



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş:24.11.2019 ✓Accepted/Kabul:10.12.2019

DOI: 10.30794/pausbed.650339

Araştırma Makalesi/ Research Article

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.

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KRİZİ ÜYE VE ADAY ÜLKELERE YÖNELİK ÖNLEYİCİ POLİTİKALARIN SİYASETİ

Diğdem SOYALTIN COLELLA\*

### Özet

Son dönemde yeni Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde yapılan bir takım anayasal ve yasal değişiklikler hukukun üstünlüğüne saygı da dahil olmak üzere Birliğin kurucu ilkelerini ihlal ettiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Genel olarak 'hukukun üstünlüğü krizi' başlığı altında değerlendirilen bu gelişmeler, AB kurumlarının üye ülkelerde demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi AB üyelik (demokratik) koşulluluğunun parçası olan kuralların ihlali karşısında gerekli donanımına sahip olmadığını göstermiştir. AB üye ülkelerinde etkin politikalar yürütülememesi, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı alanlarında üye devlet ortalamasından oldukça geride olan aday ülkelerde AB'nin izleyeceği strateji hakkında soru işaretlerini artırmıştır. Bu çalışma, AB'de hukukun üstünlüğü ilkesini denetleyen kurumsal mekanizmaları siyasi boyutları ile ele alırken, aday ülkeler için hukukun üstünlüğü ilkesini teşvik politikalarının genişleme strateji belgeleri çerçevesinde değişen gelişimini analiz etmektedir. Bu haliyle çalışma, literatürde hukukun üstünlüğünü ihlal eden uygulamaları daha çok üye ülkeler nezdinde değerlendiren çalışmalara bir katkı yapmayı ve AB'nin bu alandaki politikalarına tarihsel bir derinlik ve karşılaştırmalı bir perspektif kazandırmayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Hukukun Üstünlüğü, Avrupa Birliği, 7. madde, Polonya, Macaristan, Aday ülkeler.*

## THE RULE OF LAW CRISIS IN THE EUROPEAN UNION: THE POLITICS OF THE PREVENTIVE MECHANISMS FOR THE MEMBERS AND CANDIDATE COUNTRIES

### Abstract

The recent legal and constitutional changes made in the new European Union (EU) members are criticized as they breach the founding democratic principles of the EU including the rule of law. Mostly labelled under the Rule of Law crisis, these legal changes have illustrated that EU institutions are not well-equipped to redress the liberal democratic principles which are normally subject to the EU accession (democratic) conditionality. The failure of the EU policies within the member states raised concerns about the policies to be followed against the candidate countries which perform below the EU average on promotion of democracy, human rights, rule of law and judicial independence. This study examines the political aspects of the institutional mechanisms overseeing the rule of law in the EU while analysing the changing nature of the rule of law promotion in the EU's enlargement strategy documents. By doing so, this study aims to contribute to the literature that largely focuses on the rule of law breaches in the EU member states and seeks to bring a historical deepness and comparative perspective the EU's policies to safeguard the rule of law.

**Key words:** *Rule of Law, European Union, Article 7, Poland, Hungary, Candidate countries.*

\*Dr. Öğr. Üyesi, Altınbaş Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, İSTANBUL.  
e-posta: digdem.soyaltin@altinbas.edu.tr (orcid.org/0000-0002-7221-517X)

## 1. GİRİŞ

Hukukun üstünlüğü ilkesi anayasal demokrasilerin ve çoğulcu toplumların omurgasıdır. AB'yi kuran, 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nın (Avrupa Birliği Antlaşması-ABA) 2.maddesinde belirtildiği üzere hukukun üstünlüğü, birliğin üzerine kurulduğu temel ilkelerden biridir. AB, katılım sürecinden başlayarak üye olmak isteyen ülkelerde diğer kurucu ilkelerle birlikte hukukun üstünlüğü ilkesine riayet edilmesini gözetmektedir. AB'ye üye olduktan sonra da ülkeler hukukun üstünlüğü ilkesi de dahil olmak üzere tüm demokratik ilkeleri desteklemeyi taahhüt etmişlerdir.

Son zamanlarda özellikle Polonya ve Macaristan'da yaşanan gelişmeler ile hukukun üstünlüğü ilkesi akademik yazında sıkça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Her iki ülkede de yargı organlarının bağımsızlığını zedeleyen, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayan ve demokratik denetim mekanizmalarını zayıflatan politikaların izleniyor olması AB'nin demokratik ilkelerinin üye ülkelerde korunamadığını göstermiştir. Genel olarak 'hukukun üstünlüğü krizi' başlığı altında değerlendirilen bu gelişmeler AB üyelik (demokratik) koşulluluk politikasına tabi olan kuralların ihlali karşısında Birliğin kurumsal araç kutusu açısından büyük oranda hazırlıksız olduğunu ortaya koymuştur.

Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü demokratik ilkelerin ihlaline karşı, AB'nin elinde bulunan en güçlü silah ABA'nın 7.maddesidir. Bu madde kapsamında ilgili ülke Avrupa Konseyi'ndeki oy hakkından mahrum bırakılabilir ya da mali yardımdan men edilebilir. 'Nükleer seçenek' olarak tanımlanan 7. madde siyasi ve kurumsal nedenlerden dolayı henüz hiçbir ülke için tam olarak işletilmemiştir. Fakat Polonya ve Macaristan'da ve bazı Doğu Avrupa ülkelerinde (Romanya, Bulgaristan, Letonya ve Slovakya gibi) ABA 2. maddede belirtilen kurucu ilkelere aykırı uygulamaların artması AB'nin önleyici mekanizmalarını ve yaptırımlarını akademik yazının ilgi odağı haline getirmiş (Closa ve Kochenov 2018; Kochenov vd., 2016; Kelemen ve Blauburger, 2016; Sedelmeier, 2017), özellikle Birleşik Krallık'ın Birlikten çıkma kararı aldığı bu dönemde Avrupa bütünleşmesinin geleceği konusunda soru işaretlerini artırmıştır.

Bu noktada üye ülkelerde yaşanan hukukun üstünlüğü krizi çerçevesinde en çok gözden kaçırılan nokta genişleme politikasının bu krizden nasıl etkilendiği ya da etkileneceğidir. Bu çalışma AB'nin üye ülkelere yönelik politikalarına paralel olarak Batı Balkanlar ve Türkiye'yi içine alan genişleme stratejisini incelemekte ve hukukun üstünlüğü ilkesini teşvik eden (*rule of law promotion*) politikalarının değişen seyrini analiz etmektedir.

Bulgular göstermektedir ki, aday ülkelerde AB, önceki genişleme süreçlerinden çıkardığı dersten hareketle hukukun üstünlüğü ilkesinin korunmasına yönelik daha kapsamlı bir politika izlemeye başlamış, reformların geri döndürülemez niteliği üzerine odaklanmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım eğer etkin uygulanırsa AB'nin kâğıt üzerinde yapılan yasal ve kurumsal reformların ötesinde aday ülkelerdeki siyasi gerçeklere yoğunlaşmasına imkân verebilecek ve yeni bir demokrasi krizinin yaşanmasını engelleyebilecektir.

Çalışma şu şekilde planlanmıştır. Giriş bölümünü takip eden ikinci bölümde AB'de hukukun üstünlüğü ilkesinin yasal ve kurumsal arka planı açıklanmış, kurucu antlaşmalar ve Avrupa siyasetçilerinin gözünden ilkenin önemi tartışılmıştır. Takip eden üçüncü bölümde üye ülkelerde başta hukukun üstünlüğü olmak üzere AB'nin kurucu ilkelerine aykırı olarak nitelendirilen politikalar incelenmiştir. Macaristan ve Polonya'daki yasal ve anayasal değişiklikler detayları ile açıklanmış, demokratik ilkelerin ihlal edilmesine neden olan politikalar tartışılmıştır. Ayrıca Romanya ve Bulgaristan da devam eden yolsuzluk sorunları ve hukuk ihlalleri çalışma kapsamına alınmıştır. İki kısımdan oluşan dördüncü bölümde ilk olarak AB'de hukukun üstünlüğü nasıl korunur sorusuna cevap verilmiştir. Üye ülkelerde demokratik prensiplere uyumun sağlanmasını ve 7. maddenin kullanılmasına gerek kalmadan önleyici politikalar ile sorunun çözülmesini amaçlayan İş Birliği ve Doğrulama Mekanizması (*Cooperation and Verification Mechanism-CVM*)<sup>1</sup> ve Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü (*Rule of Law Framework*) detaylı şekilde açıklanmıştır. Ayrıca 7. maddenin Lizbon Antlaşması ile bugünkü şeklini alan önleyici ve düzeltici prosedürleri detaylı şekilde incelenmiştir. Daha sonra bu prosedürlerin kullanılmasının önünde yatan siyasi ve kurumsal engeller tartışılmış, mekanizmanın etkinliği konusundaki tartışmalara değinilmiştir. Çalışmanın beşinci bölümünde aday ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesinin korunması konusundaki politikalar incelenmiş farklı ülkelerde uygulamalar üye ülkelerde yaşanan gelişmelere paralel olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede önce aday ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesine uygun olmayan koşullar ortaya konmuş, daha sonra

1 Çalışmanın bundan sonraki kısmında İş Birliği ve Doğrulama Mekanizması CVM olarak kullanılmıştır.

AB'nin zaman içinde daha kapsamlı hale gelen 'ikinci jenerasyon hukuk stratejisi' olarak kabul edebileceğimiz yeni politika yaklaşımın detayları incelenmiştir. Son bölümde çalışmanın bulgularını özetlenmekte ve kısa bir değerlendirme yapılmaktadır.

## **2.AB'DE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİ**

Hukukun üstünlüğü ilkesi, ABA 2. maddede Birliğin üzerine kurulduğu temel ilkelerden biri olarak belirtilmiştir. Madde tam olarak "Birliğin insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin de hakları dahil olmak üzere insan hakları değerlerine saygı üzerine kurulu" olduğunu belirtmektedir. Ayrıca 2. maddede "Bu değerler; çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır" denmiştir (ABA, Md.2). Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nde de "Birlik, bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma üzerine inşa edilmiştir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır" ifadeleri kullanılmıştır (Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, 2000). Tarihsel olarak hukukun üstünlüğü ilkesi AB'nin kendini inşa etme sürecinde temel yapı taşlarından biri olmuştur. 1986 tarihli Avrupa Adalet Divanı (ATAD) kararında (*Le Verts v. Parlamento*) Avrupa Topluluğu'nun hukukun üstünlüğü ilkesi üzerine kurulu olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu haliyle ilkenin AB'nin genetik yapısının bir parçası olduğu (Magen, 2016) ve AB'nin işleyişinin ikamesi için sağlam bir zemin sağladığı kabul edilmektedir (Pech, 2009).

