T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AB'NİN DEMOKRATİK GERİLEMEYE TEPKİSİ: POLONYA VE MACARİSTAN ÖRNEĞİ

Hilal ÖZDİKİCİ

Danışman
Doç. Dr. Sevgi ÇİLİNGİR

2026

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AB'NİN DEMOKRATİK GERİLEMEYE TEPKİSİ: POLONYA VE MACARİSTAN ÖRNEĞİ

Hilal ÖZDİKİCİ

Danışman
Doç. Dr. Sevgi ÇİLİNGİR

İZMİR - 2026

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite	:	Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü	:	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ana Bilim Dalı	:	Avrupa Birliği Anabilim Dalı
Program	:	Avrupa Birliği Yüksek Lisans
Adı ve Soyadı	:	Hilal Özdikici
Öğrenci No	:	2022801453
Tez Başlığı	:	Ab'nin Demokratik Gerilemeye Tepkisi: Polonya ve Macaristan Örneği
Savunma Tarihi	:	03/03/2026
Danışmanı	:	Doç. Dr. Sevgi Çilingir

JÜRİ ÜYELERİ

Unvanı Adı Soyadı	**Üniversitesi**	**İmza**
Doç. Dr. Sevgi Çilingir	Dokuz Eylül Üniversitesi	
Prof. Dr. Sinem Ünaldılar	Ege Üniversitesi	
Doç. Dr. İbrahim Saylan	Dokuz Eylül Üniversitesi	

Hilal Özdikici tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Erhan Demireli
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “AB’nin Demokratik Gerilemeye Tepkisi: Polonya ve Macaristan Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

02.4.2026
Hilal ÖZDİKİCİ

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

AB'nin Demokratik Gerilemeye Tepkisi: Polonya ve Macaristan Örneği

Hilal ÖZDİKİCİ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Programı

Günümüzde demokratik yönetimlerde gözlemlenebilir bir gerileme süreci yaşanmaktadır. Küresel krizler, devletlerin yönetim biçimlerinde ve eğilimlerinde köklü değişimlere yol açmıştır. Son dönemde pek çok ülkede aşırı sağ ve popülist akımların güç kazanması, demokratik standartların zayıflamasına neden olmuştur. Bu süreçte iktidarlar, güçlerini pekiştirmek ve sürdürmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemelere başvurmaktadır. İktidar partileri; kontrol ve denge mekanizması olarak görev yapan kurumların yetkilerini kısıtlamak, muhalefeti baskı altına almak ve seçim yasalarını değiştirmek gibi kritik adımlar atmaktadır.

Avrupa Birliği (AB), bu genel eğilim doğrultusunda, bazı üye devletlerinde yaşanan demokratik gerileme sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Üye devletlerin birliğe katılım sonrası temel değerleri ihlal etmesi, bu durum karşısında AB'nin takınacağı tavır ve elindeki mekanizmaların etkinliği önemli bir araştırma konusu haline gelmiştir. Bu çalışma; Polonya ve Macaristan'da gözlemlenen demokratik gerileme karşısında AB'nin, kurucu antlaşmalarda yer alan demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel değerleri koruma noktasındaki tutumunu ve geliştirdiği araçları analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmada, AB'nin bu ülkelere yönelik tutumu birincil kaynaklar odağında ele alınacaktır. Macaristan'da Fidesz Partisi'nin, Polonya'da ise PiS (Hukuk ve Adalet) Partisi'nin iktidarı döneminde derinleşen demokratik gerileme süreçleri incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde, Polonya ve Macaristan'ın tarihsel süreçteki AB ilişkileri ve katılım süreçlerinin yanı sıra

"demokratik gerileme" kavramı çerçevesinde ülkelerin demokrasilerinde yaşanan düşüşler özetlenecektir. Üçüncü bölümde, AB antlaşmalarında tanımlanan temel değerlerin ihlali durumunda devreye giren mekanizma ve araçlar tanıtılacaktır. Dördüncü bölümde ise üye ülkelerdeki bu gelişmelere AB kurumlarının verdiği tepkiler incelenecektir. Sonuç olarak araştırma, AB temel değerlerinin aşınmasını birliğin perspektifinden yorumlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokratik Gerileme, Avrupa Birliği, AB Temel Değerleri

ABSTRACT

Master's Thesis

The EU's Response to Democratic Backsliding: The Cases of Poland and Hungary

Hilal ÖZDİKİCİ

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of European Union Studies

European Union StudiesProgram

Today, a discernible decline is being observed in democratic governance worldwide. Global crises have led to significant shifts in the governance structures and tendencies of states. Recently, the rise of far-right and populist movements in various countries has resulted in a erosion of democratic standards. In this context, governments have resorted to legislative amendments to consolidate and sustain their power. Ruling parties often take critical steps such as limiting the authority of institutions that serve as checks and balances, restricting the opposition, and altering electoral laws.

The European Union (EU) has been confronted with these developments of democratic backsliding within its own member states, reflecting this global trend. The violation of fundamental values by member states following their accession, the stance the EU should adopt in the face of such situations, and the effectiveness of the mechanisms and tools at its disposal have become significant subjects of research. This study aims to analyze the EU's stance and position throughout the processes and mechanisms established within its treaties and over time, specifically regarding the core values of democracy and the rule of law in the face of democratic backsliding in Poland and Hungary.

The study will examine the European Union's (EU) stance toward these countries with a focus on primary sources. It will analyze the deepening processes of democratic backsliding during the tenures of the Fidesz Party in Hungary and the Law and Justice (PiS) Party in Poland. The first section of the study will outline the historical EU relations and accession processes of Poland

and Hungary, alongside the decline in their democracies within the framework of the "democratic backsliding" concept. In the third section, the mechanisms and tools that are activated in the event of a violation of the fundamental values defined in the EU treaties will be introduced. The fourth section will examine the responses of EU institutions to these developments within the member states. Consequently, the research will interpret the erosion of the EU's fundamental values from the perspective of the Union.

Keywords: Democratic Regression, European Union, EU’s Core Values

AB'NİN DEMOKRATİK GERİLEMEYE TEPKİSİ: POLONYA VE MACARİSTAN ÖRNEĞİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
TABLOLAR LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE LİTERATÜR TARAMASI	
1.1. DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK GERİLEME	4
1.2. GÜNÜMÜZ DEMOKRATİK TABLOSU	5
1.2. İLLİBERALİZM VE POPÜLİZM	7
1.3. AB'DE DEMOKRASİ VE AVRUPALILAŞMA	10
İKİNCİ BÖLÜM	
POLONYA VE MACARİSTAN'IN AB YOLCULUĞU	
2.1. POLONYA VE MACARİSTAN'IN AB YOLCULUĞU	13
2.2. POLONYA VE MACARİSTAN'DA DEMOKRATİK GERİLEME	18
2.2.1. Demokratik Gerileme	18
2.2.2. Macaristan	19
2.2.3. Polonya	21

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AB'NİN HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KRİZİNE KARŞI ARAÇLARI

3.1. MADDE 7 MEKANİZMASI 24
3.2. ABAD VE İHLAL DAVALARI 27
3.3. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ ÇERÇEVESİ 27
3.4. KOŞULLULUK İLKESİNİN KULLANILMASI 30
3.5. AB ADALET SKOR TABLOSU 30

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
ÜLKELERDEKİ DEMOKRATİK GERİLEMEYE AB'NİN TAVRI

4.1. POLONYA VE AB KURUMLARI 34
4.1.1. Polonya İçin Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararları 36
4.1.1.1. Anayasa Mahkemesi'nin Bağımsızlığı ve İşleyişi Hakkında 38
4.1.1.2. Yargı ve Yargı Mensuplarının Bağımsızlığı Hakkında 46
4.1.1.3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesine İlişkin 50
4.1.1.4. Polonya ve AB Kurumları Değerlendirme 51
4.1.2. 2017 Tarihli Polonya'nın Hukukun Üstünlüğüne Yönelik İhlal Riskinin Belirlenmesi Üzerine Alınan Gerekçeli Karar 52
4.2. MACARİSTAN VE AB KURUMLARI 59
4.2.1. Macaristan ve ABAD 61
4.2.1.1. Macaristan ve Merkez Bankası 62
4.2.1.2. Erken Emeklilik Davası 63
4.2.1.3. STK'ya Karşı Saldırı Konusunda 2 İhlal Davası (Lex NGO ve Lex Stop Soros) 64
4.2.1.4. Macaristan ve Ombudsman 65
4.2.1.5. Orta Avrupa Üniversitesi Davası 65
4.2.2. Parlamento'nun Macaristan Kararları 66
4.2.2.1. Değerlendirme 68
4.3. 2022 HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ RAPORUNDA POLONYA VE MACARİSTAN 69

4.4. MACARİSTAN VE POLONYA İÇİN MADDE 7 SÜREÇLERİ 70

SONUÇ 74
KAYNAKÇA 80

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİHA	Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İş birliği Teşkilatı
BM	Birleşmiş Milletler
ECR	Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular Partisi
EPP	Avrupa Halk Partisi
FİDESZ	Macar Yurttaş Birliği Partisi
PiS	Hukuk ve Adalet Partisi

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Macaristan Hukukun Üstünlüğü Endeksi Puanları s. 21
Tablo 2: Polonya Hukukun Üstünlüğü Endeksi Puanları s. 22

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Macaristan Demokrasi Endeksi s. 20
Şekil 2: Polonya Demokrasi Endeksi s. 22

GİRİŞ

Tarihsel anlamda uzun yıllar boyunca birleşik Avrupa hayali ve hedefi var olmuştur. Fakat bu fikrin gerçek anlamda temeli, 19. yüzyılda oluşmuştur. 1834 yılında Alman devletleri arasında meydana gelen Gümrük Birliği, Avrupa açısından ileride "birleşik Avrupa" gibi hayallerin gerçekleşmesi noktasında bir örnek olmuştur. Yaşanan savaşlar ve krizler ortamında özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında neredeyse her açıdan büyük zarara uğramış Avrupa'nın toparlanması ve iyileşmesi konusunda verilen ABD destekleri ile bir grup Avrupa ülkesi bir araya gelmeye başlamıştır. Schuman Deklarasyonu gibi gelişmeler ile birlikte bugün Avrupa Birliği olarak karşımıza çıkan kendine özgü bir yapı oluşmuştur. Bu kendine has yapının oluşma evresi yaşanan derinleşme ve genişlemelerle desteklenmiştir. Başlangıçta 6 kurucu üye ile oluşturulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, şu anki 27 üyeli Avrupa Birliği'ne doğru evrilmiştir. Derinleşmenin yanı sıra yaşadığı 6 genişleme, 27 üyesi ile dünyada önemli bir aktör ve benzeri görülmemiş bir yapı haline gelmesini sağlamıştır. Amsterdam Anlaşması ile ilkelerini ilk kez kurucu antlaşmalar bazında değinilmiştir. Bu ilkelere göre, birlik kendini "özgürlük, insan hakları ve temel haklara saygı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü" gibi temellerle ilişkilendirmiştir. Bu ilkelerin kurucu antlaşmalara işlenmesinin yanında ihlalin de önüne geçmek açısından yaptırım kapısı açılarak Birlik içinde yer alan üye devletlerin bu ilkelere uyumunu sağlamak istenmiştir.

Demokrasi, insanlık tarihi boyunca akademisyen ve araştırmacılar tarafından üzerine sıklıkla durulan bir kavram olmuştur. Bu kavram, literatürde temel unsurları ve önemli yönleri ile somutlaştırılmaya çalışılmıştır. Genel olarak demokrasi, halkın özgür ve adil seçimler yoluyla kendini yöneten kesimi seçmesidir. Demokrasinin bir yönetim biçimi olarak ülkelerde yerleşmesi ve gelişmesi için birtakım unsurları ve değerleri barındırması gerekmektedir. Hukukun üstünlüğü, güçler ayrılığı, denge ve kontrol mekanizması, adil ve özgür seçimler ve yargı bağımsızlığı gibi normların da gelişmesi önemlidir. Bu değerlerin gelişmesi ya da sürdürülebilmesi, ülkedeki demokrasi sürecini etkilemektedir. Günümüzde Dünya çapında yaşanan demokratik gerilemeler temel ilke ve normları antlaşmalarla belirlenmiş olan Avrupa Birliği'ni de etkilemiştir. Polonya ve Macaristan, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde diğer

Doğu Bloğu'ndan ayrılan ülkelere nazaran önemli gelişme ve başarılar gösteren ülkeler olarak bilinmesine rağmen dünyada oluşan gelişmeler ile ülkelerde net bir şekilde görülebilecek demokratik gerilemeler ve AB temelli normların ihlali söz konusu olmuştur. Ülkelerdeki gelişmeler uzun zamandır sürüyor olmasına rağmen AB tarafından ülkelere geç tepki verilmesi ve verilen tepkinin yeterliliği noktasında soru işaretleri oluşmuştur. AB; dünyada demokrasiyi teşvik, demokrasinin korunması ve geliştirilmesi konusunda katkıları bulunan bir yapı olarak bilinmesine rağmen kendi üye ülkelerinin yaşadığı gerilemelere verdiği tepkiler önemli tartışmalara neden olmuştur.

Literatürde bu ülkelerin yaşadığı demokratik gerileme ve hukukun üstünlüğü ihlalleri geniş çaplı olarak tartışılırken AB'nin bu konuya yaklaşımı sadece AB'nin oluşturduğu bir takım mekanizma ve raporlar özelinde ilerlemektedir. Fakat, AB kurumlarının bu ülkelere karşı eğiliminin ve tutumunun nasıl olduğuna dair geniş çaplı analizlere rastlanmamaktadır. Bu nedenle, bu tez ile AB'nin antlaşmaların koruyucusu olarak bilinen Komisyonu, AB vatandaşları tarafından seçilen Parlamentosu ve anlaşmazlık ya da kurucu antlaşma yorumlamasında temel bir kurum olan ABAD incelenerek kurumları özelinde AB'nin Polonya ve Macaristan'a karşı olan tavrının analizi ve yorumlaması yapılacaktır.

Tez temelinde "Macaristan ve Polonya'da yaşanan demokratik gerileme AB kurumları tarafından nasıl karşılandı?" sorusundan yola çıkılacaktır. Bu tez ile AB antlaşmalarında kendine antlaşmaların koruyucusu görevi verilen AB Komisyonu, Avrupa halkı tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu ve AB antlaşmaları ve hukukunun koruyucusu olan AB Adalet Divanı'nın olaylar üzerinden tavrı analizi yapılırken genel olarak kurumlar tarafından oluşturulan birincil kaynakların incelemesi ve bunun yanında eksik yerlerin ikincil kaynaklar ile tamamlanması planlanmıştır. Bu tezde genel olarak AB'nin üyeliğinde önemli bir yer tutan koşulluluk sürecinin adaylık sonrasında kontrolünün olmamasının üye devletlerdeki gelişmelere karşı oluşturulan tavrı etkilemesi tartışılacaktır.

Tezde Macaristan ve Polonya'da yaşanan gelişmeler ışığında AB kurumlarının tepkisi tartışılacaktır. İlk bölümde, Polonya ve Macaristan'ın Avrupa Birliği'ne üyelik süreçleri tarihsel perspektifte incelenecektir. İkinci olarak, demokratik gerileme ve bu kavramın oluşum süreci verilecektir. Literatürden yararlanarak demokratik gerileme

sürecinin içinde bulundurduğu aşama ve gelişmeler incelenecektir. Sonraki bölümde, AB'nin temel değer ihlalleri karşı antlaşmalardan kaynaklı mekanizmaları ve süreç içerisinde oluşturulan yeni araçlar tanıtılacaktır. Dördüncü bölümde, Polonya ve Macaristan'ın literatürde tanımlanan demokratik gerileme sürecine örnek oluşturacak durumu analiz edilecektir. Bu bölümde ülkelerde iktidar partilerin demokratik gerileme olarak tanımlanan hareketleri incelenecektir. Beşinci bölümde, ülkelerde oluşan demokratik gerileme ortamına AB Komisyonu, AB Parlamentosu ve AB Adalet Divanı'nın tavrı değerlendirilerek sonlandırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE LİTERATÜR TARAMASI

1.1. DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK GERİLEME

Demokrasi, tarihi kadar tanımıyla ilgili tartışma ve eleştirilerin de uzun yıllar boyunca devam ettiği bir olgudur. Yunanca kökenli olan demokrasi kavramı, *demos* (halk) ve *kratia* (iktidar) sözlerinden meydana gelmektedir (Tekin, 2022: 55). Demokrasi, halkın kendini yönetenleri açık, adil ve herkesin eşit oy hakkı ile katıldığı seçimler ile seçerek onlara yönetim yetkisini verdiği bir yönetim şeklidir. Yüzyıllar boyunca birçok yazar ve akademisyen tarafından farklı özelliklerine odaklanılarak tanımlanan bir kavram olmuştur. Bunun en önemli nedenlerinden biri kavramın üzerinde anlaşılmış bir tanımının yapılamamış olmasıdır. Platon, demokrasi konusundan bahsederken adalet ve ölçülülüğün altını çizmiştir (Przeworski, 2023: 11). Machievelli ise demokrasilerde liyakatin monarşilere göre daha fazla korunduğu üzerinde durmuştur (Przeworski, 2023: 12). Tocqueville, demokrasi konusunu ele alırken sivil topluma büyük oranda vurgu yapmaktadır (Przeworski, 2023: 13). Mill ise demokrasi konusunda ilkeler özelinde ve bireysel özgürlüğü temele alan bir tanım geliştirmiştir. Robert Dahl, demokrasi üzerine yaptığı tanımda özgür, adil ve rekabetçi seçimler; yetişkinlerin oy hakkı; ifade, basın ve örgütlenme gibi özgürlüklerin korunması; seçilmişlerin gücünü sınırlayan makamların olması özelliklerine sahip olan bir yönetim tarzının üzerinde durmuştur (Mounk, 2021: 29). En yaygın haliyle tanımlardan da anlaşılacağı üzere demokrasi kavramı temel hak ve özgürlüklere vurgu yapılarak nitelendirilmiştir.

