir müdahaleyi gerektirmeden iş birliği ve diyalogla çözüm bulmak ve ülkelerdeki gelişmelerle ilgili güçlü bir farkındalık anlayışı yaratmak için oluşturulan raporlar boşlukları doldurmayı amaçlayan önleyici bir mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar hukukun üstünlüğüne olumsuz etkileri önleyici bir araç değil de bir değerlendirme çıktısı olarak görülse de üye ülkelere verilen tavsiyeler gelecek yıllarda yapılması gereken iyileşmeler hakkında bir rota oluşturmaktadır. Komisyonun raporlamada seçmiş olduğu dört sütun da hukukun üstünlüğünün sağlanması için birbirine bağlı temel sütunlar olarak anlaşılmaktadır. Raporlar, ortak bir hukukun üstünlüğü kültürünün gelişmesini, hukukun üstünlüğünün ulusal düzeyde ve AB düzeyinde daha düzenli bir biçimde tartışılan önemli bir gündem haline gelmesini destekleyecektir. AB'nin temel ilkesi olan hukukun üstünlüğü konusunda olumsuz değerlendirmelere sahip ülkelerin raporları dikkatle takip etmesi ve gereken reformları en kısa süre içerisinde yapması elzemdir.

Hukukun üstünlüğü AB katılım sürecinde olan Türkiye açısından da son derece önemlidir. Komisyonun 2023 Türkiye Raporu'nda da hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel haklar başlıklarında eleştiriler getirilmiştir. Türkiye'nin bazı davalarda AIHM kararlarını uygulamayı reddetmesi Avrupa standartlarına bağlılığa ve hukukun üstünlüğüne riayet edilmesi konusunda endişelere sebebiyet verdiği not edilmiştir. 23'üncü Fasıllık Yargı ve Temel Haklar alanında Türkiye'nin ciddi bir gerileme yaşadığı ve bu konudaki AB müktesebatı ve Avrupa standartlarını uygulama konusunun başlangıç düzeyinde kaldığı ifade edilmektedir. AB'nin demokratik standartlar, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve temel haklara saygı alanlarındaki geriye gidiş ile ilgili endişelerinin giderilmediği ifade edilmiştir.¹⁴

¹⁴ European Commission, "Türkiye 2023 Report", 8.11.2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_696%20T%C3%BCrkiye%20report.pdf

2023 Raporu'nda yer alan, gelecek yıl Türkiye'nin yerine getirmesi beklenen konular özellikle

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Yargının, görevlerini Avrupa standartlarına riayet ederek bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan siyasi ve hukuki bir ortam oluşturması; yürütme ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine tam olarak riayet etmesi koşuluyla yargısal sorumluluklarını güçlendirmesi ve AİHM içtihadına uygun bir biçimde karar alması gereken Anayasa Mahkemesi kararlarına alt derece mahkemeleri tarafından riayet edilmesinin sağlanması;
- Yürütmenin rolü ve etkisinin sınırlı olması için Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSK) yapısını ve üyelerinin seçim sürecini değiştirmesi ve HSK'nin veya üst düzey yetkililerin adli süreçlere müdahalesine karşı güvenceler getirmesi;
- Hâkimlerin görev yerlerinin kendi rızaları alınmadan değiştirilmemesi konusunda güvence sağlanması;
- Anayasa kapsamında güvence altına alınan yargının bağımsızlığına uygun olarak, hâkimlerin açığa alınmasının, görevin ciddi şekilde kötüye kullanıldığına dair şüphenin sağlam gerekçelere dayandırıldığı vakalarla sınırlandırılması ve usule uygun olamayacak şekilde güvencelere aykırı olarak meydana gelen ihraçların yol açtığı zararı telafi etmek için önlemler alması;
- Disiplin işlemleri sistemini, yürütmenin usule aykırı müdahalesi olmadan nesnel kriterlere dayalı olacak şekilde güncellemesi;
- Kişilere karşı alınan idari ve adli tedbirlerle ilgili olarak, görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, somut delile dayalı, bağımsız yargı yetkisi kapsamında tamamen şeffaf usullerle hukuka uygun süreçlere tabi tutulmasını sağlaması;
- Tüm adli süreçlerde, usuli güvenceler de dâhil olmak üzere, özellikle masumiyet karinesi, cezai sorumluluğunun şahsiliği, hukuki belirlilik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ve etkili itiraz hakkını da içeren temel hakların tam olarak gözetilmesini sağlaması gerekmektedir.¹⁵

Türkiye'ye ilişkin AB kurumlarından çıkan raporlarda vurgulananlara bakılırsa, hukukun üstünlüğü zemini kuvvetlendirilmedikçe Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde zorluklar yaşaması kaçınılmazdır. Bu zorlukların üstesinden gelmek için Türkiye'nin AB'nin temel ilkesi olan hukukun üstünlüğüne tam anlamıyla riayet etmesi ve AB'nin bu konudaki ilerlemelerini yakinen takip etmesi gereklidir.

¹⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, "Türkiye 2023 Raporu, https://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_Komisyon_Turkiye_Raporu_2023.pdf Erişim Tarihi: 13.11.2023.