Avrupa Komisyonu Başkanvekili Frans Timmermans Ağustos 2015'te Tilburg Üniversitesi'nde yaptığı konuşmada hukukun üstünlüğünün AB için önemini şu cümlelerle ifade etmiştir: "Avrupa için hukukun üstünlüğü sadece bir esin kaynağı değil aynı zamanda ulaşılmak istenen bir gayedir, AB'nin hem iç hem dış faaliyetlerine rehberlik eden bir ilkedir. Hukukun üstünlüğü ne olduğumuzu ve ileride ne olmak istediğimizi gösteriyor."<sup>2</sup> Timmermans Eylül 2019'da Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı konuşmada da İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da kurulan sistemin üç temel ayağı olduğunu belirtmiş, bunları demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel hak ve özgürlükler olarak tanımlamıştır.<sup>3</sup>

Kurucu bir ilke olmasına rağmen hukukun üstünlüğü kavramı için net bir tanım geliştirilememiş, ölçülebilir değişkenler tanımlanmamış; ilke muğlak bir şekilde temel belgelerde yerini almıştır (Pech, 2016: 9; Müller, 2015: 151). Bu haliyle hukukun üstünlüğü tek başına bir ilke olarak değerlendirilmemiş, 2. maddede yer alan diğer kurucu ilkeleri de içine alacak şekilde bir şemsiye ilke olarak görülmüştür (Päivi 2002). Bu nedenle AB üye ülkelerinde yaşanan demokratik kural ihlalleri genel olarak hukukun üstünlüğü krizi olarak değerlendirilmiş, bu ifade ile tüm demokratik ilkelerin tehdit altında olduğunun altı çizilmek istenmiştir.

Üye ülkelerdeki demokratik ihlallerin hukukun üstünlüğü adı altında anılması ilkenin Birliğin kimlik ve işleyişine ilişkin dört alanda temel belirleyici kavram olması ile ilgilidir. Buna göre hukukun üstünlüğü 1) Birliğin üzerine kurulu olduğu ve tüm ülkelerce ortak olarak paylaşılan temel bir değer, 2) Ortak Pazar'ın çalışması için gerekli olan güvenin sağlanması adına bir ön koşul, 3) Birliğin dış ilişkilerinde ve uluslararası liberal düzenin korunmasını amaçlayan küresel bir aktör olarak kendisini inşasında temel bir faktör, 4) Üyelik için temel bir kriterdir (Magen, 2016:1).Çalışma kapsamında da genel olarak demokratik ilkelerin ihlali "hukukun üstünlüğü krizi" adı altında incelenmiştir.

AB'nin dayandığı kurucu demokratik ilkeler sadece üye devletler için değil birliğe üye olmak isteyen ülkeler için de önem ihtiva etmektedir. Hukukun üstünlüğü ile birlikte diğer kurucu ilkeler aday ülkeler için 'Kopenhag Kriterleri' adı altında üyelik kriterleri olarak tanımlanmıştır. Birliğin temel değerlerine saygı hükmü adaylık sürecinden başlamaktadır. İlk olarak Akdeniz genişlemesi çerçevesinde üye olan ve demokratik karneleri zayıf Yunanistan, İspanya ve Portekiz için geliştirilen demokratik koşulluluk, Doğu Avrupa genişlemesi ile yerini sağlamlaştırmıştır. Avrupa Komisyonu Gündem 2000 belgesinde Merkez ve Orta Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) için siyasi kriterleri net şekilde belirlemiş, hukukun üstünlüğü başta olmak üzere demokratik ilklere saygı üyelik için şart koşulmuştur. Batı Balkanlar genişlemesinde kurucu ilkeler içerisinde hukukun üstünlüğü ilkesi öne çıkmaya başlamış, yeni geliştirilen yaklaşım çerçevesinde aday ülkelerden hukukun üstünlüğüne ilişkin sorunların adaylık

<sup>2</sup> Konuşmanın tam metni için bakınız: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en) (Erişim tarihi: 09.09.2019)

<sup>3</sup> Konuşmanın tam metni için bakınız: <https://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20190905-0900-COMMITTEE-LIBE> (Erişim tarihi: 25.08.2019)

sürecinin en başında çözümlenmesi istenmiştir (Strelkov, 2016). Bu kapsamda AB'nin Batı Balkanlar genişlemesi ile hukukun üstünlüğü kavramını diğer kurucu ilkelere ayırmaya ve tanımlamaya yönelik adımlar atmaya başladığı söylenebilir.

Üye olmak için zorunlu olarak uyulması gereken bu ilkelere üye devletler de riayet etmek durumundadır. ABA'nın 49. maddesi gereğince üye ülkeler 2. maddede ifade edilen "insan merkezli temel değerlere saygı göstermeyi ve bu değerleri desteklemeyi" taahhüt etmişlerdir. Fakat Macaristan ve Polonya'daki hukukun üstünlüğü krizi adı altında değerlendirilen demokratik ihlaller katılım öncesi stratejinin başarısız olduğunu kanıtlamış ve AB üyelik koşulluğunun aday ülkeler gözündeki güvenilirliğini zedelemiştir (Sedelmeier, 2017).

Üye ülkelerin kurucu antlaşmalar gereğince üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirip getirmediikleri ATAD'ın denetimine tabiidir (ABA 1992, Md. J.250-252). Her ne kadar 2. madde ATAD'ın yargı yetkisinin dışında kalsa da Amsterdam Antlaşması ile bu kurucu ilkeleri ihlal eden ülkeler için yaptırımlar öngörülmüştür (Bayram, 2018: 69). Lizbon Antlaşması ile bu yaptırımların uygulanmasına ilişkin prosedürler yeniden düzenlenmiştir. 2014 yılında da Komisyon üye ülkelerde kurucu ilkelerin ihlal edilmesine yönelik artan politikalara cevap olarak Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürünü geliştirmiş. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak değerlendirilecek olan bu prosedür, hukukun üstünlüğü ilkesi için net bir tanım geliştirmiş, ölçülebilir değişkenler tanımlamıştır (Müller, 2015: 151). Bu çerçevede hukukun üstünlüğü kavramı anayasal bir prensip olarak tanımlanmış ve demokrasi ve insan haklarına saygının temini için temel araç olarak anılmıştır. Prosedür kapsamında hukukun üstünlüğü belirli ilkelere ile tanımlanmıştır. Bu ilkelere; yasaya uygunluk, yasal kesinlik, yürütme erkinin keyfiliğinin önlenmesi ve güçler ayrılığı, bağımsız ve tarafsız mahkemeler, etkin yasal denetim ve kanun önünde eşitlik olarak sıralanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2014:4). Bu haliyle prosedür Venedik Komisyonu'nun hukukun üstünlüğü ilkesi için oluşturulan kontrol listesine (*rule of law check list*) benzerlikler göstermektedir (Kochenov ve Bard, 2018:17).

### **3.AB ÜLKELERİNDE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KRİZİ VE DEMOKRATİK İHLALLER: MACARİSTAN, POLONYA, ROMANYA VE BULGARİSTAN**

Macaristan ve Polonya başta olmak üzere, Romanya, Bulgaristan, Letonya ve Slovakya gibi 2004/2007 yılında AB üyesi olan ülkelerde yargısal süreçlerin tarafsızlığının sağlanması, güçler ayrılığı, yolsuzlukla mücadele, temel özgürlüklerin korunması, medya bağımsızlığı, ve azınlık haklarının korunması gibi AB'nin kurucu prensipleri olan demokratik ilkelerinin uygulanmasında yaşanan sorunlar bize bu ülkelerde demokratikleşmenin tamamlanmamış olduğunu ve hukukun üstünlüğü ilkesinin yerleşmediğini göstermektedir (Börzel ve Schimmelfennig, 2017; Mungiu-Pippidi, 2016; Sedelmeier, 2016). AB, demokratik ihlallere karşı bu iki ülke için 7.madde kapsamında adımlar atmaya karar vermiştir. Çalışma kapsamında Macaristan ve Polonya başta olmak üzere, Romanya, Bulgaristan'da ihlale konu alan uygulamalar detaylı şekilde incelenecektir.

Macaristan 2004 yılında Birliğe üye olmuş, adaylık sürecinde Kopenhag kriterlerine uyum sağlamak adına çok kapsamlı reformlar hayata geçirmiştir. Ülke, adaylık sürecinde başarılı bir politik dönüşüm yaşamış, kurumlarını AB'nin demokratik ilkelerine uygun şekilde yeniden yapılandırmak adına önemli adımlar atmıştır. Bu çerçevede Macaristan Avrupa'nın poster çocuğu olarak değerlendirilmiştir (Agh, 1999). Her ne kadar 2004 genişleme stratejisi şimdiye kıyasla daha az kapsamlı olsa da MDAÜ üyelik havucuna ulaşmak için demokratik ilkelerin tesisi adına önemli reformlar yapmışlardır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004). Fakat üyelik sonrasında Macaristan demokratik ilkelerin uygulanması konusunda sorunlar yaşamaya başlamıştır. Özellikle 2010 yılında yaşanan hükümet değişikliği ile demokratik ilkelere uygun olmayan politikalarda artış gözlemlenmektedir (Schlippak ve Treib, 2017; Sedelmeier, 2017). Macaristan'da 2010 yılında yapılan seçimlerde Viktor Orbán liderliğindeki merkez sağ parti Fidesz Hıristiyan Demokratlarla birlikte oyların %45'ini toplamış ve parlamentoda üçte iki çoğunluğa ulaşmıştır. Yeni hükümete anayasada değişiklik yapmak konusunda yeterli çoğunluğu sağlayan bu seçimlerden sonra 2011 yılında bir Basın Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile üyeleri hükümet tarafından atanan bir Medya Konseyi oluşturulmuş ve kuruma yazılı ve görsel basın üzerinde denetim ve ceza yetkisi verilmiştir. Basın özgürlüğünü ciddi bir biçimde sınırlayan bu yasal düzenlemeyi Ocak 2012'de yürürlüğe giren yeni Anayasa takip etmiştir. Hükümet tarafından komünist mirasın etkilerini silmek amacıyla yapılan bir rejim değişikliği olarak yapıldığı iddia edilen bu anayasa ile birlikte Anayasa Mahkemesi'nin hak ve yetkileri kısıtlanırken, Merkez Bankası'nın bağımsızlığı sınırlandırılmış ve muhalefet partilerinin aleyhine olacak şekilde seçim bölgelerini değiştirilmiştir

(Eralp, 2012). 2014 yılına gelindiğinde 800'e yakın yeni yasayı hayata geçirmeyi başaran Orbán hükümeti, ülkenin siyasi düzeninde AB'de rahatsızlıklara yol açacak ciddi değişiklikler yapmıştır. Son olarak 2017 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile insan hakları ve azınlık hakları ile ilgilenen Ombudsmanların görevleri sembolik hale getirilmiş, yabancı ülke diploması veren yüksek öğretim kurumlarının ülkedeki faaliyetleri zorlaştırılmıştır. Bu yasal düzenleme ile Macar asıllı Amerikalı iş adamı George Soros'un finanse ettiği, ülkedeki en prestijli üniversitelerden Merkez Avrupa Üniversitesi (CEU) Budapeşte'den Viyana'ya taşınmak zorunda kalmıştır. Avrupa Parlamentosu'nda özellikle Sosyalist ve Liberal partiler tarafından demokratik ilkeleri ihlal ettiği gerekçesi ile ciddi şekilde eleştirilen bu yasal değişiklikler, Orbán tarafından "ülkenin ulusal çıkarlarını korumak adına gerekli adımlar" olarak nitelendirilmiştir (The New Yorker, 2019).