Demokrasi ile ilgili tanımlamalar yapılırken demokrasinin karşıt yönetim biçimlerine dönüşebilme eğiliminden bahsedilmiştir. Aslında yıllar boyunca demokrasi hakkında tanımlamalar yapan ve tartışmalar sürdüren birçok yazar ve akademisyene göre demokrasiler oligarşi ya da tiranlık gibi yönelimlere dönüşebilen ve kendini aşındıran bir kavram olarak görülmüştür. Dahl; demokrasiler yoldan çıkmaya elverişli rejimler olduğunu, buna çözüm olarak da katılım ve rekabet araçları ile aşırılığın törpülenmesi gerektiğini belirtmiştir (Lijphart, 2012: 30-32). Schumpeter'e göre ise demokrasi, meşruluk sorununa gebe bir kavramdır.

Demokrasinin aşınması ya da yıpranması noktasında literatür öncelikle demokrasinin niteliği özelinde belirlemeler yapılması gerekliliğinden bahsetmektedir. Demokrasinin niteliği ile ilgili araştırmalara baktığımızda ise Ginsburg ve Huq'un bu konuda rekabetçi seçimler, ifade ve örgütlenme özgürlüğü ve hukukun üstünlüğü kavramının altını çizdiği görülmektedir (Diamond, 2008: 21-25). Przeworski, demokrasinin krizde olduğu anlara dair işaretlere dikkat çekmiştir. Ona göre; yerleşik partilerin ani veya keskin destek kaybı yaşaması, halkın demokratik kurum ya da siyasetçilere olan güveninin azalması, demokratik kurumlarda yaşanan çatışmalar ve hükümetlerin baskı kullanmadan kamu düzenini sağlamada zorluk yaşaması demokratik kriz için işaret edilen olgulardır (Przeworski, 2023: 37-38). Przeworski, aynı zamanda tüm demokratik krizlerin öldürücü olmadığından bazı krizlerden sonra normale dönüşün sağlanabileceğinden bahsetmiştir (Przeworski, 2023: 39).

1.2. GÜNÜMÜZ DEMOKRATİK TABLOSU

Günümüzde, Freedom House gibi birçok araştırmacı kuruluşun belirlediği gibi 1997'den beri en yüksek oranda, küresel nüfusun % 38'ini kapsayacak oranda, bir kesim özgür olmayan ülkelerde yaşamaktadır. Bu oranları artık dünya çapındaki demokrasilerde halkın tercihlerini giderek daha fazla liberal olmayan tutumlardan yana kullanması, azınlıkların haklarına karşı hoşgörünün giderek azalması, siyasetin halkın isteklerine karşı duyarsızlaşması gibi gelişmeler kanıtlamaktadır (Mounk, 2021: 15). Günümüzde yaşanan gelişmelerde iki farklı yönelim görülmektedir. Bunlardan ilki, halkın tercihlerini giderek daha fazla liberal olmayan yöne doğru kaydırması olurken diğeri ise seçkinlerin sistemi ele geçirerek giderek halktan daha fazla duyarsız hale gelmeleridir (Mounk, 2021: 15).

Yascha Mounk, siyasi ortamda geçmişte sağlanan bazı koşulların günümüzde sağlanamaması özelinde demokrasinin istikrarının bozduğunda etkili olduğundan bahsetmiştir. Mounk, bu konuda ilk olarak demokrasinin istikrar dönemlerinde halkın yaşam standartlarında yaşanan artışlara değinmiştir (Mounk, 2021: 17). Halk, gelecekleri ile ilgili kaygı duydukları ortamlarda siyasi birçok kazanımı kendi aleyhine olarak değerlendirmeye başlamakta, bu da önemli oranda demokrasiye yönelik tutumu etkilemektedir. Mounk'un demokrasinin istikrarı konusunda

değindiği bir diğer durum ise son yıllarda yaşanan kitlesel hareketliliklerin yarattığı kökten değişimdir (Mounk, 2021: 18). İnsanların bir kısmı bu durumlara karşı reaksiyon göstermezken bazı kesimler için bu değişiklikleri bir tehdit olarak algılamaktadır. İnternet ve sosyal medyanın günümüzdeki gelişimi, siyaset açısından güç dengelerinin değişmesine neden olmuştur (Mounk, 2021: 18). Sosyal medya platformlarının yayılmasıyla kişilerin herhangi bir fikir ve düşüncesini geniş kitlelere ulaştırabilmesi kolaylaşırken örgütlenme konusunda merkez partiler kadar avantajı olmayan aşırı partilere olanak sağlanmıştır.

1974 yılı itibariyle Samuel P. Huntington'nın deyimiyle "üçüncü dalga"nın başlamasından itibaren 2007 yılına kadar olan süreç içerisinde küresel açıdan demokrasilerin en önemli dönemi yaşanmıştır (Diamond, 2008: 36). Bu dönemde ülkelerde dış aktörlerin teşviki, ekonomik gelişmeler ve refah düzeyinde oluşan değişiklikler ve domino etkisi demokratikleşmede oluşan bu ilerlemeyi etkilemiştir. 1975 ve 2007 yılları arasındaki dönemin 28 yılında dünyadaki ortalama özgürlük düzeyinde ilerleme gözlenmiştir. 2006 senesi itibariyle bu gelişim duraksama dönemine girmiştir (Diamond, 2008: 36). Bu dönemden itibaren dünya ortalama özgürlük düzeyinde bir kötüleşme olmuştur. Larry Diamond'a göre, demokrasi birçok açıdan sürekli bir değişken olarak görülür (Diamond, 2015: 141). Bu tanım ile demokrasinin niteliklerinin sürekli olarak bir ölçek üzerinde çeşitlilik göstermesinden bahsederek bu değişikliklerin rejimlerin nasıl sınıflandırılacağı noktasında zorluklara neden olduğunu anlatmaktadır (Diamond, 2015: 141). Dünya, 2006 yılından itibaren demokratik gerileme süreci yaşamaktadır (Diamond, 2021: 24). Bu dönem sonrasında özellikle demokratik rejimlere sahip olmayan ülkelerde oluşan ekonomik gelişmeler, özellikle demokratik ve Batı tarzı ekonomik modeli benimseyen ülkelerde var olan ekonomik durgunluk dönemine karşılık gelince demokratik rejimler sorgulanmaya başlandı. Diamond'a göre, günümüzde bu gerilemelerin yaşanmasının yani sıra dikkat edilmesi gereken bir takım farklı konular da söz konusudur. Günümüzde önemli oranda ve hızlanan bir şekilde demokratik bozulmalar oluşmaktadır (Diamond, 2021: 25). Piyasa ülkelerinde demokrasinin niteliği ve istikrarı ile ilgili yaşanan düşüşler bu dönemde dikkat çeken bir diğer noktadır. Otoriterlik, birçok açıdan küresel öneme sahip ülkelerde derinleşme yaşamıştır. Demokrasi konusunda önde gelen ülkelerin ve kurumların demokrasi

açısından kötü deneyimler yaşaması ve küresel alanda demokrasinin yayılması noktasında geçmişte sahip oldukları istek ve özveriyi kaybetmeleri noktası bir diğer önemli unsurdur (Diamond, 2021: 30). 1980'lerden itibaren on yıllık dönemler boyunca demokratik başarısızlıklar giderek artmıştır. 1974-1983 yıllarına başarısızlık oranı açısından bakıldığında yüzde 16 olduğu gözlemlenirken 1984-1993 yılları arasında bu oran yüzde 8'dir. 1994-2003 yılları arasında başarısızlık oranı yüzde 11'e yükselmiş, 2004- 2014 yıllarını kapsayan dönemde ise yüzde 16 olmuştur (Diamond, 2015: 149).

1.2. İLLİBERALİZM VE POPÜLİZM

Son yıllarda demokrasilerin gerilemeleriyle gündem ve araştırma konusu olan illiberalizm tanımı, ilk olarak 1997 yılında Fareed Zakaria tarafından kullanılmıştır (Aslan, 2021: 92). Bu tanım ilk kullanıldığında seçimlerin varlığına rağmen halkın sivil özgürlükler açısından sınırlı güce sahip olduğu yönetim biçimini tanımlamak için kullanılmıştır. Bu kavram otokrasi ve anayasal demokrasinin iki ayrı uçta yer aldığı bir çizgide orta noktayı temsil etmektedir (Aslan, 2021: 92). Zakaria'ya göre, bu tip yönetim biçiminin olduğu ülkelerde düzenli seçimlerin varlığına rağmen halkın hak ve özgürlüklerinde sınırlar olmasının yanı sıra medyanın kontrol altında tutulması ve muhalefet ya da eleştirel seslerin bastırılmaya çalışılması söz konusudur (Aslan, 2021: 92). Popülizm, demokrasinin içerisinde yer alan ve niteliğini etkileyen bir kavramdır (Tekin, 2022: 55). Popülizm, demokrasinin içindeki otoriter eğilimleri ortaya çıkaran bir olgudur. Canovan'ın kavramsal olarak yaptığı popülizm incelemesinde popülizmin sadece güce karşı tepki olmaktan ziyade belirgin bir otorite arayışı olduğu üzerinde durulmuştur (Yıldırım, 2017: 55). Laclau, eleştirel popülizm tanımlarına karşı popülizmin bir halk yaratılması noktasında kurucu bir söylem olduğunu düşünmektedir (Yıldırım, 2017: 55). Arditi ise popülizmin modern siyasetin kurtuluş isteği üzerinden katılımcı enerji ile siyasetin yenilenmesine katkı sağlayabilecek olmasının yanı sıra görünmez bir yüz olarak tehlikeye de dönüşebilecek bir kavram olduğuna değinmiştir. Wallerstein için ise liberal demokrasi ve popülizm "düşman kardeşler"dir (Yıldırım, 2017: 56). Ona göre, liberal demokrasi bir denge arayışı içindedir ve bu arayış sırasında refah devleti dönemlerinde ödünler verilerek geniş

kitle talepleri sisteme entegre edilmeye çalışılmaktadır. Böylece liberal sistem düzen için emniyet sübapları oluşturmaktadır, popülizm de bu şekilde gelişen ve liberal demokrasiye özgü bir kavramdır (Yıldırım, 2017: 56). Mounk'a göre, popülizmde demokratik unsurlar bulunuyor olsa bile uzun vadede halk iradesine aykırı bir kavramdır (Mounk, 2021: 38). Ivan Krastev ise popülizmi sadece liberalizmin karşıtı olmayan aynı zamanda demokrasi karşıtı ve temsili siyaset için kalıcı bir gölge olan bir kavram olarak ifade etmektedir (Mounk, 2021: 38). Popülizm, halkın çoğunluğunun iradesinin temsil edildiği bir yaklaşımdır

(Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 940). Popülizm ve hukuk arasında paradoksal bir ilişki olduğu öne sürülmektedir. Hoffman ve Gordos-Orosz'a göre popülizm, politikacılara halkın iradesini ifade etmesini engellediği düşüncesiyle karşı çıkarken diğer yandan kendi amaçları için yasal düzenlemeleri kullanmaktan kaçınmamaktadır (Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 938). Popülizm, tarih içinde birçok ülke ve kıtayı etkilemiştir (Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 939). Son yıllarda popülizm için yeni araçlar kullanan bir nesil ortaya çıkmıştır. Farklı uygulamaları olmasına rağmen temel birtakım ortak özellikleri mevcuttur. Toplumu homojen bir yapı olarak görürler. Etnik azınlık, feminizm, LGBT+ bireyler ve göç karşıt oldukları konulardır (Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 939). Popülizmde karizmatik liderler halkı sözde tehditlerden koruyan önemli aktörlerdendir. Popülistler temelde olan farklılıklarına (ulusal, kültürel, vb.) rağmen gücü ellerinde toplamak ve amaçları yolunda kullanmak için benzer taktiklere sahiptirler (Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 940). Popülizm, kriz zamanlarında tepkisellik boyunca çözüm arayışı içinde olan halkın dikkatini çekmektedir (Yıldırım, 2017: 58). Doğrudan çözüm üretme arayışı ile demokratik çoğulculuğu geliştirebileceği gibi farklılıkların yok olmasına da katkı sağlayabilecek bir kavramdır. Popülistlere göre sorunların çözülmesi için gerekli olan en temel unsur halkın sadık bir şekilde sözcülüğünü yapacak olan güçlü liderlerin iktidara gelmesidir (Mounk, 2021: 46). Literatürde popülizmin sağ ve sol olmak üzere iki farklı türüne değinilmektedir. Sol popülizm, dışlanmış olanlar için bir topluma dahil etme süreci niteliğindeyken sağ popülizm, halkı takipçi olarak görmektedir (Yıldırım, 2017: 56). Wallerstein, sağ popülizmin demokrasinin zıddını temsil ettiğini belirtmektedir. Sol popülizmde, halk vurgusu sağ popülizmde ise kitle vurgusu vardır (Yıldırım, 2017: 57). Popülizm

türleri arasında yer alan bu farklılıklara rağmen bazı benzerlikler de bulunmaktadır. Popülizmde siyaset özellikle basit bir mesele olarak gösterilmektedir (Mounk, 2021: 8). Aynı zamanda, popülistler tarafından dünyanın karmaşıklığı hakkındaki düşünceler de reddedilmektedir. Ülkelerde güçlerini pekiştirme açısından kullandıkları yöntemlerde de benzerlikler bulunmaktadır (Mounk, 2021: 9). Yurtdışı ya da yurtiçinde var olan bir düşman algısı yaratarak gerginlik oluşturulması, mahkeme ve seçim komiteleri gibi bağımsız ve hükümeti denetlemesi gereken kurumlara taraftarların doldurulmasıyla kuvvetler ayrılığının zedelenmesi, medyanın ele geçirilmesi popülistlerin gücü ellerinde tutmak için kullandıkları araçlar olarak görülmektedir (Mounk, 2021: 9-10). Popülizm, demokrasinin liberal olmaktan ziyade halk tarafından seçilen liderlerin azınlıkların hak ya da çıkarları için ödün vermeksizin halkın iradesini kendi istediği şekilde yorumlamasına izin veren hiyerarşik demokrasi olması gerektiğiyle ilgili savlarda bulunmaktadırlar (Mounk, 2021: 12).

Demokrasi, tanımında farklılığa ve çeşitliliğe sahip olduğu gibi uygulama noktasında da farklılıklar içeren türlere sahiptir. Doğrudan, yarı doğrudan ve temsili olmak üzere farklı şekillerde demokrasi uygulanmaktadır (Tekin, 2022: 56). Doğrudan demokrasilerde halk tarafından kanunların yapılması söz konusudur. Bu uygulamada halk kararlara doğrudan katılım göstermektedir. Yarı doğrudan demokrasilerde halk temsilcilerini seçerek onlara yetki vermekte olsa da bazı istisnai durumlarda oylama ve karar verme hakkına sahiptir (Tekin, 2022: 56). Temsili demokrasilerde ise halk kendini temsil edecek kişileri seçer ve bu kişiler aldıkları yetki ile halk adına kararlar oluştururlar. Demokrasi yüzyıllar boyunca değişimler geçirerek dönemsel olarak farklı şekillerde karşımıza çıkmıştır. Liberalizmin kurumsallaşmasıyla birlikte temsili demokrasiler, 19. yüzyılın sonu gibi yaygınlaşmıştır (Yıldırım, 2017: 53). Mücadeleler ve temel hak söylemlerinin geniş kitleleri etkisi altına alması ile liberal demokrasi meşru bir temel kazanmıştır. Fakat zaman içerisinde bireyler liberal kurumların yetersizliğiyle birlikte radikalizme doğru yönelmiştir (Yıldırım, 2017: 54). Krizlerin oluştuğu kültürel kriz ve ekonomik kriz gibi çoklu kriz ortamında, liberal vaatlerin yerini bulmaması ve Soğuk Savaş sonrasında dikkat çekmeye başlayan kimlik kavramı demokraside önem kazanmıştır. Bu dönemde ne kadar ulusal kimlik karşısında evrensel ve tamamlayıcı nitelikte Avrupa kimliği

oluşturulmaya çalışılsa da başarısız olunmuştur (Yıldırım, 2017: 54). Popülizmin yükselişi bu gibi değerlerin yeniden sorgulanması ve siyasetin yeniden planlanması gibi arayışların sonucu olarak oluşmuştur. Başka bir deyişle, demokrasilerin kendi içinde yaşadığı ikilemler popülizmde kendini göstermiştir.