2004 yılında üye olan bir başka ülke Polonya'da adaylık sürecinde politik ve ekonomik alanda başarılı bir dönüşüm yaşamıştır (Gasior-Niemiec, 2003; Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004). AB, 2004 genişlemesi kapsamında aday ülkelerde demokratik ilkelerin başarılı şekilde uygulanması konusunda kapsamlı bir değerlendirme mekanizması geliştirmemiş, Polonya'nın yaptığı yasal reformlar uygulamaya bakılmaksızın başarılı olarak kabul edilmiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2019). Fakat Macaristan'ın ardından Polonya'da da reformlar kağıt üzerinde kaldığı için son yıllarda AB değerlerinden uzaklaşan politikalar artmaya başlamıştır. Bu nedenle ülke Avrupa Parlamentosu'nun eleştirilerine maruz kalmıştır. Özellikle son yıllarda demokratik ilkelerden geriye giden uygulamalar daha görünür hale gelmiştir. 2015 yılında Jaroslaw Kaçinski liderliğindeki AB karşıtı muhafazakar Hukuk ve Adalet Partisi (PiS) seçimleri kazanmış ve tek başına iktidara gelmiştir. "Polonya'yı yeniden yapılandırma" vaadi altında yapılan reformların "ülkenin komünizmden demokrasiye geçişinin ardından yargıdan tasfiye edilmeyen eski komünistleri temizlemeyi amaçladığı" belirtilmiştir (Guardian, 2018). Hükümetin bu amaçla yaptığı yargı reformu hukukun üstünlüğünü ihlal eden uygulamaları tetiklemiştir. Bu yargı reformunda en dikkat çeken madde Yüksek Mahkemeye ilişkin olandır. Yüksek Mahkeme yargıçlarının emeklilik yaşını düşürerek, mahkemenin üçte birini zorunlu emekliliğe iten yasa, yargı bağımsızlığını hedef aldığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Avrupa Komisyonu yasanın incelenmesi talebiyle ATAD'a gitmiş, Polonya'ya karşı 7. maddenin ilk aşamasının devreye sokulması yönünde karar vermiştir. Polonya için verilen kararının ardından bu defa Avrupa Parlamentosu 7.maddede tanımlanan prosedürlerin Macaristan için başlatılması yönünde olumlu oy kullanmıştır.

Romanya ve Bulgaristan 2007 yılında Birliğe tam üye olmuşlardır. 2004 yılında üye olan 10 ülke ile kıyaslandığında Romanya ve Bulgaristan'da piyasa ekonomisi kurallarının işleyişi, AB müktesebatının hayata geçirilmesi, yargı sisteminin bağımsızlığı ve hesap verebilirliği konusunda ciddi eksiklikler tespit edilmiştir. Her iki ülkede adaylık süreci boyunca kapsamlı bir reform sürecine tabi olmuştur. Romanya'da eski komünist rejimin mirasçısı olan seçkinlerin yönetimde yer alması ülkenin demokratik dönüşümünü zedelemiştir. Romanya, AB adaylık sürecinden rejim değişikliğinin gerçekleşmesi için önemli adımlar atmıştır. Bulgaristan ise özellikle yüksek enflasyon ile mücadele etmek ve ekonomi yönetimini piyasa ekonomisi ilkelerine göre yeniden yapılandırmak amacıyla önemli politikalar geliştirmiştir (Noutcheva ve Bechev, 2008). Fakat yapılan reformların yeterli olmaması nedeni ile AB, her iki ülkeyi üyelik sonrasında devam eden eksiklikleri için izleme ve değerlendirme aracı olan CVM'ye tabi tutmuştur. Bu çerçevede her iki ülke de hukukun üstünlüğü alanındaki zayıf karneleri nedeni ile CVM tarafından izlenmekte, bu doğrultuda Komisyon'dan düzenli hazırlanan raporlar almaktadırlar.

Romanya'da 2017 yılında 'yolsuzluk affı' olarak yorumlanan ve yolsuzluğa bulaşan kamu personeline kısmi af öngören kararnamenin hükümet tarafından onaylanması AB tarafından eleştirilmiş, CVM denetiminin ülkenin kötü gidişatını tersine çevirmek için yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır (Kochenov ve Pech, 2019). Geniş çaplı protesto gösterilerine de yol açan kararname geri çekilmiştir. Fakat son dönemde hükümetin gündeminde olan yargı reformları Avrupa Komisyonu'nun ülkeyi yakın markaja almasına yol açmıştır. Bulgaristan da AB tarafından benzer eleştirilerin hedefi konumundadır. AB fonlarında yolsuzluk iddialarını araştıran bir gazetecinin 2018 yılında öldürülmesi daha önce 2013 yılında kamu ihale yolsuzluğu nedeni ile Bulgaristan'a olan fonları donduran AB'yi alarma geçirmiştir. Yaşanan bu olumsuz gelişmeler bu iki ülkenin CVM kapsamından çıkarılıp 7. madde kapsamına alınması konusundaki tartışmaları alevlendirmiştir.

#### **4.AB'DE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİNİ KORUMA MEKANİZMALARI VE UYGULAMALARI**

AB kurallar bütününe uyum sağlamayan ve kural ihlali yapan üye ülkeler için ATAD'ın maddi yaptırım uygulama yetkisi vardır (Sedelmeier ve Epstein, 2008). İhlal prosedürü ABA 258. maddede tanımlanmıştır. Buna göre, "Komisyon, üye devletlerden birinin Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmediği kanısına varırsa, bu devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyon'un belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse, Komisyon meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir" denmiştir. (ABA 1992, Md.258).

2012 yılında Macaristan'ın yargı organları ve Merkez Bankası'nın bağımsızlığını zedeleyen politikaların eşit muamele direktifine ve kişisel verilen korunmasına yönelik direktife aykırı olduğu gerekçesi ile ihlal prosedürü başlatılmış, ATAD Macaristan'ın ihlal yaptığı yönünde karar vermiştir. 2015 ve 2016 yıllarında AB hukukun çeşitli maddelerini ihlalden Avrupa Komisyonu, Macaristan'a karşı standart ihlal prosedürünü uygulamıştır. Yine 2017 yılında Macaristan mülteci yükünü paylaşmayı reddettiği ve Budapeşte'de buluna Merkez Avrupa Üniversitesi'nin kapatılmasına imkan veren yasa değişikliğini kabul ettiği için ihlal prosedürünün konusu olmuştur (Vatandaş, 2018). Fakat AB'nin üye ülkelerde demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi AB demokratik koşulluluğunun parçası olan kuralların ihlaline yönelik yaptırım gücü sınırlı (Sedelmeier ve Epstein, 2008: 798), ihlal prosedürünün direktiflerin ihlali çevresindeki değerlendirmeleri demokratik ilkelerin ihlalini önlemek konusunda yetersizdir (Halmai, 2018: 4). Üye ülkelerde ABA 2.maddede belirtilen kurucu ilkelere aykırı uygulamaların artması ile yeni kurumsal araçlar ve mekanizmalar tanımlamış, var olanları geliştirmek yönünde adımlar atılmıştır. CVM ve diğer adı Hukukun üstünlüğünü Koruma Prosedürü olan ve erken bir uyarı mekanizması olarak tanımlanan 7. madde öncesi (*pre-article 7*) mekanizma ile üye ülkelerde demokratik prensiplere uyumun sağlanması için önleyici politikalar geliştirilmiştir. Ayrıca Lizbon Antlaşması ile de 7. maddenin önleyici ve düzeltici prosedürleri netlik kazanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde bu mekanizmalar tanıtılmış ve uygulama aşamasındaki zorluklar tartışılmıştır.

#### **4.1 AB'nin Araç Kutusu: Hukukun Üstünlüğü İlkesi Nasıl Korunur?**

AB'nin üye ülkelerinde kurucu ilkelere aykırı politikaların varlığı aslında yeni bir tartışma konusu değildir. İtalya'da Berlusconi hükümeti, Avusturya'da Haider'in katıldığı aşırı sağcı hükümet Birliğin kurucu ilkelerini ihlal eden politikalar izlemişler ama AB tarafından bir cezaya ya da yaptırıma tabi olmamışlardır. Haider örneği AB genelindeki en kapsamlı yaptırım vakası olduğu için önem arz etmektedir. Avusturya Hükümeti 2000 yılında Jörg Haider liderliğindeki aşırı sağcı Özgürlük Partisi'ni koalisyonla dahil etme kararı alınca bazı AB üye üyeleri Avusturya'ya karşı tek taraflı (diplomatik) yaptırımlar uygulamıştır. Bu yaptırımların ardında Haider'in Adolf Hitler'in "çalışma örgütlenmesini" benimsemesi yatmaktadır. Her ne kadar Haider vakası için Avusturya'ya karşı 7. madde uygulanmamış olsa da diplomatik yaptırımlar sonrasında parti hükümetten ayrılmak zorunda kalmıştır.

Üye ülkelerdeki ihlaller konusunda bir politika geliştirmek konusunda geç kalan AB, demokratik ilkelerin üçüncü ülkelere ihracı konusunda çok daha erken bir dönemde adımlar atmış, aday ülkelerde ve komşuluk politikasına dahil olan ülkelere demokratik ilkelerin teşvik edilmesi için kapsamlı politikalar geliştirmiştir (Börzel ve Risse, 2009). Fakat, AB, üye ülkelerde demokratik ilkelerin korunması için gerekli adımları atmak için geç kalmıştır (van Hüllen ve Börzel, 2015: 229).

AB'ye yeni olan bazı Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinde kurucu ilkelerin sistematik olarak ihlal ediliyor olması Birliği harekete geçiren bir faktör olmuştur. 2007 yılında yolsuzlukla mücadele ve hukukun üstünlüğü gibi temel konularda AB ortalamasının oldukça gerisinde olan Bulgaristan ve Romanya'nın üye olması ile birlikte Komisyon bir izleme ve değerlendirme aracı olan CVM'yi geliştirmiştir. CVM, özellikle yolsuzlukla ve organize suçla mücadele ve yargı alanında aksaklıkları gidermek adına geliştirilmiştir. Belirlenen politika eşiklerine ulaşamayan üye ülkelere cezai bir yaptırım olmayan bu mekanizma, üyelik sonrası AB koşulluluğunun oluşturduğu boşluğu doldurmayı ve yayınladığı yıllık izleme raporları ile üye ülkelerde AB müktesebatı ile uyumlu politikaların teşvik edilmesini amaçlar (Sedelmeier, 2008).

Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu tarafından izleme altına alınan her üye ülke için farklı şekilde belirlenen eşiklere göre politika tavsiyeleri oluşturulmakta ve bu tavsiyelere uyum düzeyi denetlenmektedir. CVM, ülke

özelinde belirlenen politika tavsiyeleri müktesebata uyum için idari ve yasal bir şablon sunmakta ve belirlenen eşiklere erişimi ölçmek için indikatörler belirlemektedir (Sedelmeier ve Lacatus, 2016: 20). Bu indikatörler üzerinden yapılan ülke değerlendirmeleri, üye ülkelerle karşılıklı diyaloga dayanmakta ve Komisyon'a ilgili ülkedeki gelişmeleri izleme olanağı sunmaktadır. Değerlendirmeler sonucunda oluşan ülke raporları farklı uluslararası örgütlerden uzmanların görüşlerinin yanı sıra ilgili ülkedeki hükümet görevlilerinin ve hükümet dışı aktörlerin de görüşleri alınarak karşılıklılık ilkesine uygun şekilde hazırlanmaktadır. Düzenli olarak yılda iki kez (Şubat ve Temmuz) hazırlanan raporlar AB Bakanlar Konseyi'nde tartışılmakta ve onaylanmaktadır. Fakat, AB Bakanlar Konseyi'nde ilgili ülke temsilcilerinin de olması tarafsızlık ilkesini zayıflatıcı bir etki yaratmaktadır. Belirlenen politika eşiklerine ulaşan ülke izlemeden çıkarılmaktadır. Ama devam eden bir takip mekanizması henüz tanımlanmamıştır. Bu durum CVM'nin tutarlılığını zedelemektedir. Herhangi bir yaptırım olmadığı için etkisiz olduğu öne sürülen bu mekanizma, denetim altındaki ülkelere talep edilen bazı uygulamalara diğer AB üyesi ülkelere de riayet edilmediği gerekçesi ile eleştirilmektedir (Kochenov ve Pech, 2019: 8).

CVM kapsamında yükümlülükleri yerine getirmekte geciken ülkelerin 2014 yılında geliştirilen Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü kapsamında değerlendirilmesi planlanmaktadır. CVM kapsamındaki Romanya için bu seçenek tartışılmaktadır. Avrupa Komisyonu eğer parlamentodan geçen ceza yasası ve yolsuzlukla mücadele yasası uygulamaya konulursa Romanya'nın CVM kapsamından çıkarılıp daha sert bir yaptırım olarak değerlendirilen Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü kapsamına alınması gerektiğini savunmaktadır.

Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü, ABA 7.madde ve ABA 258. maddede tanımlanan ihlal prosedürünü tamamlama amacıyla geliştirilmiştir. Macaristan örneği göstermiştir ki ihlal kararları üye ülkelerde sistematik olarak demokratik ilkelerin ihlal edilmesini önleyemeyecek kadar dar kapsamlıdır (Halmai, 2018). Macaristan'da hakimlerin emeklilik yaşının 70'ten 62'ye düşürülmesi yargı bağımsızlığına bir tehdit oluştursa da Avrupa Komisyonu bu konuyu ayrımcılık çerçevesinde değerlendirmiş ve ülkeyi ATAD'a şikayet etmiştir. Macaristan davayı kaybetmiş olsa da görevden alınan hakimler görevlerine geri atanmamış, hükümet yanlısı hakimlerin boşta kalan pozisyonlara atanmaları önlenememiştir. ATAD'ın standart ihlal kararı yasal olarak doğru hamle yapmış olsa da Macaristan'ın siyasi olan bu kararına müdahale edememiştir (Müller, 2015: 147).

İhlal kararlarını tamamlayıcı bir görev görmesi amacı ile geliştirilen Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü, hukukun üstünlüğü ilkesine yönelik oluşacak tehditleri önlemeyi amaçlamaktadır. Bu prosedür kapsamında Komisyon hukukun üstünlüğü ilkesinin anayasal bir prensip olduğunu ve demokrasinin ve insan haklarının hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı olduğunu açıkça belirtmiştir (Kochenov ve Pech, 2016). İlk bölümde belirtildiği üzere bu prosedür kapsamında hukukun üstünlüğü ilkesi için ilk defa kapsamlı bir kavramsal açılım yapılmıştır.

İlgili ülke ve AB arasında yoğunlaştırılmış diyalog üzerine oturan bu yeni mekanizma, ABA 7.madde ile bir üye ülkenin AB Bakanlar Konseyi'ndeki oy hakkının dondurulmasından üyelikten çıkarmaya kadar varan yaptırımlar öncesi bir erken uyarı mekanizması olarak tasarlanmıştır. Bu kapsamda üç aşama takip edilmektedir. İlk aşamada Komisyon ilgi ülkedeki durum hakkında detaylı bir değerlendirme yapar, bilgi toplar ve hukukun üstünlüğü ilkesine sistematik bir tehdit olup olmadığını değerlendirir. Sistematik bir tehdidin varlığına kanaat getirilirse ikinci aşamaya geçilir. Bu aşamada Komisyon ilgili ülkeye tehdidin ortadan kaldırılması için alınması gereken önlemler hakkında öneriler sunar. Üçüncü aşamada da ilgili ülkenin Komisyon tarafından verilen önerilere uyum düzeyi izlenir. Eğer ilgili ülke Komisyonun önerilerini uygulamakta başarısız olursa krizi çözmek için son çare olarak 7. maddeye başvurulması öngörülmektedir:

Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü ilk defa Polonya için uygulanmış ama olumlu sonuçlar vermemiştir. Prosedür, diyaloga dayalı yaptırım gücü zayıf yapısı nedeniyle eleştirilmiş, sistematik hale gelen ihlalleri rejim değişikliğine kadar varan illiberal politikaları tek başına çözmekte prosedürün yetersiz olacağı belirtilmiştir (Müller, 2015: 142). Nitekim de Polonya Hükümeti Komisyonun önerilerini göz ardı etmiş ve Yüksek Mahkemeye yönelik tasarlanan yasa değişikliğini onaylamıştır. Adalet Bakanına, Yüksek Mahkeme üyelerini yargı çevrelerine danışmadan atama yetkisi veren bu değişikliğin AB'nin kurucu ilkelerine aykırı olduğu gerekçesi ile soruşturma başlatılmış ve 7. maddenin Polonya için işletilmesi gündeme gelmiştir (Guardian,2017).

AB Konseyi, tüm üyelerin kabul etmesi durumunda ve demokratik prensiplerin ciddi ölçüde ihlal edilmesi halinde, Lizbon Antlaşması'nın ihlallere karşı yaptırımları öngören 7. maddesine dayanarak ilgili ülkenin,

anlaşmaların uygulanmasından kaynaklanan haklarından bazılarını kısıtlamayı öngören cezalandırma mekanizmasını hayata geçirebilir. 7. maddenin işletilmesi durumunda üye ülkenin AB Konseyi'ndeki oy hakkı elinden alınabilir (Sedelmeier, 2017). 7. madde, Merkezi Doğu Avrupa genişleme sürecinde Birliğe üye olacak ülkelerde üyelik sonrasında demokratik ilkelerinin korunmasını sağlamak amacıyla Amsterdam Antlaşması'na eklenmiştir (1997,1999). Nice Antlaşması (2001, 2003) ile revize edilerek önleyici mekanizmanın tanımlandığı 7.madde, Lizbon Antlaşması ile bugünkü halini almıştır. 7. madde, diğer bölgesel örgütlerin iç denetim ve cezalandırma mekanizmaları ile kıyaslandığında zayıf kalmaktadır. Avrupa Konseyi, Batı Afrika Ekonomik Topluluğu ve Güney Ortak Pazarı gibi bölgesel örgütlerdeki standart cezalandırma mekanizmalarına benzer şekilde geliştirilen 7. madde kurumsal anlamda uygulanması güç bir mekanizma olarak tasarlanmıştır (van Vüllen ve Börzel, 2015: 237).

7. madde iki aşamalı bir prosedür olarak geliştirilmiştir. Maddenin birinci fıkrası kapsamında ihlalin tespit edebilmesi halinde Konsey'e ilgili ülkeye resmi bir uyarı verme hakkını tanımaktadır. Önleyici (*preventive*) nitelikteki bu fıkra 7.maddeye Nice Antlaşması ile eklenmiş, ilgili devlet ile diyalog yolu ile sorunun çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Maddenin birinci fıkrasında öngörülen önleyici mekanizmayı başlatma yetkisi, üye devletlerin üçte birine, Avrupa Parlamentosu'na ve Avrupa Komisyonu'na tanınmıştır. Bu girişimin ardından AB Bakanlar Konseyi üyelerinin en az beşte dört çoğunluğu ile bir ihlal olduğu yönünde tespit kararı verebilir. Bu değerlendirme ATAD denetimine tabii değildir. Konsey ilgili ülkede ihlale yol açan politikaların geçerliliğini sürdürüp sürdürmediğini takip eder, Avrupa Parlamentosu ve ilgili ajansların raporlarından yararlanır. Bu aşamada Konsey, üye devletlerce ağır şekilde bir ihlalin ya da ihlal riskinin (*clear risk of serious breach*) söz konusu olduğu hallerde sadece tespitte bulunabilir ama hukuken bağlayıcı bir tedbir alamaz. Tavsiye vermekle yetinir. Avrupa Parlamentosu, 17 Mayıs 2017 tarihinde aldığı bir kararla demokrasi ve hukuk devletinin temel ilkelerinin ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğu gerekçesiyle Macaristan'a karşı 7. madde birinci fıkra çerçevesinde işlem başlatılmasını öngören tasarıyı kabul etmiştir.

7.maddenin ilk aşamasında istenilen sonuçlara ulaşılmadıysa ikinci aşama devreye girecektir. Düzeltici (*corrective*) özelliği öne çıkan bu prosedür birinci fıkrada tanımlanan prosedürden bağımsız olarak işletilebilir. Yani, prosedürün işletilmesi için, ihlal riskine ilişkin bir ön tespitin yapılmasına gerek yoktur. Avrupa Konseyi üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun rızasını aldıktan sonra ABA 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye ülke tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlali (*serious and persistent breach*) yönünde ilgili devlet oylamaya katılmadan oy birliği ile karar verebilir. Tespit kararının alınmasından önce Konsey ilgili ülkeyi davet edip savunmasını dinler. Bu yönde yapılan bir değerlendirmeden sonra Konsey nitelikli çoğunluk ile ilgili ülke aleyhine fonların kesilmesi ya da oy hakkının askıya alınması gibi bir yaptırım kararı alabilir. Konsey yaptırım uyguladıktan sonra ilgili ülkedeki durumu izleyip yaptırımların devam etmesine ya da kaldırılmasına karar verebilir. İlgili ülke bu prosedürün gerektirdiği hükümlerin hukuki uygunluğunun denetlenmesi için ATAD'a başvurabilir (Bayram, 2018: 75).