1.3. AB'DE DEMOKRASİ VE AVRUPALILAŞMA

Demokrasi ve demokratikleşme süreci tarih boyunca dünya üzerinde farklı coğrafyalarda farklı şekillerde gelişmeye devam eden bir olgu olmuştur. Bu durum, Avrupa kıtası içinde diğer bölgelerden farklı seyir izlemiştir. Avrupa'da kitlesel hak talepleri, monarşilerin haklarının sınırlandırılması istekleri, dünya savaşları ve krizler derken demokrasi savaş ve çatışmanın karşısında bir kalkan olarak görülmüştür.

Kıtada barışın koruyucusu olması için oluşturulan kurum ve sistemlerde genellikle demokratik ve temel haklara özen gösterilen bir düzenin yayılması ve geliştirilmesi önemsenmiştir. Kıtanın gelişiminde özellikle dünya savaşları sonrasında ülkelerin bozulmuş olan ekonomik ve siyasi yapılarının toparlanması açısından bir proje olarak hayata geçirilen Avrupa Birliği'nin önemi büyük olmuştur. İlk başlarda yaşanan dünya savaşlarının bir daha tekrarlanmaması üzerine kurulu ve ekonomik ya da sektör açısından başlayan bu topluluğun yolculuğu yaşadığı genişleme ve derinleşmeler ile Avrupa kıtasının birliğine doğru giden bir serüvene dönüşmüş ve Avrupa Birliği geliştikçe bu yapıya has kavramlar oluşmuştur. Bu gelişme sürecinde, birlik demokrasiyi teşvik etme rolünü üstlenmiş bir dış aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokrasiyi teşvik etme sürecinde Birlik demokratik değer ve ilkeleri kurumsallaştırarak meşrulaştırmaya çalışmıştır (Akgül Durakçay & Eylemer, 2022: 12). Süreç içerisinde bu demokrasi teşviki evrilerek ABA'nın 49. Maddesindeki birliğin temel değer ve ilkelerine bağlılığı taahhüt üyelik başvurusu için gereklilik halini almıştır (Akgül Durakçay & Eylemer, 2022: 13). Demokrasi teşviki konusunda AB'nin genişleme politikalarının yeri kritiktir. Kopenhag Kriterleri, demokratikleşme ve ekonomi arasında kurulan bağlantı ve demokratik kriterlerin daha somut hale getirilmesi açısından önemlidir. Süreç içerisinde demokrasi teşviki, Avrupalılaşma ve koşulluluk ilkesi; genişleme stratejisi ve adaylık sürecinde Avrupa Birliği'nin kullandığı temel mekanizma olmuştur. Demokrasi

teşviki amacıyla koşulluluk aracı kullanılarak adaylar için Avrupalılaşma adı verdiğimiz bir dönüşüm ve yapısal yenilenme süreci hedeflenmiştir. Avrupalılaşma ve buna bağlı olarak koşulluluk, bu gelişim süreci içerisinde literatüre dahil olmuştur. Börzel'e göre; Avrupalılaşma, üye ülkelerde siyasi yapı ve süreçlerde etkin Avrupa kurumlarının gelişimini kapsayan iki yönlü bir süreçtir (Sefer, 2023: 31). Risse ise bu kavramı Avrupa entegrasyonunun yerel etki ile bağlantısı üzerinden tanımlar. Bu kavram anlamı gibi süreçsel açıdan da her ülke için farklılık gösteren unsurlara sahiptir (Sefer, 2023: 31). Adaylık süreci içerisinde Avrupalılaşma açısından benimsenmesi beklenen bazı ortak değerler bulunmaktadır. Bu değerlerin üye ülkelerde ulusal açıdan benimsenmesi noktasında en önemli unsur koşulluluk ilkesidir (Sefer, 2023: 31). Bu ilkenin temelinde finansal destek, tam üyelik gibi bir "ödüller" sistemi bulunmaktadır (Sefer, 2023: 32). Daha öncesinde belirgin çizgileri olmayan bu ilke,

1993'te Doğu Avrupa genişlemesi

konusunda oluşturulan Kopenhag Kriterleri ile kesinleşmiştir. Bu ilke ile adaylık süreci içerisinde aday ülkelerde Avrupalılaşmanın ve AB politikalarının yukarıdan aşağıya uygulanması söz konusudur. Kopenhag Kriterleri, Avrupa Birliği'nin temel değer ve ilkelerinin kendine entegre olmak isteyen aday ülkeler için gerçekleştirmesi gereken bir koşul olarak ortaya konulmasının belirginlik kazanması noktasında önemlidir (Soyaltın Colella, 2020: 71). AB, bu adaylar için adaylık döneminden itibaren Avrupa Birliği'nin değerlerine entegrasyon ve bu değerlerin izlenmesi için çalışmaların yürütülmesinin üzerinde önemle durmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 71). AB topluluğunun temellendirdiği değer ve normların koşulluluk ilkesi ile aday ülkelerde entegrasyon süreci boyunca gelişmesinin üzerinde dururken aynı zamanda bu değerleri topluluk antlaşmalarına da yansıtarak topluluğun bu konudaki çizgisini belirlemiştir. Bu nedenle; Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2. Maddesi, AB'nin kimliğinin ve üye devletlerde ortak olarak altının çizildiği noktaların ifadesi açısından önem taşımaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 71). Bu maddeye göre, hem AB hem de üye ülkeler; özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve temel haklar noktasında taahhüt oluşturmaktadır (Sefer, 2023: 32). Bu değerlerin her üye ülkede ortak ve temel değer olduğunun vurgusu yapılmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 71). Ülkelerde Avrupalılaşma temelinde yaşanan büyük

ölçüde değişiklikler nedeniyle Avrupalılaşma sadece AB üyesi olma konusunda oluşturulan bir adaylık süreci değil, Birlik değerlerinin ulusal anlamda sürdürülebilir bir şekilde işlemesini sağlamayı amaçlayan adaylık sonrası bir süreci de kapsaması nedeniyle literatürde önemli bir yere sahiptir (Sefer, 2023: 33).

Birliğin üye ülkelerinin tarihi süreçte yaşadıkları dönüşümlerin farklılıkları, Avrupalılaşma sürecinin her aday ülke için aynı şekilde işleyen bir süreç olmasını engellemektedir. Literatürde bu süreç ile ilgili bahsedilen ve dikkat çeken bir başka nokta ise üyelik sonrasında bağlayıcı bir kontrol mekanizmasının eksikliği nedeniyle tezde bahsedileceği üzere yaşanan demokratik gerilemelerde, temel haklar ve hukukun üstünlüğü ihlallerinde, AB'nin yumuşak güç kullanan tavrı gelecekte yaşanacak sorunlar konusunda kuşkuların oluşmasına neden olmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM
POLONYA VE MACARİSTAN'IN AB YOLCULUĞU

2.1. POLONYA VE MACARİSTAN'IN AB YOLCULUĞU

Polonya ve Macaristan'ın AB yolculuğunu anlamak için ülkelerin tarihsel süreç içerisinde yaşadıkları dönüşümleri anlamak gerekmektedir. Bu iki ülke, Soğuk Savaş döneminde Avrupa Birliği'nin kurucu ülkelerinden farklı ideolojik ve ekonomik yapıya sahip olan Doğu Bloğu ülkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun dönem Sovyetler Birliği etkisi altında olan bu iki ülkede belli dönemlerde ayaklanmalar yaşanmış olsa da Sovyetler Birliği tarafından bastırılmıştır. Stalin'in ölümüyle birlikte bölgede yaşanan çözünme ve yaşam kalitesinde var olan sıkıntılar ülkelerde yeniden ayaklanma dalgalarının oluşmasına neden olurken 1990'ların ikinci yarısı itibariyle Doğu-Batı arasındaki yumuşama dönemi; Polonya ve Macaristan'da temel haklar ve özgürlükler, demokrasi gibi konularda sosyal hareketler oluşmasına neden olmuştur. Bu bölümde özellikle Polonya ve Macaristan'ın Sovyetler Birliği döneminden gelen farklılığı ve Sovyetler Birliği dönemi sonrasında yaşadıkları dönüşüm üzerinden ülkelerin demokrasi ve Avrupalılaşma yolculuğu tasvir edilerek AB ile bu ülkeler arasındaki ilişkinin dinamikleri açıklanmaya çalışılacaktır.

1917 yılında Çarlık rejimi yerine gelen sosyalist rejim ile yeni bir dönem oluşmuştur (Karadeniz, 2020: 2). Sosyalizm asıl etkisi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında somutlaşmaya başlamıştır. Dünya, bu dönemde Sovyetler Birliği ve ABD olmak üzere iki kutuplu bir hale bürünmüştür (Bulut, 2024: 347). Sovyetler Birliği, Doğu Avrupa ülkelerinde Komünist parti yönetimi sağlayarak ve askerlerini bu bölgeden çekmeyerek nüfuz oluşturmuştur. Bu dönem sonrasında Sovyetler Birliği; Polonya ve Macaristan gibi Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde ekonomik, siyasal ve sosyal girişimler temelinde bu nüfuzunu korumaya çalışmıştır (Karadeniz, 2020: 4). Sovyetler Birliği; Cominform (Komünist Bilgilendirme Bürosu), COMECON (Doğu Avrupa ülkelerini içeren bölgesel bir örgüt), ve Varşova Paktı (NATO'ya karşı önlem almak için kurulan bir örgüt) gibi yapılar oluşturarak bu ülkelerin kendisine bağımlılığını sağlamıştır (Balkır, 2010: 61). Stalin'in ölümü ile Sovyet

Rusya'da meydana gelen iktidar boşluğu bu ülkelerdeki sert sosyalist yönetimleri yumuşatmıştır (Karadeniz, 2020: 4). Bu yumuşamalara rağmen Stalin sonrasında Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde tepki ve ayaklanmalar baş göstermiştir (Aydemir, 2018: 354).

1953 yılına gelindiğinde Macar halkı eski Başkan Imre Nagy'nin görevine geri dönmesi, onu görevden alan Matyas Rakosi'nin görevden alınması ve Sovyetler tarafından yapılan işgalin sonlandırılması için tepki göstermeye başlamıştır (Aydemir, 2018: 354). Bu dönemde genel olarak özgürlük beklentisinin yükselmesi, ağır ekonomik koşullar ve Sovyet askeri baskısının oluşturduğu bunalım külüt rol oynamıştır. İlk başlarda öğrenci ve işçiler tarafından düzenlenen bu barışçıl gösteriler ilerleyen süreçlerde silahlı ayaklanma halini almıştır. Gösterilere karşı yönetimin şiddet kullanması ile oluşan can kayıpları Macar Milli ayaklanmasının başlamasına neden olmuştur. Ayaklanmanın hızla yayılması, Moskova'nın endişelenmesine neden olmuş ve sonucunda Rakosi görevden alınarak yerine Nagy getirilmiştir (Karadeniz, 2020: 5). Nagy'nin başbakan olması halkın sakinleşmesi için yeterli olmamıştır, bunun üzerine Nagy tarafından çok partili düzen ilan edilmiştir, eski partiler yeniden kurulmuştur ve yeni partiler oluşturulmuştur. Bu gelişmeler sonrasında ülkeden çıkacağı söylenen Sovyet tanklarının aksine ülkeyi sarması ile Başbakan Nagy, Varşova Paktı'nın ihlal edildiğine değinerek Macaristan'ın tarafsızlığını ilan etmiştir (Karadeniz, 2020: 5). 1956 yılında Sovyet tanklarının Macar sınırına girmesi ve ayaklanmacılarla yaptıkları çatışmalar sonucunda ayaklanmalar bastırılmıştır ve 1958 yılında Nagy ve ekibi idam edilmiştir (Aydemir, 2018: 355). Bu dönemde Doğu Avrupa'da sosyalist rejim etkisi altında olan ülkelerde zaman zaman ayaklanmalar yaşanmış olsa da Sovyet birlikleri bu ayaklanmaları bastırma konusunda başarılı olmuştur (Karadeniz, 2020: 2).Nagy'nin yerini Janos Kadar atanmıştır. İlk başlarda özgürlükçü ve adil olarak başlayan rejim giderek baskısını arttırsa da 1963 yılı sonrasında Macaristan'da ekonomik gelişmeye odaklanılmıştır (Karadeniz, 2020: 5). Bu dönemlerde gelişen Macar ekonomisi, 1973-1974 yıllarında yaşanan petrol krizinden olumsuz etkilemiştir. 1978 yılında rekor seviyede dış ticaret açığı 1980'de ise negatif büyüme olmuştur.

Stalin'in ölümü sonrasında bölgede oluşan çözünme Polonya'ya da yayılmıştır (Karadeniz, 2020: 6). Bu dönemlerde Polonya'da var olan Bierut

diktatörlüğü yerine gelen Zawadski ile daha ılımlı bir çizgiye dönülmüştür. Bu dönemi Ochab'ın liderliği izlemiştir. Bu dönemde Sovyetler Birliği'ne yönelik karşıtlıklar oluşmaya başlamıştır (Aydemir, 2018: 353). Ülkedeki işçiler gittikçe kötüleşen yaşam ve çalışma koşulları karşısında 1956 yılında Poznan'da ayaklanmaya başlamışlardır (Karadeniz, 2020: 7). Bu ayaklanmaya neden olan temel etken ekonomik kaygılardır. Halk ve öğrencilerin de katılımıyla gösteri, şehir merkezine doğru yayılmıştır ve güvenlik güçleri ile göstericiler arasında çatışma yaşanmıştır.

Devlet binasına el konulmuştur. Bunun üzerine Sovyet askerlerinin kuşatması sonucunda ayaklanma bastırılmıştır (Karadeniz, 2020: 7). Ayaklanma sonrasında yeni kararlar alınmış ve "milli komünizm" fikrini benimseyen Gomulka'nın parti liderliğine getirilmesi üzerine Sovyet idarecileri bunu engellemeye çalışmıştır fakat parti komitesi bu konuda diretmiştir (Aydemir, 2018: 354). Sovyetler Birliği ise ülkenin Sovyetler Birliği'nden kopmaması, Birlik ile yakınlaşma ve Birlikten ayrılmama şartlarının kabul edilmesi koşuluyla bu liderliği ve ülkenin iç işlerine karışmamayı kabul etmiştir (Karadeniz, 2020: 7). 1970 yıllara gelindiğinde, ülkenin ekonomisinde herhangi bir gelişme olmaması yeni ayaklanmalara zemin hazırlamıştır. Bu dönemde dış borç ve yiyecek sıkıntısı Polonya'nın ana sorunları olmuştur. 1980'lerde et ve gıda fiyatlarına yapılan zam üzerine işçiler grev yapmaya başlamıştır. İşçiler arasında İşletmeler Arası Grev Komitesi kurularak taleplerini içeren 21 maddelik bir liste hazırlanmıştır. Yönetim grev ve ayaklanmaların ileri gitmesinden endişelendiği için bu talepleri kabul etmiştir (Karadeniz, 2020: 7). Bu duruma Dayanışma Sendikası adı verilmiştir. 1981 yılında ekonomik krizin büyümesi ile grevler yeniden başlamıştır ve Dayanışma Sendikası güç kazanmıştır. Bu durum üzerine yönetim gelişmelerin önüne geçmek için askeri darbe gerçekleştirerek Dayanışma Sendikasını yasadışı ilan etmiştir (Sancaktar, 2019: 46).

Gorbaçov 1985'te iktidara geldikten sonra glasnost (açıklık) ve perestroyka (yeniden yapılanma) politikaları uygulamıştır. Bu politikalar, kapitalist ekonomilerin açık tarafının sosyalizmin içinde yeniden yapılanmasını içermektedir (Bulut, 2024: 348). Polonya ve Macaristan gibi ülkelerin Sovyetler Birliği'ne bağımlılığı bir süre sonra Sovyetler tarafından kaldırılamayacak bir yük haline gelince kontroller gevşetilerek bu ülkelerde Sovyetler Birliği tank ve askerlerinin kullanılmayacağı

belirtilmiştir (Karadeniz, 2020: 7). Doğu Avrupa konusunda bu kararın alınmasında sermaye stoğunun tükenişi, Batı'nın gelişmişliğinin görülmesi ve fiili çevresel çöküntüler gibi nedenler etkili olmuştur. Bu durum üzerine, 1989'dan itibaren devrimler yaşanmaya başlanmıştır. Bu dönemde, Macaristan'da 1956 Macar Ayaklanması'ndan sonra iktidara gelen Kadar rejimi vardır (Karadeniz, 2020: 8). Ilımlı bir yönetim benimsenmiş olsa da değişimlerden kaçınılmıştır. Ülke, 1975 Helsinki Zirvesi ile dünyaya açılmıştır. Bu dönemde STEZA adı verilen bir muhalif hareket meydana gelmiştir. İktidar partisi ve siyasi partiler bir araya gelerek serbest seçimler ve yabancı sermaye gibi konularda anlaşmıştır (Sancaktar, 2019: 41). 1989 yılında Macar Sosyalist İşçi Partisi feshedilerek Macar Sosyalist Partisi kurulmuştur.

Bu durum, Macaristan'da sosyalist düzeni sonlandırmıştır. Sonrasında; Macaristan'da anayasa düzenlenmiş, çok partili sistem oluşturulmuş ve hükümet sistemine geçilmiştir.