**Tablo 1: ABA 7. Madde Uygulama Prosedürleri**

Aşama	Hedef	Girişim	Karar verme	Etkileri
Birinci aşama (önleyici)	Açık ihlal riski	AB üye ülkeler (1/3), Avrupa Parlamentosu (2/3), Avrupa Komisyonu	AB Bakanlar Konseyi (4/5 çoğunluk) + Avrupa Parlamentosu'nun rızası	Politika önerileri, yaptırım yok
İkinci aşama (düzeltici)	Ciddi ve sürekli biçimde gerçekleşen ihlal	AB üye ülkeler (1/3), Avrupa Komisyonu	Avrupa Konseyi (oy birliği)	Yaptırım (eğer Konsey'de nitelikli çoğunluk ile karar verilirse)

**Kaynak:** Closa, C. ve Kochenov, D. (2018) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s..58

Özetle belirtmek gerekir ki 7. maddenin işletilmesi AB'nin kurumları arasında iş birliğini zorunlu kılmaktadır. Aşağıdaki tabloda her iki aşamanın detayları özet olarak sunmuş, sistemin çalışması için kurumlar arasındaki karmaşık ilişkileri derlenmiştir (Tablo.1)



#### **4.2 AB’de Önleyici Uygulamalar, Yaptırımlar ve Siyasi Zorluklar**

AB, Macaristan ve Polonya’da yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerle çeşitli uygulamaların AB’nin demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde dayalı değerler bütününe ciddi olarak tehdit ettiği gerekçesi ile bu ülkeleri uyarılmış ama daha birkaç yıl öncesine kadar sert bir önlem almaktan kaçınmıştır (Karakeçeli, 2013). Mesela, 2013’te Macar Parlamentosu’nda kabul edilen ve Anayasa Mahkemesi’nin bağımsızlığını ve özellikle seçim rekabetiyle ilgili olarak medya özgürlüğünü kısıtlayan anayasa reformu sonrasında Avrupa Parlamentosu 7. maddenin uygulanması için çağrıda bulunmuştur. Ama, Macaristan’daki anayasa reformunun kabul edilmesinden hemen sonra gerçekleşen Avrupa Konseyi, bu konuda herhangi bir açıklamada bulunmamıştır. Macaristan’da Birliğin temel ilkelinin ihlaline ilişkin standart ihlal prosedürünü takip eden ve Macaristan’ı ATAD’a şikayet eden AB, Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü 2016 yılında Romanya için değil Polonya için uygulamıştır (Kochenov ve Pech, 2016).

Polonya hükümetinin Yargıda Reform paketini geri çekmemesi ve uyarıları dikkate almadığı gerekçesi ile Avrupa Komisyonu Kasım 2017’de 7.maddenin işletilme kararı almıştır. 7. maddenin ilk etabında üye ülkeye karşı açılan soruşturma bir uyarı niteliğinde olsa da birlik üyelerinin 5’te 4’ünün ilk defa bir ihlali tanınmasıyla başlatılan bir süreç olduğu için önem taşımaktadır. Macaristan’daki ihlaller konusunda karar vermekte geciken AB, Polonya’daki ihaleleri değerlendirirken Venedik Komisyonu’nda esinlenerek hazırlanan hukukun üstünlüğü ilkesi kontrol listesini kullanmış ve ihlalin tespit edilmesinde daha objektif ve net bir karar verebilmiştir (Soyaltın Colella, 2019). Komisyon, Polonya hükümetinin yargı üzerindeki siyasi denetimini artırmak adına attığı adımları AB ilke ve değerlerinin korunmasına karşı açık bir risk olarak değerlendirmiştir. Böylece AB tarihinde ilk defa bir üye ülkeye karşı 7.madde devreye sokulmuştur. Fakat 7. maddenin ilk aşaması genelde semboliktir ve yaptırım uygulamayı mümkün kılacak aşamaların uygulanmasını garanti etmemektedir.

Takip eden aylarda bu sefer Macaristan 7.maddenin öngördüğü prosedürün konusu haline getirilmiştir. Avrupa Parlamentosu daha önce Mayıs 2017’de kabul ettiği tasarıyı 12 Eylül 2018 tarihinde oylamaya sunmuştur. Macaristan hükümetinin yargının bağımsızlığı, seçim sistemi, ifade özgürlüğü, akademik ve dini özgürlükler, azınlıklar ve göçmenlerin hakları konularındaki politik girişimlerinin ABA 2. maddede belirtilen kurucu ilkeleri ihlal ettiğine ilişkin oylama gerçekleştirmiş, 448 evet oyuyla Macaristan’ın Birlik değerlerini ihlal ettiği kararına varılmıştır. Böylece, Polonya’nın ardından Macaristan için de 7. maddenin birinci fıkrasının işletilmesi kabul edilmiştir. Bu karar ile Avrupa Parlamentosu tarihinde ilk kez 7. maddenin uygulanması için görüş bildirmiştir.

Her iki ülke için de bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı Konsey’de oy birliği ile verilecek karar ile bir sonuca bağlanacaktır. Belirtilmelidir ki hem Macaristan hem de Polonya için 7. maddenin ikinci fıkrasının uygulanma potansiyeli düşüktür. 7.maddenin ikinci aşamasının işletilmesi için oy birliğinin aranması demokratik ilkeleri ihlal eden devletlere karşı yaptırımların uygulanma olasılığını zayıflatmaktadır (Kochenov ve Pech, 2019). Bunun en büyük nedeni, ihlal ile itham edilen devleti destekleyen bir başka devletin kararı veto etmesi ihtimalidir. Nitekim Polonya ve Macaristan veto hakkıyla birbirlerini destekleyeceklerini ifade etmişlerdir (Financial Times, 2017).

7. maddenin uygulanmasının önündeki bir diğer zorluk parti politikaları ve Avrupa Parlamentosu’nun kendi içindeki içsel anlaşmazlıklardır (Sedelmeier, 2007). AB kurucu ilkelerini ihlal eden ülke Avrupa Parlamentosu’nda dahil olduğu parti grubu tarafından korunmaktadır. Macaristan’a karşı sert önemlerin alınması kararının gecikmesi büyük oranda Fidesz (Macar Yurttaş Birliği) Avrupa Parlamentosu’ndaki en büyük grup olan Avrupa Halk Partisi (EPP-European People’s Party)nin üyesi olması ile bağdaştırılmıştır. EPP, Macaristan’ın hukukun üstünlüğünü ihlal eden politikalara rağmen Fidesz’e destek vermiş, 7.maddenin kullanılmasına karşı çıkmıştır. Avrupa Parlamentosu’nda sandalye sayısını kaybetmek istemeyen grup, eleştirilere cevap vermek adına Fidesz’in üyeliğini askıya alma kararı vermiştir. Fidesz’in üyeliğinin askıya alınması, EPP’nin toplantılarına katılmayacağı anlamına gelirken, üyelikten tamamen çıkarma konusunda EPP politik davranmış ve adım atmamıştır.

Avrupa Komisyonu’nun da Macaristan konusunda isteksiz, Polonya konusunda yavaş davranmasının ardında politik gerekçeler olduğu ileri sürülebilir. Özellikle Brexit sürecinde AB güvenilirliğini korumak istemiş, ‘AB dağılıyor mu?’ yönündeki argümanlarına karşı imajını korumak adına ortak değerlere uygunsuz davranışlara bir oranda göz yummuştur (Schimmelfennig, 2018). Bu durum da üye ülkelere hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü kapsamında Komisyon önerilerine sembolik olarak uyum yönünde adım atıyor gibi görünmek ve kendi ajandalarını

gerçekleştirmek adına manevra alanı tanımıştır. Konsey, bu prosedürü etkisiz bir araç olduğu için eleştirmiş, onun yerine tüm üye ülkelerle yıllık diyalog süreçlerini öngören bir yaklaşımı önermiştir. Parti politikaları nedeniyle ihlaller karşısında adım atmakta isteksiz davranan Avrupa Parlamentosu'nun yanı sıra Komisyon ve Konsey arasındaki rekabet de ihlaller karşısında etkin bir politika izlenmesini zorlaştırmaktadır. Komisyon hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü kapsamında yetkilendirilirken, Konsey 7.madde uygulanmasında aktif rol üstlenmiştir. Her iki kurum da kendi yetki alanındaki prosedürün işletilmesi konusunda istekli, iş birliği konusunda isteksiz davranmaktadır.

Belirtilmelidir ki 7. maddenin demokratik değerlerden uzaklaşmış bir üye ülkede doğrudan bir politika değişikliğine yol açıp açmayacağı da net değildir. İlgili ülkenin normatif olarak AB'den izole edilmesi ve bu şekilde cezalandırılması beklenin tersi etkiyi de doğurabilir (Müller, 2015: 44; ayrıca bakınız Schlipphak ve Treib, 2017). Özellikle yukarıda belirtilen politik gerekçeler göz önüne alındığında 7.maddenin demokratik ilkelerden sapan üye ülkeler için etkili bir yaptırım mekanizması olup olmadığı muğlak hale gelmektedir. Üye ülkelerde çok temel ilkelerin korunması konusunda yaşanan sorunlar, genişleme başta olmak üzere komşuluk ve dış ilişkiler politikalarında AB'nin elini zayıflatmakta, güvenilirliğin zedelemektir. Özellikle genişleme kapsamında yargı ve temel hakların güçlendirilmesi en başında üyeliğin önkoşulu olarak tanımlanmış ve zaman içinde de artan kurumsal denetime tabi tutulmuştur (Karakeçeli, 2013).

## **5.AB'NİN BATI BALKANLAR GENİŞLEMESİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN GELİŞİMİ**

AB, aday ülkelerden üyelik öncesi hukukun üstünlüğünü ilkesine azami ölçüde saygı gösterilmesini talep etmektedir. Özellikle genişleme sürecinin Batı Balkanlara doğru kayması ile bu ilke AB'nin koşulluluk stratejisinin merkezine yerleşmiştir. Avrupa Komisyonu'nun 2018 Genişleme Stratejisi Belgesine bakıldığında aday ülkelerin AB ile bütünleşme süreçlerinde hukukun üstünlüğü ilkesine öncelik verildiği görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2018:17). Hukukun üstünlüğü ilkesinin teşvik edilmesi için geliştirilen ve AB'nin ikinci jenerasyon hukuk stratejisi olarak kabul edebileceğimiz yeni politika anlayışı (bakınız Bushey, 2015) AB'nin hukukun üstünlüğüne yönelik var olan geleneksel yaklaşımına alternatif olarak geliştirilmiştir.

Bu yeni yaklaşımın temelinde yargı reformlarının sürdürülebilirliği ve geriye döndürülemez özelliği yatmaktadır (Elbasani ve Soyaltın Colella, 2019). Avrupa Komisyonu'nun 2018 Genişleme Paketi kapsamında bu yeni yaklaşımın öncelikleri ortaya konmuştur: "Aday ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesi basta olmak üzere AB değerlerine uyum süreci somut sonuçlara yol açacak başarı tabanlı bir gelişim grafiği ile mümkündür. Bu sürecin kısa yolu olmadığı gibi, hayata geçen reformların da sürdürülebilir sonuçlar doğurması için gayretli şekilde uygulanması esastır" (Avrupa Komisyonu, 2018).

Bu yaklaşımın bir diğer *önemli* özelliği hukukun üstünlüğü ilkesinin aday ülkelerin başarısını gösteren bir ölçüt olarak ortaya çıkmasıdır. Bu çerçevede hukukun üstünlüğü ilkesi daha açık göstergeler ile tanımlanmış, gelişim eşikleri belirlenerek, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı daha sıkı bir denetime tabi tutulmuştur (Elbasani ve Sabic, 2017). Yolsuzlukla mücadele ve hukukun üstünlüğünün korunması konusunda karneleri zayıf olan Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye (Elbasani ve Sabic, 2017; Soyaltın 2017) bu yeni strateji çerçevesinde değerlendirilmektedir.

### **5.1 AB Hukukun Üstünlüğü İlkesi: Aday Ülkeler ve Temel Sorunlar**

Hukukun üstünlüğü ilkesi AB'nin aday ülkeler için belirlediği Kopenhag Kriterleri'nde bir katılım koşulu olarak açıkça ortaya konmuştur. Bu kriterler 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde AB genişlemesinin MDAÜ'yü kapsayacağını belirtmesinin ardından üye olacak ülkelerin yerine getirmesi gereken prensipler olarak belirlenmiştir. Hukukun üstünlüğü ilkesi siyasi kriterler kapsamında sayılmış ve üye olmak isteyen devletlerin demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarını sağlamaları gerektiği belirtilmiştir. Genişleme süreci MDAÜ'nün 2004 yılında, Romanya ve Bulgaristan'ın da 2007 üye olması ile Güney Doğu Avrupa'ya kaymış, Batı Balkan ülkeleri ve adaylık süreci 1999'dan beri devam eden Türkiye genişleme politikasının merkezine oturmuşlardır.

Aday ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesi diğer kurucu prensipler ile koşulluluk prensibinin konusu olmuş, başarılı reformlar ve iyi uygulamalar ödüllendirme; eksikler ve ilkelerin ihlali cezalandırma yöntemine tabi hale

gelmiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004; 2019). AB, MDAÜ’de benzer bir şekilde demokratik koşulluluk stratejisini üyelik sürecinde reformları teşvik etmek için kullanmış, fakat hem 2004 genişlemesiyle AB’ye katılan ülkelerde yapılan reformlardan geriye giden uygulamaların artması hem de aday ülkelerdeki zayıf demokrasi karnesi AB’yi daha kapsamlı bir strateji izlemeye itmiştir. Bu tespitin detaylı şekilde ortaya konmasından önce aday ülkelerde hukukun üstünlüğünün sağlanması konusunda tespit edilen sorunlara örnekler verilecektir.

Türkiye, adaylık statüsünü kazandığı 1999 yılından itibaren AB’den düzenli olarak Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) almakta ve belirtilen reform önceliklerine göre bir ulusal strateji belirlemektedir. 2001 yılında yayınlanan ilk KOB’da yargı bağımsızlığı ve yolsuzlukla mücadele kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır (Avrupa Konseyi, 2001:19). Türkiye’nin KOB’da belirtilen önceliklere göre attığı adımları değerlendiren Komisyon, ilerleme raporlarında yolsuzluğun hala önemli bir sorun olduğunun altını çizmiş (Avrupa Konseyi, 2002:46), yargı ve yürütme arasında var olan organik bağın hukukun üstünlüğü ilkesini zedelediğini ve yargının üst düzey yolsuzlukla mücadelede oynayacağı rolü zayıflattığını belirtmiştir (Avrupa Konseyi, 2003: 22). Bu kapsamda Adalet Bakanı’nın Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun üyesi olması yargıda bağımsızlığa ve tarafsızlığa zarar veren bir unsur olarak sayılmıştır (Avrupa Konseyi, 2003: 27). 2005 yılında müzakerelerin başlaması ile Türkiye’ye revize edilmiş KOB sunulmuş, yargıda bağımsızlığın sağlanması konusunda adımlar atılması için kısa vadeli bir program verilmiştir (Avrupa Konseyi, 2006: 22). 2008’de yayınlanan KOB ise temel olarak Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na odaklanmış, kurumun yargının bütününe temsil etmesinin temin edilmesi istenmiştir (Avrupa Konseyi, 2008: 5).

2005 yılında adaylık statüsü kazanan Kuzey Makedonya’da da üst düzey yolsuzluk devam eden bir sorun olarak belirtilmiştir, yargı bağımsızlığı alanında yaşanan sorunların giderilmesi istenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:10). Bu kapsamda İçişleri Bakanı’nın yakalama kararlarının uygulanmasında oynadığı rol yargıya siyasi müdahale olarak değerlendirilmiş (Avrupa Komisyonu, 2010: 68), hakim ve savcıların atanma ve yükseltme süreçlerinin siyasileştiğinin altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016, s.15,54). 2014 yılında adaylık statüsü verilen Arnavutluk da benzer sorunlar nedeni ile AB’den eleştiriler almaktadır. Adaylık statüsü öncesinde Arnavutluk için yayınlanan ortaklık belgelerinde yolsuzluk ve yargı arasındaki bağa dikkat çekilmiş, ülke yönetiminden yargı bağımsızlığının artırılması yönünde adımlar atması istenmiştir (Avrupa Konseyi, 2004; 2006a). Savcı ve hakim atamalarındaki keyfiyet AB tarafından acil olarak çözülmesi gereken bir sorun olarak belirtilmiştir (Avrupa Konseyi, 2004:7), Yüksek Adalet Konseyi’nin Yüksek Mahkeme ve Anayasa Mahkemesi üyelerini atama sürecindeki siyasi müdahaleler eleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015: 13). Sırbistan ve Karadağ’ın müzakere çerçevece belgelerinde de hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştirilmesine yönelik öncelikler belirlemiştir (Avrupa Komisyonu, 2018a:17). Bu kapsamda iki ülkeden de yargının bağımsızlığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele eden kurumların etkinliğinin artırılması yönünde adımlar atması istenmiştir.

Son dönemde Komisyonun yaptığı değerlendirmelerde Arnavutluk ve Makedonya belirlenen önceliklere ulaşmak adına yaptıkları reformlar için övülürken, Türkiye siyasi sistemde denetleme ve denge mekanizmalarını zedeleyen politikaları nedeni ile eleştirilmiştir. AB’nin hukukun üstünlüğüne gösterdiği artan ilgi Türkiye’de Aralık 2013 yılında başlayan yolsuzluk soruşturmasına denk gelmiştir. Yüksek düzey hükümet görevlilerini hedef alan yolsuzluk iddialarına karşı yürütülen soruşturma sonucunda FETÖ ile bağlantıları olduğu iddia edilen savcı ve hakimlerin görev yerleri değiştirilmiş ya da görevden ihraç edilmişlerdir. Yargıdaki bu temizlik yolsuzluk soruşturmalarının durmasına yol açmış, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Anayasa Mahkemesi gibi yüksek yargı organlarının üye yapılarının değiştirilmesine yol açan yasal değişikliklere giden yargı reformu sürecini başlatmıştır (Müftüler-Baç, 2016; Özbudun, 2014). Türkiye’de yaşanan bu gelişmelere cevaben Avrupa Komisyonu 23. ve 24. fasıllarda müzakerelerin başlatılması için gerekli eşiklerin belirlenmesini önermiş, yargıya siyasi müdahalelerin önlenmesi ve yargı bağımsızlığının artırılması için gerekli adımların atılmasının önemi vurgulanmıştır. Fakat 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra ülkedeki toplam hakim ve savcının %30’unun görevine son verilmesi acilen gerekli reformların yapılmasını engellemiş ve yargı bağımsızlığına zarar veren politikaları beraberinde getirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2018b: 63). Avrupa Komisyonu hukukun üstünlüğünün geliştirilmesi ilkesi Türkiye için bir numaralı öncelik olarak belirlerken (Avrupa Komisyonu, 2018b: 23), bu konuda adım atılmaması halinde Türkiye’ye yönelik fon kesintisi ve üst düzey müzakerelerin azaltılması gibi bir dizi siyasi ve mali yaptırım uygulayabileceğinin sinyalleri vermiştir. Yukarıda belirtilen örnekler aday ülkelerde başta hukukun üstünlüğü ilkesi başta olmak üzere demokratik ilkelerin yerleşmesine engel olan uygulamaları ortaya koymakta ve AB’nin yeni politika yaklaşımlarını anlaşılır kılmaktadır.

## **5.2 AB Hukukun Üstünlüğü İlkesi ve Aday Ülkelere Yönelik ‘İkinci Jenerasyon’ Yaklaşım**

Hukukun üstünlüğü, Batı Balkanlar genişlemesi çerçevesinde kurucu ilkeler arasında öne çıkmaya başlamıştır. AB, hukukun üstünlüğüne saygıyı diğer kurucu ilkelerin teminatı olarak görme eğilimindedir (Strelkov 2016). Bu kapsamda AB'nin Batı Balkanlar genişlemesi ile hukukun üstünlüğünün yerleşmesi için daha kapsamlı adımlar atmaya başladığını ve ülkeleri daha sıkı denetime tuttuğunu söyleyebiliriz. Önceki genişleme dalgalarından çıkarılan dersler ve üyelik sonrası artan ihlaller AB'yi bu konuda yeni bir yaklaşım geliştirmeye itmiştir (Bushey, 2015; Kochenov ve Bárd, 2018).

AB'nin hukukun üstünlüğü ilkesine yönelik yeni yaklaşımı, Türkiye ve Hırvatistan ile müzakerelerin başlatılması ile daha net hale gelmiştir. Daha önceki genişleme süreçlerinde tek bir başlık olarak kabul edilen Adalet ve İçişleri faslı ikiye bölünmüş, 23. fasıl “Yargı ve Temel Haklar” 24. fasıl ise “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” konularını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Hırvatistan ve Türkiye ile müzakerelerin başlamasının ardından yayınlanan 2006 Genişleme Strateji Belgesi'nde, Komisyon özellikle hukukun üstünlüğünü ilkesini ilgilendiren 23. ve 24. fasılların açılması ve kapatılması için eşikler belirlemiş ve katılım sürecini belirleyen kuralları güçlendirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006).

Avrupa Komisyonu'nun Genişleme Strateji Belgesi'nde ayrıca aday ülkelerin özellikle yargı bağımsızlığı, yolsuzluk ve organize suçla mücadele gibi zor reform alanlarında katılım sürecinin başında adım atması zorunluğunun altı çizilmiş, uygulamadaki eksiklerin giderilmesi temel başarı ölçütü olarak belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006: 5). AB'nin hukukun üstünlüğü ilkesini sağlamlaştırma konusunda attığı somut adımlar ilk olarak Hırvatistan'ın müzakere sürecinin yönetilmesinde ve Karadağ'ın müzakere sürecinin hazırlanmasında dikkate alınmıştır. 2010 yılında Hırvatistan'dan 23. fasılın açılması için belirlenen eşiklere ulaşmak konusunda ülkedeki gelişmeyi gösteren bir hareket planı hazırlaması ve bu planların gelişme düzeyi ve uygulama performansını yansıtması istenmiştir. Ayrıca, müzakerelerin sonlandırıldığı 2011 yılından Hırvatistan'ın üye olduğu 2013 yılına kadar ülkede reformların gidişatını gözlemlemek adına bir izleme mekanizması oluşturulmuştur (Nechev, 2013: 4-5).