Polonya, bu dönemlerde sert tedbirler ile yönetilen ve özgürlük hareketlerine izin verilmeyen ülkelerdendi (Karadeniz, 2020: 9). Stratejik olarak önemli konumu ve ekonomisinin kötü olması bunun başlıca nedenleridir. 1987 yılında Gorbaçov'un politikalarıyla oluşan yumuşak hava Polonya'yı da sarmıştır (Karadeniz, 2020: 9). Bu havanın etkisi ile ülkede gösteri, yürüyüş ve grev hareketleri oluşmuştur. 1989 yılında iktidar partisi tarafından tek merkezli yönetimin sonlandırılması için görüşmeler yapılmaya başlanmıştır. Bu gelişme sonucunda, yeni anayasa konusunda anlaşılmış ve devlet başkanının statüsü düzenlenmiştir (Karadeniz, 2020: 9). 1990 yılına gelindiğinde ise iktidarda olan Polonya Komünist Partisi kendi kendini feshetmiştir, 1992 yılında parlamento feshedilmiştir. 1997'de yeni bir anayasa oluşturulmuş ve yarı başkanlık sistemine geçiş yapılmıştır (Karadeniz, 2020: 9).

Doğu Avrupa ülkeleri sahip olduğu jeopolitik konum nedeniyle iki kutup için de önemli bir yer olmuştur. Soğuk Savaş'ın bitişiyle komünist rejimlerin yıkılışı beraberinde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden olan Polonya ve Macaristan'ın AB üyeliğine katılmasıyla sonuçlanan, "Doğu genişlemesi" ya da "Büyük genişleme" olarak bilinen, beşinci genişlemenin başlangıcı olmuştur (Balkır, 2010: 77-78). Karen Smith'e göre bu genişleme, Soğuk Savaş'ın bitişine AB tarafından verilen bir yanıt niteliğindedir (Balkır, 2010: 78). Çünkü, Avrupa Birliği bölgede oluşan bu boşluk dönemi sonrasında Sovyetler Birliği'nin devamı niteliğindeki Rusya tarafından bu

ülkelerin yeniden nüfuz altına alınmasını istememiştir (Bulut, 2024: 351). Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile Polonya ve Macaristan, AB'den sadece yardım almak yerine tarihten gelen bağlar, içinde bulundukları coğrafya ve Avrupa kimliği gibi nedenlerle önemli bir konuma gelmiş olan bu birliğin bir parçası olmak istemişlerdir (Karadeniz, 2020: 11). Birliğin içerisinde olmanın bu ülkelere ekonomik, siyasi ve demokratik gelişim sağlayacağına inanılmıştır. Sürecin ilk zamanlarında, Topluluk ve ülkeler arasında ekonomik ve ticari anlaşmalar imzalanmıştır. 1988-1993 yılları arasını içeren bu dönemde ülkeler ekonomik anlamda Birliğe yakınlaştırılmıştır (Holman, 1998: 31). AB tarafından ülkelere verilen mali ve teknik yardımlar ikinci aşamayı oluşturmuştur. Bu dönemde PHARE (Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak İçin Yardım), ISPA (Katılım Öncesi Politikalar Aracı) ve SAPARD (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Eylem Programı) gibi finansal programlar ile ülkelerde altyapı oluşturulması ve gelişme sağlanmasına yardım edilmiştir (Akgül Açıkmeşe, 2016: 730). Üçüncü aşamada ise ülkeler ve Topluluk arasında ortaklık ilişkisinin temelini oluşturan Avrupa Anlaşmaları imzalanmıştır (Karadeniz, 2020: 11). 1991 Maastricht ve 1992 Lizbon zirvelerinde demokrasi ilkelerine dayalı her Avrupa ülkesinin topluluğa başvuruda bulabileceği belirtilmiştir. 1993'te yapılan Kopenhag Zirvesi, genişlemeye Polonya ve Macaristan'ı da içine alan Doğu Avrupa ülkelerinin dahil edilmesinin kabulüne ve tam üyelik öncesi birtakım şartlara uyulmasının gerekliliğine değindiği için önemlidir (Balkır, 2010: 81). Bu zirve ile Polonya, Macaristan ve diğer aday ülkelerin tam üyelik için siyasi, ekonomik ve müktesebata uyum olmak üzere üç temel koşulu yerine getirmesi gerekliliği oluşmuştur (Karadeniz, 2020: 12). Korfu Zirvesi, Polonya ve Macaristan gibi Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik için yapması gereken çalışmaları ve stratejileri belirlemek adına düzenlenmiş olup burada Komisyon geniş çaplı bir strateji ortaya koymuştur. 1994 yılında Essen'de yapılan zirvede bu strateji kabul edilmiştir. Bu stratejinin Avrupa Antlaşmalarının yürürlüğe konması, reform çalışmalarının yardımlarla desteklenmesi, ülke mevzuatlarının Tek Pazarla uyumu ve aday ülkelerle yapısal diyalog olmak üzere dört temel amacı bulunmaktadır (Karadeniz, 2020: 12). 1995 yılında yayımlanan Beyaz Kitap ile bu ülkelerle bütünleşmeye hız verilmesi ve ticareti kolaylaştırmak için öngörülere yer verilmiştir (Holman, 1998: 35). Bu genişlemede Macaristan ve Polonya'nın yanı sıra 10 ülkenin daha yer alması AB'nin

genişleme tarihinde en fazla yeni üye alınan genişlemesi olmasına neden olduğundan Birliğin de kendisini bu genişlemeye hazırlaması oldukça gerekli görülmüştür. Bu nedenle, 1997 yılında ortaya çıkan Gündem 2000 ile genişlemenin etkisi, sonraki yıllar için politikalar, genişleyen bir AB için finansal altyapı konularına değinilmiştir (Akgül Açıkmeşe, 2016: 734). Bu rapor ile Polonya ve Macaristan'ın üyelik müzakerelerinin başlaması önerilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nin yapıldığı 1997 yılında Macaristan ve Polonya'nın AB adaylığı teyit edilerek müzakerelere başlama kararı verilmiştir (Karadeniz, 2020: 13). 30 Mart 1998 tarihinde bu ülkeler ile üyelik müzakereleri başlamıştır. Katılım antlaşmaları iki ülke ile 16 Nisan 2003 tarihinde imzalanmış, 1 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Dönüşüm döneminde Polonya ve Macaristan'da şok terapi planı gibi kısa dönemde hızlı sonuç alınabilecek planların uygulanması nedeniyle işsizlik, yüksek enflasyon ve yoksullaşma gibi birtakım sorunlar oluşmuştur (Greskovits & Bohle, 2001: 7).

Hızlı bir dönüşüm olması istenirken bu sorunlar nedeniyle daha uzun bir süreyi kapsayan bir dönüşüm yapılmak zorunda kalınmıştır (Vachudova, 2005: 112). Buna rağmen, kabul tarihlerinin belirlenmesi ile dönüşüm hızlandırılmış, süreç kısalmıştır fakat bu durum yüksek maliyete neden olmuştur (Vachudova, 2005: 112). AB'ye uyum için yapılan mali reformlar ekonomik sistemde baskıya neden olmuştur, bu durum ülkelerde ciddi anlamda işsizlik ve bütçe açığı meydana getirmiştir. Bunun getirisi olarak, halk dönüşüm sürecinde üyelik ile ilgili olumsuz algıya kapılmıştır fakat buna rağmen süreç üyelikle sonuçlanmıştır (Greskovits & Bohle, 2012: 96).

2.2. POLONYA VE MACARİSTAN'DA DEMOKRATİK GERİLEME

2.2.1. Demokratik Gerileme

Demokratik gerileme, demokratik kurumların ve değerlerin aşamalı bir biçimde aşınması sürecini tanımlayan bir kavramdır (Przeworski, 2019: 177). Bu süreç içerisinde muhalefetin giderek daha fazla baskılanması, yürütmenin kontrol edilememesi ya da kontrol mekanizmalarının yetkilerinin zayıflatılması, kurumların ve gücün hükümet elinde bulunması gibi noktaları kapsamaktadır. Bu süreç

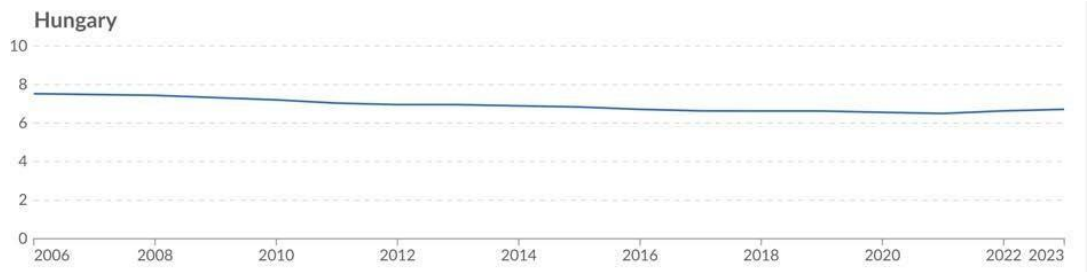
demokrasinin önemli bileşenlerinde oluşturulan değişiklikler aracılığıyla meydana getirilmektedir (Przeworski, 2019: 178). Bu tür eğilimleri olan ülkelerde seçim yasası ya da yöntemlerinin değiştirilmesi, muhalefetin bastırılması, sivil toplum kuruluşlarına sınırlamaların getirilmesi, yargı alanında bağımsızlığın azaltılması, bağımsız yargı kuruluşlarının baskılanması gibi önemli adımların atılması söz konusudur (Przeworski, 2019: 178-179). Bu ülkelerde anayasal yollardan, yasa ve kanunlarda değişiklikler yapmak için alan açılmaya çalışılmaktadır (Przeworski, 2019: 181). Bürokrasi, hükümet için bir araç olarak kullanılmaktadır, medya kontrol altına alınmaktadır. Demokrasilerde oluşan bu durum Landau'nun anayasaların kağıttan bir duvar olduğu görüşü ile açıklanabilmektedir (Przeworski, 2019: 182). Ülkelerde demokratik gerileme getiren eylemler sadece yasal yollarla meydana gelmek zorunda olmayıp uygulama değişiklikleri gibi de ortaya çıkabilmektedir (Przeworski, 2019: 182). Demokratik gerilemenin son zamanlarda ülkelerde oldukça yaygın bir fenomen olması farklı yöntem ve şekiller ile demokrasilerde oluşturulabilen bu aşınmalardan kaynaklanmaktadır. Bu yaygın eğilim dünyanın birçok yerinde ortaya çıktığı gibi demokrasiyi temel değer olarak benimseyen bir birlik olan Avrupa Birliği içinde yer alan üyelere de yansımıştır. Önemli demokratik araştırmaları ile takip edilen Freedom House'un 2020 yılının başlarında AB üyeleri arasında yer alan Polonya'ya ve Macaristan'a demokratik düşüşün en kötü örnekleri arasında yer vermesi de bu durumu kanıtlar niteliktedir (Ponczek, 2021: 1).

2.2.2. Macaristan

2010 yılından itibaren kesintisiz bir şekilde iktidarda bulunan Fidesz, 2010 yılında seçimlerden %53 oranında oy alarak parlamentodaki koltukların %68'ini kazanmıştır (Kelemen, 2017: 221). Partinin önde gelen isimlerinden olan Victor Orban, 1998-2002 yılları arasında Macaristan'ın AB yolculuğunda başbakanlık görevinde yer almış bir isimdir. Fakat Orban ve Fidesz kazanılan çoğunluktan yararlanarak kurumsal düzenlemelere başvurmuş ve konumlarını korumak istemişlerdir (Kelemen, 2017: 221). Birçok kez anayasa değiştirilmiştir. Bunun yanında değiştirilmesi için üçte iki çoğunluk gereken Temel Yasa'da da birtakım değişiklikler yapılmıştır. Değişiklikler temel olarak iktidarın gücünü dengeleyecek ve

kontrol edecek kurumların yetkilerini ve güçlerini kısıtlamıştır (Kelemen, 2017: 221). Medya, gazetecilere ve medya kuruluşlarına verilen cezalar ile iktidarın aleyhine hareket edemez hale getirilmiştir. Bunun yanında, sivil toplum konusunda da adımlar atılmıştır (Kelemen, 2017: 221). STK'lar çıkarılan yasalar ile yabancı fon kaynakları ile bağlantılı hale getirilmeye çalışılmıştır. Seçim sistemi düzenlenerek seçimlerde avantaj ele geçirilmek istenmiştir. Anayasa değişiklikleri, yargı alanında köklü değişikliklere neden olmuştur (Kelemen, 2017: 222). İlk olarak, Anayasa Mahkemesi üyelerinin sayısı değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, yapılan değişikliklerin anayasaya aykırılığı ile ilgili karar vermiş olsa da geri adım atılmamıştır (Kelemen, 2017: 222). 2013 yılı itibariyle Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri sınırlandırılmış, yargı kurumları siyasi olarak atamaların yapıldığı bir ofise bağlı hale getirilmiştir (Kelemen, 2017: 223). Mülteci sorunu konusunda benimsenen yabancı karşıtı tutum, AB ile iplerin daha da gerilmesine neden olmuştur. Mülteci sorunu döneminde iktidar tarafından ülkede hem AB şüpheciliği hem de yabancı düşmanlığı propaganda araçları kullanılarak yayılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde AB'nin ortak göç planına da karşı çıkılmış, ülkenin üstüne düşen görev ile ilgili sorumluluğu iktidar tarafından sorgulanmıştır.

Şekil 1: Macaristan Demokrasi Endeksi



Kaynak: Economist İntellengence Unit, 2023

Tablo 1: Macaristan Hukukun Üstünlüğü Endeksi Puanları

YIL	PUAN
2005	0.89
2015	0.58
2020	0.53
2023	0.51
2025	0.50

Kaynak: World Justice Project, 2025

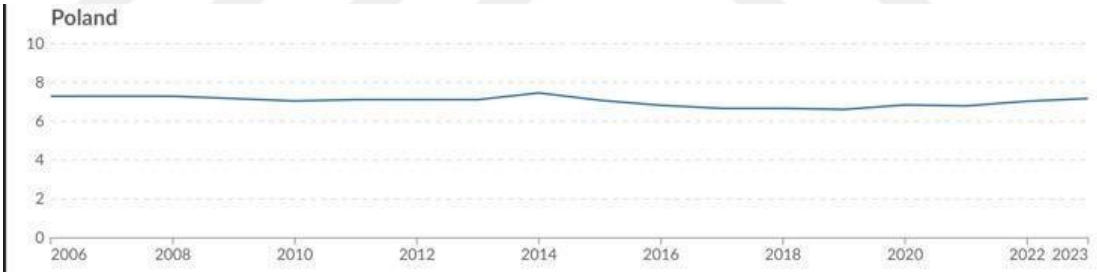
Yukarıda verilen Macaristan'ın demokrasi endeksi ve hukukun üstünlüğü endeksine göre Macaristan Fidesz Partisi'nin iktidara gelmesinden itibaren demokrasi için önemli olan endekslerde belirgin bir şekilde düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş ülkenin günümüze kadar gelen verilerinde de devam etmektedir.

2.2.3. Polonya

Demokratik gerileme dönemlerinde Polonya'da iktidarda olan PiS partisi,2015 yılında Polonya'da yapılan parlamento seçimlerinde mutlak çoğunluğa sahip olmuştur (Kelemen, 2017: 227). Parti genel olarak muhafazakar çizgide ve Orban'ın yönetim tarzına duyduğu hayranlık ile dikkat çekmiştir. Göreve gelindikten sonra, Yüksek Mahkeme ve medya alanında var olan bağımsızlıklara karşı hareket edilmiştir (Kelemen, 2017: 227). Anayasa Mahkemesi'nin gücünü sınırlamak için mahkemenin var olan otoritesine karşı konulmuş, yargıçlar iktidara yakın yargıç ve hakimlerle değiştirilmiş ve mahkemenin yetkilerini zayıflatmaya çalışılmıştır (Kelemen, 2017: 228). Dava usullerinde değişiklikler oluşturan ve davaların mahkemeye geliş sırasına göre karara bağlanması yönünde gereklilikleri bulunan yasalar oluşturulmuştur. Anayasa Mahkemesi, yasalarla ilgili anayasaya aykırılık nedeniyle iptal edilmesi yönünde karar oluşturmuş olsa da hükümet mahkemenin bu konuda karar vermeye yetkili olmadığı yönünde görüş bildirmiştir (Kelemen, 2017: 228). 2016 yılında Venedik Komisyonu, Anayasa Mahkemesi ile ilgili konuları eleştirmiş ve ülkeye bu alanlarda düzenlemeler yapılması gerektiğini belirtmiştir. Medya alanında, Kamu Yayıncılık Konseyi'nin medya üzerinde var olan kontrolü elinden alınarak televizyon ve radyo yayıncıları ve yönetimlerini işten alma yetkisi

hazine bakanına verilmiştir (Kelemen, 2017: 228). Avrupa Konseyi, demokratik yönetimlerde bu gibi durumların olmaması gerektiğiyle ilgili geri bildirimde bulunmuştur. 2016 yılında yasa kabul edilince kamu yayınlarının yöneticileri ve yönetim kurulu üyeleri görevlerinden alınarak yerine parti taraftarı ve yanlısı isimler getirilmiştir (Kelemen, 2017: 228). Avrupa Komisyonu tarafından yargı ve medya alanında oluşan gelişmelere karşı hukukun üstünlüğü çerçevesi başlatılmıştır (Kelemen, 2017: 229). 2016 yılı Temmuz ayında AB Komisyonu ülke için ilk kez tavsiye kararı yayınlamıştır. Polonya'da oluşan gelişmeler ile ilgili diğer bir dikkat çekici nokta ise Polonya'da anayasa değişiklik koşulları zor ve yüksek gereklilikli olduğundan ülkede anayasal değişiklik yapılmadan bu gelişmeler meydana getirilmiştir. Bu noktada hükümet gücü elinden tutmak için Anayasa Mahkemesi gibi kontrol ve denetim mekanizmalarını karşısına alarak eylemlerini gerçekleştirmiştir (Kelemen, 2017: 229).