AB, hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştirilmesi konusunda 2011 yılında, Karadağ ile müzakerelere başlamadan önce bir adım daha atmış, Genişleme Strateji Belgesi'nde düzenli izleme, yapılandırılmış diyalog, akran incelemesi, eşleştirme ve mali yardım gibi politikalarla hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlamlaştırılması planlanmıştır. Aday ülkelerde hukukun üstünlüğü konusunda devam eden sorunlar, AB için bir endişe kaynağı olarak belirtilmiş, hukukun üstünlüğü ilkesinin üyelik için temel koşul olduğunun altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 4). Bu gerekçe ile aday ülkelerden hukukun üstünlüğü ilkesine ilişkin konulara müzakerelerin en başından itibaren azami ölçüde önem vermeleri istenmiştir. Komisyon, aday ülkeler için hazırlanan hareket planlarına göre ilgili fasılların mümkün olan en kısa zamanda açılması için çalışmalar yapacak, aday ülkelerin belirlenen eşiklere erişim konusunda attığı adımları sıkı denetime tabi tutup gerek gördüğü yerlerde düzenleyici önlemler alacaktır (Avrupa Komisyonu, 2011: 3).

Sırbistan ile müzakerelere başlamadan önce AB, ‘ilk önce temel ilkeler’ (*fundamentamentals first*) prensibini benimsemiş, 2013 Genişleme Strateji Belgesi'nde hiçbir aday ülkenin hukukun üstünlüğü ilkesine yönelik yapılan reformları geri dönülemez biçimde sağlamlaştırmadan AB'ye üye olamayacağı açıkça belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 3). Bu yaklaşım çerçevesinde 23. ve 24. fasılların açılması için belirlenen eşiklere ulaşma konusunda aday ülkelere yardım etmek adına her aday ülkenin ulusal sistemi ve gelişmişlik düzeyine göre farklı reform öncelikleri belirlenmiştir (Vachudova, 2014: 132). Mesela Makedonya için yargı bağımsızlığı ve yolsuzlukla mücadele alanlarında reformları kapsayacak şekilde hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi bir numaralı öncelik olarak belirlenmiş, Arnavutluk için yargının bağımsızlığı ve hesap verebilirliğinin artırılması ve yolsuzlukla mücadele etkin reformların yapılması müzakerelerin başlaması için belirlenen beş öncelikten ikisi olarak sayılmıştır. Kıbrıs vetosundan dolayı Türkiye'ye bu fasıllarda müzakerelerin açılması için bir takvim verilmezken, Karadağ'ın verilen eşiklere büyük ölçüde ulaştığı belirtilmiştir.

Avrupa Komisyonu 2015 yılında ‘ilk önce temel ilkeler’ prensibinin genişleme politikasının belkemiği olduğunun altını çizmiş, Genişleme Stratejisi Belgesi'nde aday ülkelerde devam eden hukuk sorunlarına dikkat çekmiştir. Yargı sistemlerinin yeterince bağımsız, etkili ve hesap verebilir olmadığı belirtilmiş, yolsuzlukla mücadele konusunda reform eksikliğinin altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015a: 2). Komisyon, ayrıca hukukun

üstünlüğü ilkesinin temel bileşenleri olan yargı, bağımsızlığı, yolsuzlukla mücadele ve organize suçun önlenmesi alanlarında daha spesifik öncelikler belirlemiş, aday ülkeleri karşılaştırmalı olarak değerlendirebileceği ölçekler tanımlamıştır. Komisyon, bu yöntem ile daha sistemli ve detaylı yıllık değerlendirmeler yapmayı amaçlamış, şeffaflığı ve karşılaştırmalı analiz kapasitesini artırmayı hedeflemiştir.

2018 yılına gelindiğinde, Arnavutluk ve Makedonya müzakerelere hazırlanırken Komisyon, Genişleme Strateji Belgesi kapsamında hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesine yönelik girişimleri içeren bir hareket planı hazırlamıştır. Bu çerçevede hareket planı var olan müzakere araçlarının tüm Batı Balkan ülkelerini kapsayacak şekilde genişletilmesini planlanmış, reform uygulamalarının değerlendirilmesi pratiğinin yaygınlaştırılmasını benimsenmiştir. Belirtmek gerekir ki, gelişen bu strateji AB'nin aday ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesi kapsamında yürütülen politikaları daha gerçekçi bir gözle analiz etmesine imkan verecek kapasitedir. Komisyon ilerleme raporlarında uzunca bir süre formel anlamda yapılan yasa ve kurumsal değişiklikleri destekler bir tavır sergilemiş, hakimlere ve savcılara yönelik artan eğitimleri, bilgisayar tabanlı sistemlerin oluşturulması ve yolsuzlukla mücadele birimlerinin kapattığı soruşturma sayıları gibi sembolik adımları 'gelişme' olarak değerlendirmiştir (Nicolaidis ve Kleinfeld, 2019:13) Buna karşılık eksiklikler ilgili ülkedeki siyasi nedenlerden dolayı gerekli reformların gecikmesi ile açıklanmıştır. AB'nin bu dar bakış açısı aday ülkelerde 'AB reformu' adı altında yapılan ama yürütmeyi yargı karşısındaki güçlendiren yasal ve anayasal değişikliklerin doğru şekilde değerlendirilmesinin ve gerekli önlemlerin alınmasının önüne geçmiştir (Elbasani ve Soyaltın Colella, 2019).

Bu çalışmada incelenen yeni jenerasyon yaklaşımlar, daha kapsamlı ve detaylı izleme süreçlerini öne çıkarmış, ölçülebilir eşikler belirlemiş, ülkeler arasında karşılaştırmalı analiz yapma imkanı veren ölçekler tanımlamış ve uygulamadaki performansı müzakerelerin en başından itibaren denetime tabi tutan bir strateji belirlemiştir. Bu yaklaşımın AB'ye hükümetlerin kurumsal ve yasal olarak kağıt üzerinde yaptıkları reformların arkasında yatan gerçek gündemlerini göstermek konusunda yardımcı olacağı söylenebilir. Fakat bu durum AB'nin aday ülkelerde iç politikanın karmaşık doğasına, patronaj ağlara ve siyasi hesaplara odaklanan daha kapsamlı bir yaklaşım geliştirmesini de gerekli kılacaktır.

## **6.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Hukukun üstünlüğü demokratik rejimlerin olmazsa olmazıdır. AB, kurucu antlaşmalarında hukukun üstünlüğü ilkesi, demokrasi, insan hakları ile birlikte Birliğin üzerine oturduğu kurucu ilkeler olarak belirlenmiştir. Çalışmanın girişten sonraki ikinci bölümünde AB'de hukukun üstünlüğü ilkesinin yasal tabanı ve Birlik için politik önemi belirtilmiştir. AB'nin kurucu ilkeleri olarak bu değerlere saygı sadece üye devletlerden değil birliğe üye olmak isteyen ülkelere de talep edilmektedir. Birliğin temel değerlerine saygı hükmü adaylık sürecinde demokratik koşulluluk strateji ile desteklenmekte, ilerleme raporları ile izlenmekte; demokratik ilkelere uyum sağlamayan ülkelere üyelik müzakerelerin dondurulması, fonların askıya alınması gibi yaptırımlar uygulanabilmektedir. Aynı şekilde üyelik sonrasında da bu ilkelere riayet edilmesi denetime tabi tutulmuş, aykırı politikalar izleyen ülkelere karşı ihlal prosedürü tanımlanmıştır. Her ne kadar demokratik ilkelere uyum ATAD'ın yargı yetkisinin dışında kalsa da Amsterdam Antlaşması ile bu kurucu ilkeleri ihlal eden ülkeler için 7. madde çerçevesinde yaptırımlar öngörülmüş, Lizbon Antlaşması ile 7. maddenin uygulanmasına ilişkin prosedürler yeniden düzenlenmiştir. Fakat belirtilmelidir ki aday ülkelerde demokratik değerlerin güçlenmesi için geliştirilen mekanizmalar üye ülkeler ile kıyaslandığında çok daha kapsamlı ve eskidir.

Üye ülkelerde demokratik ilkelerin korunması konusunda politika geliştirmekte geciken AB, 2004 genişlemesiyle AB'ye katılan ülkelere (özellikle Polonya ve Macaristan) son dönemde hukukun üstünlüğü başta olmak üzere demokratik ilkeleri zedeleyen politikalara karşı da uzun süre eylemsiz kalmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde adı geçen ülkelere AB'nin kurucu ilkelerine aykırı olarak nitelendirilen politikalar detaylı olarak incelenmiş, hukukun üstünlüğü ilkesinin krize girmesine neden olan politikalar tartışılmıştır. 2004 genişlemesiyle AB'ye katılan ülkelere yaşanan bu gelişmeler AB kendi içinde hukukun üstünlüğünü nasıl koruyacağı konusunda akademik araştırmaların artmasına yol açmıştır. Çalışma akademik yazındaki araştırmalardan yararlanarak üye ülkelerde demokratik prensiplerin ihlalini önlemeyi amaçlayan mekanizmaları detaylı şekilde incelemiştir. Bulgaristan ve Romanya için kullanılan CVM mekanizması herhangi bir yaptırım gücü olmadığı için her iki ülkede de yolsuzluğun önlenmesinde etkin sonuçlar üretmekte yetersiz kalırken, bu iki ülkenin daha sert bir yaptırım

aracı olan Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü çerçevesinde değerlendirilmesi önerilmiştir. ABA 7.madde ve ABA.258. maddede tanımlanan ihlal prosedürünü tamamlama amacıyla geliştirilen ve diyaloga dayalı olan bu prosedür ilk defa Polonya için kullanılmış ama etkili sonuçlar doğurmadığından 7. maddenin ilk aşaması devreye sokulmuştur. Çalışmada farklı aşamaları detayları ile incelenen 7. madde Polonya'dan sonra Macaristan için de işletilmeye başlanmıştır. Her iki ülkeye AB'nin bir yaptırım uygulaması için Konsey'de oybirliği ile karar alınması gerekmektedir. İhlal prosedürüne dahil olan ülkelerin birbirleri için veto hakkı kullanacağı göz önüne alındığında maddenin işlev kazanması zor görünmektedir. Çalışma ayrıca Avrupa Parlamentosu'ndaki parti grupları ve Komisyon ve Konsey arasındaki kurumsal rekabete de dikkat çekerek 7.maddenin uygulanmasının önündeki siyasi ve kurumsal gerekçeleri sıralamıştır.