Şekil 2: Polonya Demokrasi Endeksi



Kaynak: Economist İntellengence Unit, 2023

Tablo 2: Polonya Hukukun Üstünlüğü Endeksi Puanları

YIL	**PUAN**
2005	0.96
2015	0.72
2020	0.66
2023	0.64
2025	0.66

Kaynak: World Justice Project, 2025

Yukarıda verilen Polonya'nın endekslerine göre, Polonya PiS Partisi'nin iktidara gelmesinden itibaren oluşturulan değişiklik ve eylemlerin sonucunda belirgin bir düşüş yaşamıştır. Polonya için dikkat çekici bir durum ise son yıllarda ülkede yaşanan iktidar değişimi ile yeni Tusk hükümetinin ülkede puan yükselişine neden olmasıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AB'NİN HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KRİZİNE KARŞI ARAÇLARI

Hukukun üstünlüğü ve demokrasi ile ilgili değerlere çekilen dikkat, ilk olarak Avrupa Kimlik Bildirgesi (1973) ve ayrıntılı bir şekilde Demokrasi Bildirgesi'nde (1978) gündeme gelmiştir (De Búrca, 2022: 15). Bu temel değerler Amsterdam Antlaşması'na kadar anayasal bir gereklilik olarak değinilmeyen bir durumdur (De Búrca, 2022: 16). Sovyetler Birliği'nin yıkılışı ile AB konusunda temel değerler açısından yapılan atıflar, AB hukukunda daha fazla ve belirgin şekilde değinilen bir konu olmuştur (De Búrca, 2022: 16). Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği zamandan itibaren AB Antlaşmalarının ilk maddelerinde AB'nin "değer veya ilke" olarak kendine ve üyelerine belirlediği önemli hususlar bulunmaktadır (De Búrca, 2022: 14). Lizbon ile bunlar değiştirilerek "değer" konumunu almıştır. ABA 2. maddesi hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarının önemine değinilerek bunun üyeler için ortak değerler olduğundan bahsetmektedir. Ortak değerlerin ihlalleri ile ilgili olarak ABA Madde 17 uyarınca Avrupa Komisyonu'nun antlaşmadan kaynaklı 2 aracı bulunmaktadır. Bu araçlardan biri, Madde 7 kapsamında yer alan önleyici ve yaptırım temelli mekanizmalardır, diğeri ise ABİHA Madde 258'inde işlenen ihlal prosedürüdür (Priebus, 2022: 1684). Bu mekanizmaların yetersiz görülmesi üzerine Komisyon, yeni araç setine duyulan ihtiyacın altını çizmiştir. Bu durum ışığında, 2013 yılında Adalet Skor Tahtası, 2014'te Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi, 2018'de önerisi yapılan fonların hukukun üstünlüğüne saygı ile ilişkilendirilmesinin 2020'de düzenlenmiş versiyonunun kabulü ve 2019'da Yıllık Hukukun Üstünlüğü İnceleme Döngüsü duyurusu gibi gelişmeler ortaya çıkmıştır. Temel olarak, ihlallerin oluştuğu üye devletlerde gerileyen demokratik norm ve değerlerin yeniden tesisi ve ihlallerin diğer üye ülkelere yayılımını önleme amacı çerçevesinde hareket edilmiştir.

3.1. MADDE 7 MEKANİZMASI

ABA'nın 49. maddesi ile antlaşmada işaret edilen maddelerde belirtilen değerler üye ülkeler için AB'ye katılım açısından koşul olarak belirtilmiştir (De

Búrca, 2022: 14). Bu değerlerin herhangi bir ihlal ve ciddi sürekli ihlallere karşı korunması amacıyla ABA 7. Maddesi geliştirilmiştir. ABA 7. Maddesi, Merkez Doğu Avrupa genişlemesinde Birliğe katılacak ülkelerin üyeliği sonrasında demokratik değerlerin korunması için Amsterdam Anlaşması'na eklenen bir maddedir (Soyaltın Colella, 2020: 76). Nice Antlaşması ile yenilenmiştir. Madde bugünkü halini Lizbon Antlaşması ile almıştır. Bu maddedeki koşulların sağlanması durumunda maddenin uygulandığı üye ülke için önemli kısıtlamaları içeren bir cezalandırma mekanizmasına sahiptir. Bu madde, üye ülke için oy haklarının elinden alınmasını sağlayabilmektedir (Soyaltın Colella, 2020: 76).

ABA 7. Maddesi, üye devletlerden herhangi biri tarafından demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi temel değerlere karşı ciddi ve sürekli ihlal içeren durumların tespit edilmesi yoluyla söz konusu üye devletin AB'de var olan üyelik haklarının askıya alınmasına (oy kullanma hakkı, fonların kesilmesi, vb.) olanak vermektedir. 7. maddede iki aşamalı bir prosedür sürecine değinilmiştir (Soyaltın Colella, 2020: 76). İlk olarak, ihlalin tespiti ile Konsey'e ilgili üye ülkeye resmi uyarı verme hakkı sağlanmıştır (Soyaltın Colella, 2020: 76). Bu süreç ile üye ülke ve Birlik arasında diyalog süreci kurularak ilgili krizin önüne geçmek amaçlanmıştır. Bu önleyici mekanizmayı başlatma yetkisi üye devletlerin üçte birine, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu'na bu madde özelinde verilmiştir

(Bayram, 2018: 71). Bu süreç sonrasında ihlalin tespiti, AB Bakanlar Konseyi'nin üyelerinin en az beşte dördü tarafından karara bağlanmalıdır (Soyaltın Colella, 2020: 76). Konsey bu süreç sonrasında üye ülkede bu politikaların geçerliliğinin devam edip etmediğini takip ederek Avrupa Parlamentosu ve ilgili kurumların oluşturduğu raporları inceler (Bayram, 2018: 72). Konseyin ağır bir ihlal ile ilgili karar verme durumu söz konusu olsa bile bağlayıcı bir tedbir alması mümkün değildir (Soyaltın Colella, 2020: 76). Bu konuda tavsiyede bulunma yetkisine sahiptir. Birinci fıkrada bir sonuca ulaşılamaması durumunda ikinci fıkra devreye girer (Soyaltın Colella, 2020: 76). Bu prosedür, düzeltici olarak nitelendirilir ve birinci fıkradan bağımsız olarak da işletilebilir. Avrupa Konseyi üyesi devletlerin üçte birinin ya da Avrupa Komisyonu'nun önerisi ve Avrupa Parlamentosu'nun izni üzerine birliğin temel değerlerine karşı ciddi ve sürekli ihlal hakkında söz konusu üye ülke katılımı gözetmeksizin oy birliği ile

karar alınması üzerine işleyen bir sürece sahiptir (Soyaltın Colella, 2020: 76). Değerlendirme sonrasında Konsey ilgili üye ülke ile görüşerek üye ülkenin bu ihlal ile ilgili savunmasını alır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde üye ülke ile ilgili yapılan fonların kesilmesi, oy hakkının askıya alınması gibi yaptırım kararlarını nitelikli çoğunluk ile oylar (Soyaltın Colella, 2020: 76). Bu yaptırımlar sonrasında Konsey tarafından ilgili ülke izlenerek yaptırımların devamı ya da kaldırılması ile ilgili kararların alınması, üye ülkenin ihlale konu olan durumunun devamı ya da düzelmesine bağlıdır (Soyaltın Colella, 2020: 76). Konsey'in kararı ile ilgili prosedüre hukuken uygunluk noktası açısından ilgili üye ülke ABAD'a başvuru hakkına sahiptir. 7. Maddede en önemli durum, Birlik kurumlarının bu madde çerçevesinde görevleri ve bu görevler arasında gerekli olan iş birliğinin sağlanması noktasındadır (Soyaltın Colella, 2020: 76).

Madde 7, AB'nin üye devletlerde ulusal anlamda ortaya çıkan demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel değer ihlallerine karşı temel aracı olarak bilinmektedir (Sedelmeier, 2024: 338). Bu madde üye devletlerde ihlalleri önlemek konusunda bazı sınırları olması nedeniyle eleştirilmektedir (Sedelmeier, 2024: 339). İlk olarak oylama kuralları, üye devletlerinin tercihleri ya da maddi yaptırıma başvurma yönünde isteksiz olmaları ve parti politikaları veya partisel kimlikleri sürecin uygulanmasının zorlaşmasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, AB'nin illiberal uygulamaları ile ihlal yapan üye devletlerde maddi yaptırım yöntemiyle oluşturacak değişikliklerin yerel anlamda sınırlı olacağına yönelik düşüncesi de bu konudaki kararlara etki etmektedir (Sedelmeier, 2024: 339). Bu maddenin kullanılmasının

önünde bir takım siyasi engeller vardır. 1997 yılında antlaşmaya eklendiği zamandan itibaren kullanılmayan bir maddedir (Sedelmeier, 2024: 339). 2000 yılında Avusturya'da meydana gelen Avusturya Halk Partisi ve radikal sağ partisi olan Özgürlük Partisi arasındaki koalisyon, üye devletler tarafından yaptırım kararına neden olsa da bu durum Madde 7'yi kapsamamıştır. Bu maddenin en büyük engeli, uygulama konusunda AB kurumlarında ciddi çoğunluk oyu gerektirmesidir (Sedelmeier, 2024: 339). Madde 7, 2. Maddedeki değerlerin ihlalinin tespiti halinde yaptırım uygulama noktasında üye devletlerin nitelikli çoğunluk ile karar vereceğini öngörmektedir (Sedelmeier, 2024: 339). Bir ihlal konusundaki tespitin, üye devletlerin yetkisi dahilinde olması zorluk

oluşturmaktadır. Nükleer seçenek olarak görülen 7. Madde, Komisyon tarafından son çare olarak görülürken geri tepme olasılığı nedeniyle üye devletlerin diğer üye devletlerle ilgili olarak bu kararı alma konusundaki isteksizliklerini de yansıtmaktadır (Kochenov & Pech, 2016: 1067). İhlalin tespiti noktasında AB Konseyi'nde oy birliği, Avrupa Parlamentosu'nda üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Yüksek oy koşulları, ihlal ile ilgili tekliflerin sunulmasında isteksizlik yaratarak caydırıcılığa neden olmaktadır (Sedelmeier, 2024: 339). Bu madde en uç durumlarda kullanılacak bir son çare olarak görülmektedir (Kochenov & Pech, 2016: 1065). Birden fazla demokrasiyi ve temel değerleri tehdit eden üye ülke bulunduğunda bu ülkelerin herhangi birinin diğeri aleyhine karar vermemesi araçların uygulanamamasına neden olmaktadır. Son yıllarda, Polonya'nın kendisi gibi ihlaller nedeniyle bu mekanizma kapsamında yer alan Macaristan'ın yanında yer alacağını söyleyerek mekanizmanın işleyişine karşı bir tehdit olması örnek olarak gösterilebilir (Günaydın, 2018: 163).

3.2. ABAD VE İHLAL DAVALARI

AB antlaşmalarında yer alan ve Birlik için önem teşkil eden konularda üyeler tarafından meydana gelen ihlal ve uyumsuzluklara karşı Adalet Divanı maddi yaptırım uygulama yetkisini bünyesinde bulundurmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 74). ABİHA'nın 258. Maddesine göre; Komisyon tarafından üye ülkelerden herhangi birinin antlaşma gereğince oluşan yükümlülüklerine uymaması kanaatinin oluşması üzerine bu üye ülkenin kendi görüşünü belirtmesine imkan verildikten sonra bu konu için bir gerekçeli görüş oluşturulur, eğer bu görüş ilgili ülke tarafından Komisyon'un verdiği sürede yerine getirilmezse Komisyon tarafından bu durum AB Adalet Divanı'na taşınabilmektedir (Bayram, 2018: 77).

3.3. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ ÇERÇEVESİ

Son yıllarda ortaya çıkan üye devletlerde yasal ve demokratik değere karşı tehdit oluşturan durumlar ile Komisyon, elindeki araçların sınırlarının farkına

varmıştır (Kochenov & Pech, 2016: 1063). Bu nedenle, 2014 yılında oluşturulan Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi'nin önü açılmıştır. Komisyon Başkanı, 2013 yılında yaptığı konuşmada artan hukukun üstünlüğü krizlerinin üzerinde durulması için antlaşmalarda Komisyon'a verilen ihlal yetkilerini (ABİHA 258.-260. Maddeler) vurgulayan mekanizmalar ve ABA 7. Maddesi arasındaki boşluğun tamamlanması için bir araç ile ilgili duyuru yapmıştır (Kochenov & Pech, 2016: 1064). AB, 7. Madde öncesi bir süreç olarak da görülen bir erken uyarı mekanizması olan Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi'ni önleyici bir politika olarak sunmuştur (Bayram, 2018: 76). Bu mekanizma, ABA 7. Maddesi ve 258. Maddesinde yer alan eksiklerin giderilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır (Soyaltın Colella, 2020: 75). Komisyonun hukukun üstünlüğünü anayasal prensip olarak tanımlaması ve insan hakları, demokrasi ile ilgili temel değerlerle bağlantılı hale getirmesiyle birlikte bu konularda da oluşan tehditlerin bu mekanizma tarafından önlenmesi düşünülmüştür (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Bu mekanizma ihlal konusunun tarafı olan ülke ve AB arasında yoğunlaştırılmış diyalog temelinde çalışmaktadır. Bu mekanizma, üç aşamadan oluşmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 75). Mekanizmasının ilk aşaması, Komisyon tarafından üye ülkede durum değerlendirmesinin yapılması, bilgi toplanması ve sistematik bir tehdidin olup olmadığının incelenmesi üzerine kuruludur (Bayram, 2018: 76). Bu aşamada; Komisyon üye devlete bir "Hukukun Üstünlüğü Görüşü" iletir (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Bu görüşe uygun hareket edilmemesi ve durumun düzeltilmemesi halinde ikinci aşama olan tavsiye aşamasına geçilir (Bayram, 2018: 76). Üye devlete belli bir süre aralığında çözüme kavuşturulması istenen konu ile ilgili yol haritasının yer aldığı bir tavsiye gönderilmesi söz konusudur (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Komisyon, bu üye ülkeye ihlale konu olan tehdit ile ilgili gerekli önlemler hakkında öneriler sunmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 75). Son aşama ise takip aşaması olup Komisyon'un üye devlet için verdiği tavsiyelere uyulup uyulmadığına yönelik bir izleme gerçekleştirmesi söz konusudur (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Bu aşamadan sonra, üye ülkenin bu önlemleri uygulamadaki başarısı ve bu krizin çözüme ulaşıp ulaşmadığı izlenmektedir eğer bu konuda üye ülke başarısız olursa ABA 7. Maddesi devreye girmektedir (Bayram, 2018: 76-77). Bu çerçevenin kabulü, Komisyon'un AB içindeki otoriter rejim ya da bu yöndeki değişimleri anladığının ve ciddiye aldığının göstergesi olduğu için önem

arz etmektedir (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Bu çerçeve bazı açılardan eksikliklere sahip olması nedeniyle eleştirilmektedir (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Hukukun üstünlüğü yönünde önemli bir kriz durumunda çerçevenin benimsediği türden bir söylemsel yaklaşımın olumlu etkisi oldukça şüpheli bulunmaktadır (Kovhenov & Pech, 2016: 1066). Bunun yanı sıra; Komisyon'un üye devletler için bu çerçevenin tavsiye aşaması kapsamında verdiği tavsiyeler, hukuki bağlayıcılığa sahip değildir (Kovhenov & Pech, 2016: 1067). Bu durum inatçı ülkelerin tavsiyeleri uygulama noktasında bir zorunluluğa sahip olmamalarına neden olarak tavsiyelere uyulması noktasında Komisyon'un elini zorlaştırmaktır (Kovhenov & Pech, 2016: 1067). Bir diğer açıdan baktığımızda; bu sürecin bir üye devletle ilerletilmesinin sonuç vermemesi, bağlayıcı yatırımlara geçilmesi için bir otomasyon sağlamamaktadır (Kovhenov & Pech, 2016: 1067). Bu durum süreçlerin uzun soluklu olmasına ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.

Bu çerçeve ilk olarak Ocak 2016'da Polonya'nın anayasa mahkemesi ve medya bağımsızlığını kısıtlayan tedbirleri nedeniyle uygulanmıştır (Sedelmeier, 2024: 348). Komisyon'un endişelerine rağmen Polonya'nın somut adım atmaması üzerine aynı yılın Haziran ayında hukukun üstünlüğü görüşü oluşturulmuştur (Sedelmeier, 2024: 348). Parlamento, Komisyon'un Macaristan'a karşı bu mekanizmayı tetiklemesini istese de Komisyon bu mekanizmayı ilk olarak Polonya'da uygulama kararı vermiştir (Sedelmeier, 2024: 348). Komisyon, Macaristan'da bu mekanizmanın uygulanmaması ile ilgili olarak bu üye ülkede olan eylemsizliğini kabul ettirmek üzere gerekçeler sunmak dışında bir şey yapmamıştır (Sedelmeier, 2024: 348). Komisyon, bu duruma üye devletler tarafından Birlik hukuku kapsamında olmayan durumlarda yetkilerinin sınırlandırıldığını gerekçe göstermiştir (Kovhenov & Pech, 2016: 1067). Bunun yanı sıra, o dönemde Hukukun Üstünlüğünden sorumlu Birinci Başkan Yardımcısı olan Frans Timmermans bu çerçevenin Macaristan'da uygulanmaması ile ilgili olarak sadece gerçek ihlallere karşı harekete geçileceğini belirtmiştir (Kovhenov & Pech, 2016: 1068). Macaristan'ın ihlallerinin gerçekliğini kanıtlayacak Avrupa Parlamentosu ve

Venedik Komisyonu tarafından belgelenen delillerin olmasına rağmen gelen bu açıklama bahane olarak görülmüştür (Kovhenov & Pech, 2016: 1068). Macaristan'daki ihlallerle ilgili harekete geçmeme noktasında açıklama yapan bir

diğer isim ise Komisyon'un adaletten sorumlu üyesi olan Vera Jourova'dır. Komisyon'a göre, Macaristan ile ilgili 7. Madde uygulaması için ya da Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi için herhangi bir gerekçe olmadığını 2 Aralık 2015 tarihindeki konuşmasında belirtmiştir (Kovhenov & Pech, 2016: 1068).

3.4. KOŞULLULUK İLKESİNİN KULLANILMASI

Finansman açısından koşulluluk, ihlal oluşturan ülkelere karşı AB'nin kullanabileceği potansiyel bir diğer mekanizmadır. Bu mekanizmada, üye ülkelere uyum ve yapısal fon hibesi için AB'nin temel değerlerine uyum ve geliştirme koşulu getirilmiştir. AB finansmanı için Hukukun Üstünlüğü Koşulluluk Mekanizması 2020 yılında kabul edilmiştir (De Búrca, 2022: 23).

AB demokrasinin teşviki noktasında oluşturduğu mekanizma ve uygulamalarıyla ne kadar adından söz ettirmiş olsa da ABA'da yer alan ve birliğin temel ilkeleri olarak vurgu yapılan bu demokratik ilkelerin kendi birlik sınırları içerisinde üye ülkelerine karşı korunmasını sağlama noktasında geç kalmışlık ve eksikliklere sahiptir (Soyaltın Colella, 2020: 74). Örneğin, AB tarafından Macaristan konusunda Mart 2012'de 495 milyon avroluk ödemenin askıya alınmasına karar verilmiştir (Szente, 2016: 474). Alınan bu önlemin ihlallere karşı yasal bir yaptırım olmaması ve başka ihlal durumlarında uygulamaya konulup konulmayacağı soru işareti oluşturmuştur.

3.5. AB ADALET SKOR TABLOSU

Komisyon'un üye devletlerin ulusal adalet sistemlerini gözlemlemek amacıyla geliştirdiği bir araçtır (Sedelmeier, 2024: 348). 2013 yılından itibaren her yıl yayımlanmaktadır (Sedelmeier, 2024: 349). Üye devletlerin ulusal mahkemelerinin etkinliği konusunda karşılaştırmalı göstergeler üzerinden veriler sunmaktadır. Yargı bağımsızlığı konusunu ekonomik büyüme ile ilişkili olarak ele alıp dar bir tanımlama yapılmış olması nedeniyle eleştirilmiştir (Sedelmeier, 2024: 349). Kapsamının genişletilerek hukukun üstünlüğü konusunda önemli bir araç haline getirilmesi olasıdır. Bu konuda, Avrupa Parlamentosu, Komisyon'a devletlerin temel hak ve değerlere uyumunun periyodik değerlendirmenin kapsamına alınması

için çağrı yapılmıştır (Sedelmeier, 2024: 349). Bu gibi mekanizmalarda bütün üye ülkeleri kapsayacak şekilde izleme ve değerlendirme yapılması, meşruiyetin artırılarak toplumsal baskının oluşturulmasında etkin olunmasını sağlayacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
ÜLKELERDEKİ DEMOKRATİK GERİLEMEYE AB'NİN TAVRI

Visegrad grubu olarak bilinen ülkeler, Sovyetler Birliği'nin çöküşünden itibaren demokratik geçiş sürecine başladılar (Özer, Güneş Gülal & Polat, 2023: 937). Bu ülkelerin hala birçoğunda liberal parlamento sisteminde bulunması gereken denge ve kontrol mekanizmaları yer almamaktadır (Küçükşahin, 2023: 300). Bu ülkelerde seçilen liderlerin görüş ve uygulamalarına bakıldığında liberal olmayan demokratik anlayışları görülmektedir. Macaristan ve Polonya bugün demokrasinin gerilemesine örnek ülkelerdir. Mevzuat ve yargı yetkisinin, bu iki ülkede yürütme konusunda araç olarak kullanılması krizin oluşmasına olanak sağlamıştır (Yüzer Eltimur, 2024: 20). Polonya ve Macaristan'da en önemli konu, ülkelerde yer alan iktidar partilerinin güçlerini artırmak için daha önceden var olan liberal demokratik sistemleri yıpratacak şekilde ortaya koydukları eylemlerdir (De Búrca, 2022: 16). Bu ülkelerde hakimlik ve savcılık gibi bağımsız olması gereken kurumlarda yapılan değişikliklerle hükümete bağlılık oluşturulması sağlanmıştır (De Búrca, 2022: 17). Hakim ve savcıların emeklilik yaşlarının düşürülmesi sağlanarak kurumlarda bulunan çoğu kişinin yerine hükümete yakın olan kişiler bu kurumlara getirilmiştir. Hükümete eleştirel bakan ve sorgulama yönünde hareket eden kişilerin kontrol altına alınmasını sağlayacak disiplin kurumları oluşturulmuştur (Yüzer Eltimur, 2024: 20). Bu kurumlarla yargı gibi bağımsız olması gereken organlar denetim altında tutulmaya çalışılmış ve hükümetin istemediği çizgide yapılacak uygulamalar sona erdirilmiştir. Demokraside önemli temellerden biri de sivil toplumdur. Polonya ve Macaristan, bu konuda da demokrasi temellerini ihlal etmiştir (Küçükşahin, 2023: 304). Hükümetin politikaları ve uygulamaları aracıyla sorgulayan ve eleştiren sivil toplum grupları bastırılmaya ve fonları kesilmeye başlanmıştır (De Búrca, 2022: 17).

Bu noktada en önemli araçlardan biri olarak medya kullanılmıştır. Medya özgürlüğü, demokrasilerde en önemli değerlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Yüzer Eltimur, 2024: 21). Polonya ve Macaristan'da ilk olarak yapılan uygulamalardan biri, medyanın kısıtlanması ve hükümetin denetimi altına alınmasıdır (Küçükşahin, 2023: 305). Bu şekilde, ülkelerde eleştirel ve karşıt seslerin medya yoluyla yayılmasının önüne geçilmesi sağlanmış; bunun yanı sıra,

muhalefetin medyadaki gücü ortadan kaldırılmıştır (Yüzer Eltimur, 2024: 21). Düşünce özgürlüğünü baltalamak olarak görülen gazeteci ve düşünürlerin karalanması, ekipmanlarına el konulmasının beraberinde hükümet karşıtlarına hukuki ve cezai işlemlerde bulunulmuştur (De Búrca, 2022: 18).

Dezavantajlı gruplar (LGBTQ +) ve azınlıklara karşı insan hakları veya azınlık haklarıyla örtüşmeyen hareketler ve söylemler meydana gelmiştir. Özellikle sığınmacılar konusunda AB'nin karar verdiği ve üye ülkelere yüklediği sorumlulukların reddedilmesi, sığınmacılara karşı engelleyici önlem ve yasalara başvurulması oldukça eleştirilmiştir. Bununla beraber, İstanbul Sözleşmesi gibi kadınlara yönelik şiddet ve bu alan ile mücadele konusundaki atılımlar engellenmiştir ya da bu atılımlardan geri çekilmişlerdir (De Búrca, 2022: 18). Bu ülkelerde, hükümete yakın olan yönetici ve politik sınıfların hükümetin elindeki devlet güçleri ile korunması ve muhalefete karşı devletin güç aygıtlarının kullanılması (kovuşturma, vb.) söz konusudur. Yakın zamanda yaşanan pandemi hükümetlere geniş yetkiler kullanma yolunda önemli bir avantaj sağlamıştır, bu ülkelerde de bu durum denetimden kaçınma gibi yollara katkı sağlayacak şekilde kullanılmıştır (Yüzer Eltimur, 2024: 21). Bu uygulama ve politikaların ciddiyetini vurgulayan bir kanıt, Avrupa Konseyi'nin bir danışma organı olan resmi adı Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu olan Venedik Komisyonu tarafından iki ülkede demokrasinin baltalanması ile ilgili kaygıların belirtilmesidir (De Búrca, 2022: 19). Avrupa Komisyonu ise iki devlet için de ihlal davaları oluşturulmuş ve hukukun üstünlüğü hakkındaki raporlarda ülkelerin bu konudaki eylemleri kınanmıştır.

AB'nin hukuki anlamda temel yapı taşı olan ABAD, Polonya ve Macaristan ile ilgili davaların çoğunda ülkelerde AB'nin temel değer ve ilkelerinin ihlal edildiği yönünde karar almıştır (Yüzer Eltimur, 2024: 33). Avrupa Parlamentosu da ülkelerin eylemleri nedeniyle eleştirel ve kınayıcı kararlar almıştır. Ülkelerde bu dönemde sadece yasa değişiklikleriyle oluşturmakla kalmayıp bu yasaların iktidara gelebilecek partiler tarafından değiştirilmesini de zorlaştırmıştır. Macaristan'da bir partinin üçte iki çoğunluk olmadan yasa değişikliğine gitmesi imkansız hale gelmiştir (De Búrca, 2022: 20). Bu gelişmeler ışığında, V-Dem Enstitüsü tarafından 2021 sıralamasında Macaristan demokratik sistemden çıkmış olarak gösterilirken Polonya demokrasi açısından gerileyerek yarı konsolide demokrasiye sahip olarak gösterilmiştir (V-Dem

Enstitüsü, 2021: 38). İki ülke görünür de güç merkezileştirme, demokratik kurumların aşındırılması, popülist kültürel muhafazakarlık ve göç gibi konularda paralel eğilimleri ile dikkat çekmektedir (V-Dem Enstitüsü, 2021: 22).

4.1. POLONYA VE AB KURUMLARI

Polonya, PiS partisinin seçim zaferi sonrasında hükümetin oluşturduğu yasa ve değişikliklerle AB kurumları tarafından endişe verici ve düzeltilmesi önerilen noktalara değinilen bir ülke olmuştur (Avar, 2024: 318). Yargı alanında Avrupa Parlamentosu ve Komisyon tarafından savcı ve yargıçların bağımsızlığının korunması ve Adalet Bakanı ile baş savcı rollerinin ayrımına özellikle dikkat çekilmiştir (AB Komisyonu, 2016). Medya alanında ortaya çıkarılan yasalar Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi'nde endişe verici noktalar arasında yer almıştır (AB Komisyonu, 2016). Avrupa Parlamentosu; ülkede yaşanan bu gelişmeler ile ilgili olarak Polonya'yı Venedik Komisyonu'nun ülke hakkındaki görüşlerine dikkat çekerek işaret edilen noktalarda Avrupa Komisyonu, Venedik Komisyonu ve diğer AB kurumlarının önerilerini dikkate almaya ve AB'nin temel değerlerine saygı göstermeye davet etmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2016). AB Komisyonu tarafından 2016 yılında Polonya'da hukukun üstünlüğü konusunda olumsuz karar alınmıştır (AB Komisyonu, 2016). Sonrasında ülkedeki durum ile ilgili Avrupa Komisyonu tarafından öneriler ve endişeler temelinde tavsiye karar oluşturulmuştur. Komisyon, ülkedeki sorunlar makul bir süre içerisinde çözülmezse hukukun üstünlüğünün 2. aşamasına geçileceğine değinmiştir (AB Komisyonu, 2016). Avrupa Parlamentosu, hukukun üstünlüğü, AB hukuku ve yargısı gerekliliklerinin karşılanması için olması gerekenler hakkında hükümet ile tartışma çağrısında bulunmuştur (Avar, 2024: 322). Avrupa Komisyonu, yargı konusunda yapılan değişikliklerden vazgeçilmemesi halinde para cezası uygulaması konusunda uyarıda bulunmuştur. 2017 yılında Polonya'nın hakim ve yargıçlar için emeklilik yaşının düşürülmesi konusunda ayrımcılık oluşturulduğu ve AB hukuku konusunda ihlal oluşturduğu gerekçesiyle Avrupa Komisyonu ihlal prosedüründeki tutumunu devam ettirmiştir (AB Komisyonu, 2016). Komisyon, emeklilik yaşına ulaşan hakim ve yargıçlar için Adalet Bakanı'na görev süresi uzatma, görevden alma ve atama gibi

yetkilerin verilmesi hakkında endişelerini belirtmiştir (Avar, 2024: 323-324).

Avrupa Komisyonu, Polonya hakkında 2017 yılında ABA Madde 7 prosedürünü başlatmıştır (AB Komisyonu, 2017). Yargı mensuplarının usule uygun olarak seçilip bağımsızlık ve güvenilirlik için AB standartlarına uygun olarak usulün uygulanması; Mahkeme güvenilirliği için yargı güvenilirliğini zedeleyecek eylem ve kamuoyu söylemlerinden kaçınılması; Yüksek Mahkeme tüzük değişikliği, yargıç ve hakimlerin emeklilik yaşının düşürülmesi, Cumhurbaşkanı'nın yargı mensuplarının görev sürelerini uzatma yetkisinin önüne geçilmesi; Adalet Bakanı'nın takdir yetkisi, mahkemelerin teşkilatlanmasında yapılan değişikliklerin düzeltilmesi konularının ihlal sürecine katkısı olmuştur (Avar, 2024: 324). Avrupa Komisyonu, kanunların incelenmesi konusunda Adalet Divanı'na başvurmuştur. Mahkeme, ülke için Madde 7'nin ilk aşamasının uygulanması yönünde karar sunmuştur (AB Komisyonu, 2017). Avrupa Parlamentosu, 20 Aralık 2017'de Komisyon'un almış olduğu bu kararı onaylamıştır (AB Komisyonu, 2017). 2021 yılında Polonya'da AB hukukunu ihlal eden ve temel yargı bağımsızlıklarını zedeleyen yargı yasasını Komisyon, Adalet Divanı'na taşımıştır (Avar, 2024: 327). Temmuz ayında Adalet Divanı, Polonya'daki adli disiplin sisteminin AB standartlarına ve mevzuatına uygun olmadığı konusunda karar almıştır. Avrupa Parlamentosu, ülkede hakim ve savcıların yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğünü önemseyen açıklama ve kararlarına verilen disiplin cezaları hakkında endişelerini dile getirmiştir (Avar, 2024: 328).

Bunların yanı sıra, hukukun üstünlüğünü koruma mekanizması, ilk olarak Polonya'ya uygulandığı için oldukça önemlidir. Fakat, Polonya'daki süreç olumlu bir şekilde sonuçlanmamıştır. Polonya'daki örneğine bakıldığında, Polonya hükümetinin Komisyon tarafından oluşturulan önerileri göz ardı ederek AB ile yaşanan bu sürece rağmen ilgili Adalet Bakanı'na yüksek mahkeme üyeleri atama yetkisi veren yasa değişikliğini onayladığı görülmektedir. Bu durumda, mekanizmanın başarısız olması üzerine, Polonya için AB temel değerlerinin ihlali konusunda soruşturma açılarak ABA 7. Maddesinin işletilmesi istenmiştir (Soyaltın Colella, 2020: 75).