AB'nin hukukun üstünlüğüne yönelik geleneksel yaklaşımının Polonya ve Macaristan'da başarısız sonuçlara yol açması, Birliğin genişleme politikasında kurumsal düzenlemelere gitmesine ve yeni politik yaklaşımlar geliştirmesine yol açmıştır. Akademik yazında genelde üye ülkeler nezdinde değerlendirilen demokratik ihlaller, aday ülkeler için de önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu çalışma, inceleme kapsamına aday ülkeleri de alarak literatürdeki bu boşluğu doldurmayı amaçlamış, AB'nin hukukun üstünlüğü ilkesini korumaya yönelik politikalarına karşılaştırmalı bir perspektif kazandırmak istemiştir. Bu kapsamda beşinci bölümde aday ülkeler için hukukun üstünlüğü ilkesinin gelişimi analiz edilmiş, genişleme strateji belgeleri çerçevesinde ikinci jenerasyon hukuk stratejisi ve getirdiği yeni yaklaşımlar tartışılmıştır. Yolsuzlukla mücadele ve hukukun üstünlüğünün teşvik edilmesi konusunda karneleri zayıf olan Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye'den örneklerle uygulamaya yönelik eksiklikler ortaya konmuş, bu çerçevede AB'nin zaman içinde daha kapsamlı hale gelen ve *kağıt üzerindeki reformlara değil* uygulamadaki performansa odaklanan stratejisi değerlendirilmiştir. Yeni bir hukuk ihlali krizi ile daha karşılaşmak istemeyen AB, aday ülkelerde bu yeni yaklaşım ile müzakerelerin en başından itibaren hukukun üstünlüğü ilkesini denetime tabi tutmayı ve uygulamada eksiklikleri üyelik öncesinde gidermeyi amaçlamaktadır. Fakat üye ülkelerde yaşanan hukuk ihlallerine müdahale etmek konusunda isteksiz davranan AB'nin aday ülkelerde iç politikanın çamurlu suyuna elini ne kadar bulaştırmak isteyeceği ya da aday ülkelerin bu konuda meşruiyeti zedelenen Birlik ile ne ölçüde iş birliğine hazır olacağı zamandan çok bir endişe konusudur.

## KAYNAKÇA

- Agh, A. (1999) Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: the Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy* (6) 5: 839–54.
- Avrupa Birliği Antlaşması (1993) <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim tarihi: 12.10.2019)
- Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi (2000) <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (Erişim tarihi:15.10.2019)
- Avrupa Konseyi (2001) Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, (2001/235/AT)
- Avrupa Konseyi (2004) Arnavutluk için Avrupa ortaklık Belgesi (2004/519/AT)
- Avrupa Konseyi (2006) Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, (2006/35/AT)
- Avrupa Konseyi (2006a) Arnavutluk için Avrupa Ortaklık Belgesi (2006/54/AT)
- Avrupa Konseyi (2008) Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, (2008/157/AT)
- Avrupa Komisyonu (2002) Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 İlerleme Raporu SEC (2002) 1412
- Avrupa Komisyonu (2003) Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 İlerleme Raporu SEC (2003)1212
- Avrupa Komisyonu (2006) AB Genişleme Politikasına İlişkin 2006 Bilgilendirmesi COM (2006)649 nihai
- Avrupa Komisyonu (2011) AB Genişleme Politikasına İlişkin 2011 Bilgilendirmesi COM (2011) 666 nihai
- Avrupa Komisyonu (2014) Hukukun Üstünlüğünün Güçlendirilmesi için Yeni bir Çerçeve COM(2014) 158 Final.
- Avrupa Komisyonu (2007) Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti için İlerleme Raporu SEC (2007) 1432
- Avrupa Komisyonu (2010) Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti için İlerleme Raporu SEC (2010)1332
- Avrupa Komisyonu (2015) Arnavutluk 2015 yılı İlerleme Raporu SWD (2015) 213 nihai
- Avrupa Komisyonu (2015a) AB Genişleme Politikasına İlişkin 2015 Bilgilendirmesi COM (2015) 611nihai
- Avrupa Komisyonu (2016) Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti için İlerleme Raporu SWD (2016) 362 final
- Avrupa Komisyonu (2018) Batı Balkanlar ve Türkiye için Genişleme Paketi, 17 Nisan 2018 [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3342\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3342_en.htm)
- Avrupa Komisyonu (2018a) AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi COM (2018) 65 nihai
- Avrupa Komisyonu (2018b) Türkiye 2018 yılı İlerle Raporu, SWD (2018) 153 nihai
- Bayram, M. (2018) “Avrupa Birliği'nin Dayandığı Değerlerin Korunması”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6(11): 67-82
- Börzel, T. ve Risse, T. (2009) Venus Approaching Mars? The European Union's Approaches to Democracy Promotion im Comparative Perspective A Magen, M McFaul ve T. Risse (der.) *Democracy Promotion in the US and the EU Compared* içinde (ss.34-60) Houndmills:Palgrave Macmillan
- Börzel, T. ve Schimmelfennig, F. (2017) Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 24(2), 278-296
- Bushey, A. (2015) Second Generation Rule of Law and Anti-Corruption Programming Abroad: Comparing Existing U.S. Government and International Best Practices to Rachel Kleinfeld's Advancing the Rule of Law Abroad; Next Generation Reform. *Houston Journal of International Law*, 37(1)
- Closa, C. ve Kochenov, D. (2018) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge Universty Press
- Elbasani, A. ve Sabic, S. (2017) Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1317-1335
- Elbasani, A ve Soyaltın, Colella, D. (2019) How to Seize the State and Get Away with It! Controlled Judiciary and impunity of Corruption under the Guise of EU Conditionality. Konferans Tebliği, APSA, 1 Eylül 2019, Washington
- Epstein, R. ve Sedelmeier, U. (2008) Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *Journal of European Public Policy*, 15 (6), 795-805.

- Eralp, N. (2012) Macaristan'da AB Temel Değerlerinden Geriye Gidiş: AB Acz İçinde mi? *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)*, No:20
- Financial Times (2017) Hungary's Orbán vows to defend Poland from EU sanctions, 22 Temmuz 2017 <https://www.ft.com/content/b1bd2424-6ed7-11e7-93ff-99f383b09ff9> (Erişim tarihi: 14.10.2019)
- Gasior-Niemiec (2003) Traces of Europeanization: Poland. *Polish Sociological Review*. 141:31-51
- Guardian (2018) Thousands cry 'shame' as Polish president signs off judicial reforms, 26 Temmuz 2018 <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/26/poland-protests-thousands-cry-shame-against-judicial-reforms> (Erişim tarihi: 25.08.2019)
- Guardian (2017) Poland hits back at EU 'blackmail' over judicial reforms", 26 Temmuz 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/26/poland-hits-back-eu-blackmail-judicial-reforms> (Erişim tarihi: 22.10.2019)
- Halmay, G. (2018) The possibility and desirability of economic sanction: ule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States. *EUI Working Paper LAW 2018/06*
- Karakeçeli F. (2013) Yargı ve Temel Haklar Alanı Açısından AB Adaylığı ve AB üyeliği Söylediğimi yap. Yaptığımı Yapma. *IKV Bilgilendirme Notu*. No:67
- Kelemen R. Daniel ve Blauburger, M. (2016) Introducing the debate: European Union safeguards against member states' democratic backsliding. *Journal of European Public Policy*, 24(3):317-320
- Kochenov, D., Magen, A.ve Pech, L. (2016) Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1045-1049
- Kochenov, D. ve Pech, L. (2016) Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation. *Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1062-1074
- Kochenov, D. ve Pech, L. (2019) Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid. *RECONNECT Policy Brief*.
- Kochenov, D.ve Bárd, P. (2018) Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement. *RECONNECT Working paper No.1*
- Magen, A. (2016). Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of Common Market Studies* 54 (5): 1050–1061.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016) The Quest for Good Governance: Learning from Virtuous Circles. *Journal of Democracy*, 27(1), 95-109
- Müftüler-Baç, M. (2016). Judicial Reform in Turkey and the EU 's Political Conditionality: (Mis)Fit between Domestic Preferences and EU Demands. "Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP), no.18
- Müller, J. (2015) Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal*, 25(2),141–160.
- Nechev, Z. (2013) Bolstering the rule of law in the EU enlargement process towards the Western Balkans. *Clingendael Institute Policy Brief* (22)
- Nicolaidis, K. ve Kleinfeld, R. (2019) Rethinking Europe's "rule of law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Paper No. 49*, OECD
- Noutcheva, G. ve Bechev, D.(2008) The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU", *East European Politics and Societies*. 22(8):111-144
- Özbudun, E. (2015) Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism. *The International Spectator*, 50 (2), 42-5
- Päivi, L. (2002). Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity. *Austrian Review of International and European Law* 7: 53–80.
- Pech, L.(2009). The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. Jean Monnet Working Paper No. 04/09.



- Pech, L. (2016) The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges. *Asia Europe Journal*, (14), 7–24
- Schimmelfennig, F. (2018). Brexit: differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy* 25 (8), 1154-1173
- Schimmelfennig, F. ve Ulrich Sedelmeier (2004) Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661–679
- Schimmelfennig, F. ve Ulrich Sedelmeier (2019) The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy* DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333
- Schlipphak B. ve Treib, O. (2017). Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. *Journal of European Public Policy*, (24)3, 352-365
- Sedelmeier, U. (2017) ‘Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure’ *Journal of European Public Policy*, 24 (3): 337-351
- Sedelmeier, U. (2016) Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, *Journal of Common Market Studies* 52(1),105–121
- Sedelmeier, U. ve Lacatus, C. (2016) Compliance with the European Union’s Anti-Corruption Conditions in the ‘Cooperation and Verification Mechanism’: Why Is Romania Better than Bulgaria? *Working paper 28*, “Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond” (MAXCAP).
- Soyaltın, D. (2017) *Europeanisation, good governance and corruption in the public sector: The case of Turkey*. New York: Routledge
- Soyaltın Colella, D. (2019) The “rule -of -law- crisis” in Europe, but whose crisis? Konferans Bildirisi, “European Responses to the Decay of the Rule of law and Human Rights protection in Turkey: Exceptional or symptomatic?” FU Berlin, 30 Mayıs
- Strelkov, A. (2016). The EU and Rule of Law Promotion in Western Balkans—A New Role for Candidate States’ Parliaments. *East European Politics* 32: 505–524
- Vachudova, M. A (2014) EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On. *Journal of Common Market Studies* 52 (1, 122-138
- The New Yorker (2019) “Viktor Orbán’s Far-Right Vision for Europe”, 7 Temmuz 2019 <https://www.newyorker.com/magazine/2019/01/14/viktor-Orbáns-far-right-vision-for-europe> (Erişim tarihi: 02.10.2019)
- Van Hüllen, V. ve Börzel, T. (2015) Why Being Democratic Is Just Not Enough: The EU’s Governance Transfer, V.van Hüllen ve T.Börzel (der) *Governance Transfer by Regional Organizations* içinde (ss.227-245) Houndmills:Palgrave Macmillan
- Vatandaş S. (2018) AB’nin Polonya ve Macaristan Sancıları. INSAMER Analiz. [https://insamer.com/tr/avrupa-birliginin-polonya-ve-macaristan-sancilari\\_179yedinci.html](https://insamer.com/tr/avrupa-birliginin-polonya-ve-macaristan-sancilari_179yedinci.html) (Erişim Tarihi: 30.10.2019)