4.1.1. Polonya İçin Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararları

Avrupa Birliği, Polonya'nın demokratik gerileme eğilimini gördükten sonra antlaşmaların koruyucusu kimliğine sahip olan Avrupa Komisyonu ülkenin bu durumuna karşı tepki vermekte gecikmemiştir. Ülke için Komisyon'un hukukun üstünlüğü krizleri ile mücadelede yeni aracı olan Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi işletilmiştir. Bu çerçeve kapsamında, ülkedeki gelişmeler ve yenilikler yakından takip edilerek atılan adımların hukukun üstünlüğü ve demokratik değerler ile ilgili ciddi sorun oluşturacağı noktalar konusunda Polonya uyarılmaya çalışılmıştır. Çerçeve kapsamında verilen tavsiye kararlar bağlayıcı olmasa da ülke için demokratik ve hukuki değerler açısından sıkıntılı noktaları belirlemesi belirli bir süre tanınarak verilen önlemler üzerinden değerlerin ihlalinin önüne geçmek istenmiştir. Komisyon, Polonya için ilk olarak 27 Temmuz 2016 tarihinde ilk tavsiye kararını oluşturmuştur. Bu tavsiye kararda, ilk olarak Madde 2 temelinde üye ülkelerin ortak değerler açısından üzerine düşen sorumluluğun altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 53). Bu tavsiye kararda temel olarak yargı bağımsızlığı, Anayasa Mahkemesi işleyişine müdahale, yargıç ve hakimlerin bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı gibi kritik konularda ülkede yapılan değişiklik ve kanunlar üzerinden değerlerin ihlali konusunda dikkat çeken noktalar üzerinde durulmuştur. Bu tavsiyenin sonucunda; Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararların tam ve eksiksiz yayınlanması, yargı ve yargı mensuplarının bağımsızlığının sağlanması, Venedik Komisyonu'nun verilen tavsiyelerinin dikkate alınması gibi birtakım önerilerde bulunulmuştur (AB Komisyonu, 2016a: 67-68). Bunu takip eden ikinci tavsiye kararı ise 21 Aralık 2016 tarihinde önceki tavsiye kararda yer alan birçok noktanın dikkate alınmaması ve yeni endişelerin ortaya çıkması üzerine oluşturulmuştur. Önceki tavsiye kararında, Avrupa Komisyonu'nun önerilerine rağmen Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının yayımlanmaması ve bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesi'nin yapısında değişiklik oluşturacak bazı işleyiş ve denetim konularını içeren kanun ve mevzuatların oluşturulması ikinci bir tavsiye kararı oluşturulmasına neden olmuştur (AB Komisyonu, 2016b: 65-66). Bu karar ile Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının tam ve eksiksiz yayımlanmasının tekrardan altı çizilerek Anayasa Mahkemesi'nin etkinlik ve işleyişi açısında Avrupa hukukunun standartlarına uymayan adımların atılmaması ve

değişiklikler ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının göz önünde bulundurulması önerilmiştir. Polonya'ya bu tavsiye kararın uygulanması için 2 ay süre verilerek tavsiye kararın Madde 7 sürecinin hayata geçirilmesinin önüne geçemeyeceği de belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 80-81). 26 Temmuz 2017 tarihinde Komisyon bu sefer ülke ile ilgili önceki tavsiye kararlarını tamamlayıcı nitelikte bir tavsiye karar almıştır. Bu tavsiye kararı, oluşturulan tavsiye kararlarda belirtilmiş olan endişelerin çözümü konusunda ülke tarafından ortaya konulan çabalar, geçen süre zarfında çözüme kavuşturulmamış olan endişeler ve yeni gelişmeler ışığında oluşan yeni endişeler hakkında bilgilendirme ve tavsiye olarak oluşturulmuştur (AB Komisyonu, 2017a: 19-20). Bu tavsiye kararda dikkat çeken nokta, Komisyon'un ülkede bağımsız ve meşru bir anayasal inceleme noktasındaki eksiklikler ve aksaklıklar, Parlamento'nun yargı bağımsızlığı alanında önemli sorunlara ve hukukun üstünlüğünde sistematik bir tehdide neden olabilecek yeni yasa tasarılarının hayata geçirilmesi konularına değinmesidir. Verilen tavsiyelere rağmen ülkede oluşan demokratik gerilemenin kötüleşmesi üzerine bu adım atılmıştır (AB Komisyonu, 2017a: 20). Bu tavsiyede yargı bağımsızlığı konusundaki sorunlar, Anayasa Mahkemesi kararlarının tam ve eksiksiz bir şekilde yayımlanmıyor olması, yasal olmayan bir şekilde işlerinden ayrılan yargıçlar altı çizilen ve çözülmesi tavsiye edilen noktalar olmuştur (AB Komisyonu, 2017a: 30-31). Bu tavsiye kararda; ayrıca Komisyon Polonya hükümeti tarafından Yüksek Mahkeme yargıçları hakkında görevden alma ya da emekliye ayırma gibi eylemlerin uygulanması halinde 7. maddeyi uygulamaya koyacağına değinmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 32). Bu tamamlayıcı tavsiye kararını 20 Aralık 2017'de alınan bir diğer tavsiye karar izlemiştir. Bu tavsiye kararda, 21 Aralık 2016 tarihinden itibaren ülkedeki duruma dikkat çekilen tavsiye kararlarına rağmen ülkedeki durumun hukukun üstünlüğü yönünden giderek kötüleşmeye devam ettiğinin altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 51). Komisyon tarafından geliştirilmeye çalışılan diyalog sürecine rağmen çözülmemiş olan Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının tam ve eksiksiz yayınlanması, yasal olarak görevine devam etmesi gereken yargıçların görevlerine iadesi, hukukun üstünlüğü ile ilgili konularda Venedik Komisyonu gibi AB hukuku standartlarının görüşlerine başvurulmasını önerilmiştir. Bu tavsiye kararda bahsedilen konularla ilgili ülkeye üç ay süre verilmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 63-64).

Tavsiye kararlarda ihlale konu olan alanlar dile getirilerek ülkenin bu temelde sıkıntıları ve kötüleşen durumu üzerinde durulmuştur. Komisyon genellikle yargı bağımsızlığının engellenmesi, kuvvetler ayrılığının zedelenmesi, Anayasa Mahkemesi'nin işleyişi ve etkinliğinin zayıflatılmak istenmesi, yargı mensuplarının mesleki bağımsızlıklarının ihlali gibi konuların üzerinde durmuştur.

4.1.1.1. Anayasa Mahkemesi'nin Bağımsızlığı ve İşleyişi Hakkında

Verilen tavsiye kararlarda en dikkat çeken nokta, Polonya'nın anayasa mahkemesinin bağımsızlığını ihlal eden kanunlar oluşturmasıdır. Oluşturulan yenilik ve kanunlar ile Anayasa Mahkemesi bağımsızlığı zedelenmiştir, mahkemenin işleyişi ile ilgili değişiklikler yapılmıştır, mahkemenin yetkileri sınırlandırılarak gücü kısıtlanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin birçok konuda ve kurum hakkındaki değişikliklerle ilgili verdiği karar hükümet tarafından yayımlanmamıştır. İlk olarak; 2015 tarihinde Polonya'da, Anayasa Mahkemesi Kanunu olarak bilinen ve mahkeme işleyişi ve yargıçların bağımsızlığını etkileyen kanun kabul edilmiştir. Hızlandırılmış prosedürle kanunda değişiklik yapılarak önceki yasama organı tarafından oluşturulan yargıç atamaları iptal edilerek yeni yargıç ataması gibi birçok imkan sağlanmaya çalışılmıştır (AB Komisyonu, 2016a: 60-61). Bununla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından 3 ve 9 Aralık tarihlerinde iki karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi, yeni yasama organının atama yapamayacağına karar vermiş olmasına rağmen eski yasama organı tarafından seçilen atamalar yerine yeni yasama organı tarafından seçilen yargıçlar göreve başlamıştır (AB Komisyonu, 2016a: 59). Bu durum üzerine; Komisyon, Polonya Anayasa Mahkemesi'nin ilgili iki kararı dahil olmak üzere Polonya'daki anayasal durum hakkında bilgilendirme isteğinde bulunmuştur. Bunun yanı sıra, 22 Aralık 2015 tarihinde kabul edilen yasanın değerlendirme süresince kabul edilmemesini, bekletilmesini istemiştir (AB Komisyonu, 2016a: 60). Polonya hükümeti, 23 Aralık'ta Venedik Komisyonu'ndan görüş istemiş olsa da kanun bekletilmeden 28 Aralık'ta yürürlüğe konmuştur (AB Komisyonu, 2016a: 54). 1 Şubat 2016 tarihinde Komisyon, Polonya'nın Anayasa Mahkemesi'nin hakimlerin atanması ile ilgili kararına uygulanmadığını belirtmiştir. Bunun yanı sıra yakın zamanda ülkede kabul edilen diğer yasalar ve öngörülen değişiklikler ile ilgili bilgi

talebinde bulunmuştur (AB Komisyonu, 2016a: 55). Bu sefer Polonya hükümeti Komisyon'dan kararın aykırılığını açıklamasını talep etmiştir. Buna cevaben Komisyon, 3 Mart 2016 tarihinde yapılan değişiklik ile anayasaya uygunluğun denetlenmesi koşullarının zorlaştırıldığına değinmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 55). Bununla beraber, Venedik Komisyonu da 11 Mart 2016 tarihinde Polonya Parlamentosu'na mahkeme kararlarına saygı göstererek hukukun üstünlüğüne uygun bir çözüm bulunması konusunda çağrı yapmıştır (AB Komisyonu, 2016a: 55). 13 Nisan 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Polonya konusunda Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının ve Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerinin tam ve gecikmeksizin uygulanmasına değinilen bir İlke Kararı oluşturmuştur (AB Komisyonu, 2016a: 56). 22 Temmuz 2016 tarihinde, 25 Haziran 2015 tarihli kanunun yerini alan yeni kanun kabul edilmiştir. Komisyon, bu kanunun Anayasa Mahkemesi kararları ile bağdaşmadığını belirtmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 57).

22 Aralık 2015 tarihinde hızlandırılmış prosedürle Anayasa Mahkemesi kanununda değişiklik meydana gelmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 59). Yargıçların katılım nisabının artırılması, kararların tam kürsü tarafından verilmesi için gerekli çoğunluğun yükseltilmesi, davaların kronolojik olarak ele alınması ve asgari duruşma gecikme süresi gibi değişiklikler söz konusudur (AB Komisyonu, 2016a: 60). Anayasa Mahkemesi, 9 Mart 2016 tarihinde bu değişikliklere izin veren maddeler özelinde anayasaya aykırılık kararı vermiştir. 1 Haziran 2016 tarihinde, AB Komisyonu; katılım yeter sayısı, oylama çoğunluğu, davaların kronolojik ele alınması ve duruşma asgari gecikme süresi ile ilgili değişikliklerin etkisinin Anayasa Mahkemesi'nin etkinliğini zayıflatacağı ile ilgili görüşünü belirtmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 61). Bu değişikliklerin genel olarak getirilen yeter sayıları nedeniyle ciddi kısıtlama ve nitelikli çoğunluk şartı oluşturması anayasaya aykırı bulunmuştur. Bunun yanı sıra, davaların mahkemeye sunuluş sırasına göre değerlendirilmesi üzerine oluşturulan değişiklik yeni kanunların anayasaya uygunluğu hakkında hızlı karar alma açısından olumsuzluklara neden olabilmektedir (AB Komisyonu, 2016a: 61). Yeni kanun ile getirilen asgari gecikme süresi, yargının yavaşlamasına neden olmaktadır (AB Komisyonu, 2016a: 62). Aynı zamanda bu kanunlarda acil yargılama gerektiren durumlarla ilgili bir kısıtlama olmaması makul yargılama süresi ile ilgili olumsuzluklar oluşturabilmektedir. Özellikle yeni

kanunların hükümlerinin tek başına ya da birleşik etkiyle anayasal denetim etkinliği ve hukukun üstünlüğü konularını olumsuz etkileyeceği noktasında endişeye sahip olunduğu belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 63). İlk olarak, davaların tam mahkeme incelemesi için en az 11 yargıç katılımı gerekli görülmüştür. Kararların basit oy çokluğu ile alınması hükmü getirilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 63). Bu hüküm, anayasada yer alan çoğunluk kuralına aykırıdır. Mahkemenin duruşma tarihlerinin davaların geliş sırasına göre belirlenmesini öngören kısmı için istisna getirilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 64). Aynı zamanda vatandaş hak ve özgürlükleri, devletin güvenliği ve anayasal düzenin korunması konularının haklı gördüğü durumlarda mahkeme başkanına bu koşulun dışına çıkarak duruşma tarihi belirleme yetkisi verilmiştir. Bu durumda, 2015'e göre gelişmeler olsa da sıralama kurallarının başvurularda geçerli kalması hızlı karar yeteneğinde etkileyici olarak görülmüştür (AB Komisyonu, 2016a: 64). Bu yüzden, Komisyon'un endişeleri devam etmiştir. Duruşmalar için tebliğden itibaren en az 30 gün sonra yapılması ile ilgili hükmü ve Mahkeme Başkanı'na bu sürenin yarıya indirilmesi konusunda karar verme yetkisi verilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 64). Bu durum, 2015 değişikliğine kıyasla umut verici bir gelişme olarak görülmüştür. Bu madde Komisyon tarafından belirli davalarda incelemeyi geciktirme ya da engelleme imkânı verilmesi olarak değerlendirilmiştir. Müzakereler sırasında en az dört yargıç devlet organizasyonu, kamu düzeni için önemli görülen konularda uzlaşma içeriğine katılmazlar ise itiraz hakkına sahiptirler (AB Komisyonu, 2016a: 65). Bu itiraz ile müzakereler 3 ay ertelenerek itiraz sahibi yargıçların ortak çözüm önerileri beklenir. Komisyon'a göre, bu durum tam heyet incelemesi olan davalarda yoğunluğa neden olabilecek bir durum olarak görülmüştür. Acil davalarda hızlı hareket etmenin de önüne geçmektedir (AB Komisyonu, 2016a: 64). Bu kanunun hükümleri yürürlüğe girdiği tarihten önce başlayan ama tamamlanmamış davalara, duruşma tarihi önceden belirlenmiş davalara ve bir kararın yayınlama tarihi önceden belirlenmiş davalara etkili olacağına dair hükümler içermektedir. Tamamlanmamış davalar için bir yıla kadar karara bağlanması zorunluluğu getirmiştir. Duruşma tarihi önceden belirlenmiş davalar için duruşmanın ertelenerek yetkili heyetin ilgili yeni kanuna göre ayarlanması öngörülmüştür. Kararın yayın tarihi önceden belirlenen davalar için ise yayın tarihinin ertelenerek heyet ve karar konusundaki gereklilikler yeni kanuna göre

düzenlenmiş şekilde yayınlanması belirtilmiştir. Bu değişiklikler; Komisyon'a göre, acil davalar ile ilgili istisnanın olmaması ve başvuruların dondurulması nedeniyle hızlı ve etkili olmanın önüne geçecektir (AB Komisyonu, 2016a: 66). İleri aşamalardaki davalarda ise yasama tarafından müdahale ve mahkeme işleyişinin engellenmesi riski taşımaktadır (AB Komisyonu, 2016a: 66). Anayasa Mahkemesi'nin etkin bir anayasal denetiminin olması konusundaki engellemelerin, temel haklar dahil yasama işlemlerinin anayasaya uygunluğunun etkin olarak denetimini etkileyeceğine değinilmiştir (AB Komisyonu, 2016a: 66). Ülkedeki anayasal denetimin engellendiği süreç içinde yasama işlemlerinin de anayasaya uygunluğunun denetlenemeyeceğinin altı çizilmiştir. Bu nedenler dolayısıyla Komisyon, ülkenin sistematik bir şekilde hukukun üstünlüğüne tehdit oluşturduğu kanaatine varmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin anayasal denetim konusunda engellenmesi, sistem etkinliği gibi hukukun üstünlüğünün temel bileşenleri için olumsuzluk yaratmıştır (AB Komisyonu, 2016a: 67). İkinci tavsiye karar ile Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararların tavsiye kararı sonrasında uygulamaya konulmaması, Mart 2016 tarihinden itibaren Anayasa Mahkemesi'nin yasama faaliyetini de içine alan kararların da olduğu birtakım kararların yayımlanmaması ve uygulamaya konulmaması, var olan kanun ve yeni mevzuatlar ile Anayasa Mahkemesi'nin işleyişi ve denetimi ile ilgili endişelere yer verilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 65-66). Ülkenin, Komisyon'un verdiği birinci tavsiye karar sonrasında tavsiye kararda anayasaya aykırılığı nedeniyle eleştirilen kanunu yürürlüğe koymuş olması Komisyon tarafından endişe verici bir durum olarak değerlendirilmiştir. Venedik Komisyonu; 22 Temmuz kanunu ile ilgili olarak 22 Aralık 2015'teki kanuna göre iyileştirmeler içermesine rağmen Anayasa Mahkemesi ile ilgili olarak çalışmalarını geciktirici ve etkisiz hale getirici unsurlara, mahkemeyi yasama ve yürütme kontrolüne alarak bağımsızlığını zedeleyecek unsurlara yer verdiğine değinmiştir. Aynı zamanda ülkede mahkemenin ilerleyişinin ve bağımsızlığının önüne engel oluşturacak değişiklikler ile var olan krizinin devam ettirilmesinin söz konusu olduğuna dikkat çekilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 67).

26 Ekim tarihinde, Sejm tarafından Anayasa Mahkemesi'ni ilgilendiren konuları içeren bir yasa teklifi sunulmuştur. 27 Ekim tarihinde Komisyon'un tavsiye kararına ülkeden cevap verilmiştir. Bu cevapta genel olarak ülkenin tavsiyede yer

alan görüşlere katılmadığı belirtilmiştir. Bu kanunların yayımlanmasından sonra; Cumhurbaşkanı tarafından yeni Sejm'in seçtiği Julia Przylebska, Anayasa Mahkemesi Başkan vekili olarak atanmıştır (AB Komisyonu, 2016b: 68). Atanan başkan vekili, yasal dayanak olmaksızın atanan yargıçlar ile ilgili Mahkeme'deki görevlerine başlamaları yönünde karar vermiştir. Beraberinde kısa süre önceden haber verilerek ve erteleme talepleri olmasına rağmen yapılan Genel Kurul toplantısı ile Anayasa Mahkemesi Başkanlığı adaylığı için Cumhurbaşkanı'na sunulacak adaylar seçilmiştir. 21 Aralık 2016'da Cumhurbaşkanı tarafından Julia Przylebska, Anayasa Mahkemesi Başkanı olarak atanmıştır. Daha önceki tavsiye kararında Komisyon'un ve Venedik Komisyonu'nun Anayasa Mahkemesinin anayasaya aykırılık kararı verdiği kanunun hükümlerine benzer hükümleri olan yeni bir kanun getirilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 78). Önceki tavsiye kararında, Komisyon'un

Anayasa Mahkemesi'nin hukuksal açıdan sorunlu görülen hükümleri ile ilgili olarak verdiği kararların yayınlanmaması ve bu kararlara göre hareket edilmemesi üzerine bu kararda da Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararlarına saygı gösterilmesi ve uygulamaya konulması konusuna vurgu yapılmıştır. Verilen tavsiye kararı sonrasında, Polonya tarafından Anayasa Mahkemesi'nin 6 Nisan ve 19 Temmuz 2016 tarihleri arasında verilen kararlarının bir kısmı yayınlanmış olsa da önemli olan 9 Mart ve 11 Ağustos 2016 tarihli kararların yayınlanmaması konusuna bu tavsiye kararda da yer verilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 66). Komisyon'a göre, Polonya'nın mahkemenin aldığı kararları tam ve usulüne uygun olarak yayınlamayı reddetmesi, mahkemenin yargısal alandaki faaliyetini etkileyerek yargısal anlamda bir belirsizlik oluşturmaktadır (AB Komisyonu, 2016b: 67). Nihai olarak verilen kararların yayınlanmaması, bu kararların yasal ve işlevsel etkisini olumsuz etkileyeceği gibi hukukun üstünlüğü için önemli bir etken olan yasallık konusunda da ciddi endişelere neden olmaktadır. Komisyon bu tavsiye kararında ülkedeki Anayasa Mahkemesi ile ilgili kanunlarda Anayasa Mahkemesi'nin kararları ve Venedik Komisyonu'nun konu ile ilgili tavsiyelerinin dikkate alınmasının bir kere daha altını çizmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 70). Bu konuda Komisyon, bu kanunda yeter sayısı, davaların kronolojik incelenmesi, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın davaların incelenmesi konusunda erteleme yetkisi, davaların erteleme veya beklemeye alınmasına olanak sağlayan içeriklerin Anayasa Mahkemesi'nin anayasa garantörlüğü

konumunu zedeleme noktasında ciddi endişeye neden olduğuna değinmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 71). Bu cevapta dikkat çeken bir diğer nokta ise hükümet tarafından hukukun üstünlüğü konusunda Anayasa Mahkemesi'nin rolüne yönelik bir ret yansıtıyor olmasıdır. Komisyon, bunun üzerine Polonya Anayasası'nı kaynak alarak Anayasa Mahkemesi'nin Polonya yasalarının anayasal açıdan uygunluğu konusunda karar vermeye yetkili olması dolayısıyla ülkede hukukun üstünlüğü açısında bir garantörlük görevi olduğunun altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 72). Bunun yanı sıra; Anayasa Mahkemesi'nin iç örgütlenmesine ilişkin yeni organların eklenmesi konusunda Komisyon, mahkemenin istikrarı ve anayasal etkinliğini etkilenebileceğine değinilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 74). Ülkede etkili bir anayasal incelemenin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmasına izin verilmeden anayasaya uygunluğun denetlemesinin yapılamayacağı bir kez daha belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 73). Daha öncesinde tavsiye kararda endişelerden ve hukuksal sorunundan söz edilmiş olan mevzuatlara ek olarak yeni mevzuatları içeren bazı hükümlerin Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırılığına hükmedilmiş olması üzerinden endişe belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2016b 74). Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Başkan Yardımcısı'nın seçim ve atamasında Cumhurbaşkanı'na verilmiş olan rolün güçler ayrılığı ve yargının bağımsızlığı gibi önemli hukukun üstünlüğü ilkeleri açısında sorun oluşturan yönleri işaret edilmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 76). Komisyon, 21 Aralık 2016 tarihli tavsiye kararında Anayasa Mahkemesi'nin yayımlanması gerçekleşmeyen kararlarının yayınlanmasını ve kararların tam olarak uygulanmasını, Anayasa Mahkemesi ile ilgili yenilik ve değişiklik içeren kanun ve mevzuatlarda Anayasa Mahkemesi kararlarının dikkate alınmasını, Anayasa Mahkemesi'nin etkinliği ya da işleyişini zedeleyici eylem ve açıklamalar konusunda dikkat edilmesini, anayasal uygunluk şartları yerine getirilene kadar Anayasa Mahkemesi için yeni başkan, başkan yardımcısı ya da geçici başkan atamasının yapılmamasını bu tavsiye kararın, ülkenin kendisine ulaşmasından itibaren 2 ay içinde, gerçekleştirilmesini önermiştir (AB Komisyonu, 2016b: 80-81). Üçüncü tavsiye kararı döneminde; Venedik Komisyonu, 16 Ocak 2017 tarihinde mahkeme konusunda ülkede oluşan durumun kötüleşmesine istinaden açıklama yapmıştır (AB Komisyonu, 2017a: 20). 10 Şubat 2017 tarihinde yargıç Julia Prezylebska'nın Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na

atanması konusunun yasallığı ile ilgili olarak Temyiz Mahkemesi, konuyu Yüksek Mahkeme'ye aktarmıştır. Bu gelişmeye rağmen, Sejm tarafından Anayasa Mahkemesi'ndeki görevinden istifa eden, Yüksek Mahkeme yargıçlığı yapan bir yargıcın ataması yapmıştır (AB Komisyonu, 2017a: 20). Komisyon tarafından önceki tavsiye kararlarında hukuka aykırılığına değinilmiş olan Anayasa Mahkemesi başkanı ataması prosedürünün temelden hatalı olmasının tekrardan altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 21). Anayasa Mahkemesi başkanının atanmasını takiben oluşan gelişmelerin meşruiyetine dair endişelerden bahsedilmiştir. Bu süreç içerisinde olağan dönemi devam eden Anayasa Mahkemesi başkan yardımcısı; kalan izinlerini kullanmaya zorlanmıştır, davalara bakan heyetlerin yapısında değişiklik yapılmıştır, mahkemelere bakan heyetlerin hukuka aykırılığı konusunda endişeler oluşmuştur, bu dönemde Ombudsman'ın hukuka aykırı atanan yargıçların mahkeme heyetlerinde yer almaması ile ilgili talepleri dikkate alınmamıştır ve Anayasa Mahkemesi Başkan Yardımcısı'nın görev süresinin bitimiyle hukuka aykırı olarak atanmış bir yargıç başkan yardımcısı olarak atanmıştır (AB Komisyonu, 2017a: 23). Komisyon, Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığı ve meşruiyeti konusunda yaşanan sıkıntılar nedeniyle yeni yasaların anayasaya uygunluğu hakkında incelemesinin garanti edilemeyeceğine değinmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 24). Bu durum, ülkede oluşturulan yasa tasarısı ya da değişikliğin anayasa mahkemeleri tarafından doğrulanamaması sonucunda ciddi sorun oluşturmaktadır. Ülkenin normal hukuk sisteminde hakimler ile aralarında fark olan ve yargı bağımsızlığını koruma garantisine sahip olmayan yardımcı hakimlere getirilen yeni değişiklikle 4 yıllık bir süre zarfında bölge mahkemelerinde tek hakim olarak görev yapma imkanı sağlanmıştır (AB Komisyonu, 2017a: 24-25). Bu konuda oluşan gelişmeler üzerine, Ulusal Yargı Konseyi ve Yüksek Mahkeme bu hükümlerin anayasaya uygunluğu ile ilgili endişelerini iletmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bu konuda önceki rejimin şartları karşılamadığına karar vermiştir (AB Komisyonu, 2017a: 26). Bu tavsiye kararda, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının tam ve eksiksiz olarak yayımlanmasının; Anayasa Mahkemesi yargıçlarının, başkanının ve başkan yardımcısının bağımsızlığının güvence altına alınmasının; önceki yasama dönemi tarafından geçilmiş olup yasal olmayan bir şekilde işlerinden ayrılmak zorunda kalan üç yargıcın görevlerine geri dönmesinin; yeni yasaların yargı ve anayasanın Avrupa

standartlarına uyumunun sağlanması için geri çekilmesinin veya değiştirilmesinin, yargının bağımsızlığını ve hukukun üstünlüğünü daha ciddi şekilde zarara sokacak eylemlerden ve açıklamalardan kaçınılmasının ve bu endişelerin giderilmesi noktasında devlet kurumları arasında sadık işbirliğinin sağlanmasının Komisyon tarafından tavsiye edildiği görülmektedir (AB Komisyonu, 2017a: 31-32). Polonya, bu tavsiye kararında yer alan hususlara katılmadığını belirterek bu endişelere yönelik herhangi bir eylem hazırlamamıştır (AB Komisyonu, 2017b: 51). 20 Aralık 2017 tarihli Komisyon tavsiye kararında ise 11 Eylül 2017 tarihinde Adalet Bakanı tarafından mahkeme başkanlarını görevden alma yetkisine başvurulmasından bahsedilmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 52). 24 Ekim tarihinde iki anayasaya aykırı atanmış yargıcın da yer aldığı bir heyet bu davada karar veren iki yargıç için karar vermesine izin veren hükümlerin de içinde bulunduğu Aralık 2016 tarihli Anayasa Mahkemesi ile ilgili hükümlere de sahip olan yasaların anayasaya uygunluğunu onaylamasına dikkat çekilmiştir. Bu davada karar veren iki yargıç için Ombudsman tarafından yapılan atama reddi talebi Anayasa Mahkemesi tarafından onaylanmamıştır (AB Komisyonu, 2017b: 53). Komisyon, bu tavsiye kararında önceki tavsiye kararlarında işaret edilen sıkıntılı noktaların iyileştirilmesinin yanı sıra yapılan değişikliklerle hukukun üstünlüğü açısından yeni endişelerin meydana geldiğini belirtmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 61-62). Bu nedenle ülkedeki hukukun üstünlüğüne yönelik sistemik tehdit durumunun daha da kötüleştiğine değinilmiştir. Yapılan değişiklik ve yeniliklere dair anayasal inceleme olanağının mümkün olmaması üzerinde durulmuştur. Komisyon; ülkelerin adalet sistemlerinin türleri fark etmeksizin hukukun üstünlüğü için yargı bağımsızlığı, güçler ayrılığı ve hukuki kesinlik maddelerinin sağlanmasının gerekliliğine dikkat çekmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 62). Aynı zamanda Anayasa Mahkemesi'nin önceki tavsiyelere konu olan kararlarının tam ve eksiksiz yayınlanması, önceki yasama dönemi tarafından seçilen yargıçların görevlerine getirilmesi ile ilgili tamamlanmayan önerilerin gerçekleştirilmesini hatırlatmıştır.

4.1.1.2. Yargı ve Yargı Mensuplarının Bağımsızlığı Hakkında

Tavsiye kararlarında Komisyon tarafından dikkat edilen bir diğer temel nokta ise yargı ve yargı mensuplarının bağımsızlığını etkileyen değişiklikler ve kanunlardır. İlk tavsiye kararında Komisyon, yargıçlara devletin diğer kurumları tarafından disiplin işlemleri uygulanmasına olanak sağlayan değişikliklere kanunda yer verilmesinden bahsedilmiştir. İkinci tavsiye kararında, Komisyon tarafından özellikle üzerinde durulan en önemli nokta ise Komisyon'un önceki tavsiye kararında sıklıkla bahsettiği yasal dayanak olmaksızın atanan üç yargıç konusu ile ilgili olarak 18 Ağustos tarihinde Polonya Savcılığı tarafından Anayasa Mahkemesi Başkanı'na bu üç yargıcın göreve başlamasına izin vermediği gerekçesiyle cezai soruşturma başlatılmasının üzerinde durulmuştur (AB Komisyonu, 2016b: 66). Polonya'da Sejm tarafından yargıçların statüsünü konu alan bir yasa, 30 Eylül 2016 tarihinde teklife sunuldu. Ülkenin parlamentosunun bu yasayı kabulü ile olağan yasama organlarında var olmayan anayasal revizyon yetkisinin üstlenildiğine değinmesi yönünden önemlidir (AB Komisyonu, 2016b: 67). Komisyon'un bir önceki tavsiye kararında endişesini dile getirmesi sonrasında 22 Temmuz 2016 tarihindeki Kanun'da Cumhurbaşkanı'nın hakim ve yargıçlar için disiplin soruşturması başlatma yetkisini içeren hükmün yer almaması iyileştirme olarak belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 21). Komisyon, yargı dışındaki kurumların disiplin soruşturması konusunda süreç başlatması ya da bu konuda şikayette bulunabilmesi gibi hükümlerin Mahkeme ve yargı bağımsızlığı açısından endişe oluşturan bir konu olduğuna tekrardan değinmiştir (AB Komisyonu, 2016b: 67). Hakimlerin statüsüne ilişkin kanun ile hakimlerin şirketlere mali katılım, mal varlığı ve eşlerinin ekonomik faaliyetleri konusunda beyan gibi yeni gerekliliklerinin ve bu gerekliliklerin yerine getirilmemesinin istifa ile eş değer sonuçlarının olması hükümleri konusunda Komisyon'un orantılılık sorununa değinilerek bu hükümlerin anayasal denetimden geçirilmesi konusunda tavsiyede bulunmasına neden olmuştur (AB Komisyonu, 2016b: 73). 26 Temmuz 2017 tarihli tavsiye kararında, önceki uyarı ve tavsiyelere rağmen Polonya'da Temmuz 2017'de belirtilenler hariç tutulmak üzere Yüksek Mahkeme'de yer alan yargıçların görevden alınması ve zorunlu emekliliği içeren hükümlere sahip bir yasa tasarısı ortaya konmuştur (AB Komisyonu, 2017a: 21).

Adalet Bakanı'nın yardımcı hakimlerin kariyer ve atama süreçlerinde önemli bir etkiye sahip olması yardımcı hakimlerin bağımsızlığını etkileme ihtimaline sahiptir (AB Komisyonu, 2017a: 25). Yeni mahkeme başkanlarının atama ve görevden alınması konusu, yeni değişikliklerden dikkat çeken bir diğer konu olmuştur. Yeni yasada 6 ay boyunca Adalet Bakanı'nın somut gerekçe göstermeksizin, yargısal engelleme olasılığı olmaksızın atama ve görevden alma yetkisi söz konusudur (AB Komisyonu, 2017a: 25). Bu süre sonunda Adalet Bakanı, kendi kararı üzerine atama yapabilecek olup görevden alma konusunda Konsey'e nitelikli çoğunlukla kararı engelleme imkanı verilmiştir. Bu değişiklik hakimlerin görev yaparken üzerlerinde Adalet Bakanı'nın etkisinin olmasına neden olabilmektedir (AB Komisyonu, 2017a: 26). Bahsedilen değişiklikler konusunda Ombudsman tarafından anayasallık hakkında olumsuzluklara değinilmiştir. Hakimlere uygulanan emeklilik yaşı düşürülmesi ve Adalet Bakanı'na 70 yaşına kadar yargıçlık görevini uzatma yetkisi verilmesi yeni yasa tasarılarında bulunan hükümlerdendir (AB Komisyonu, 2017a: 27). Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları, hakimlerin görevlerini yerine getirirken işten çıkarılma ihtimaline karşı güvence altına alınarak bağımsızlıklarının korunmasını temel unsurlar arasında göstermektedir (AB Komisyonu, 2017a: 28). Bu değişiklikle de bağlantılı olarak Yüksek Mahkeme yargıçlarının görevden alınarak emekliye ayrılması, Adalet Bakanı'nın seçtiği bir kısmının görevlerine devam etmesi yargı üzerinde diğer devlet organlarının güçlerinin etkisini ve baskısını göstermesi sebebiyle yargı bağımsızlığına ihlal etmiştir ve etkili güvenceler ile bağımsızlığın korunmasını gerektirmektedir (AB Komisyonu, 2017a: 28). Avrupa standartları ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına göre, yargıçların bireysel faaliyetlerinin sonucunda oluşan prosedürler çerçevesinde görevden alınabilirler fakat grup halinde ve genel nedenlerle görevden alınamaz oldukları yönündeki temel hükümler ihlal edilmektedir. Yüksek Mahkeme için yeni bir disiplin dairesi ve yargıçlar için yeni kurallar oluşturan yasa değişikliği söz konusudur (AB Komisyonu, 2017a: 29). Bu değişikliğe göre, Adalet Bakanı'nın Yüksek Mahkeme yargıçları için disiplin soruşturması başlatma, bu soruşturmayı etkileme ve bu soruşturmaya disiplin soruşturma memuru atama yetkisine sahip olmasını içermektedir. Yüksek Mahkeme gibi yargı organlarının özerk ve bağımsız olmaları için bütün güvencelerin sağlanması gerekliliğinin ihlalinden bahsedilmiştir

(AB Komisyonu, 2017a: 29). Bu tavsiyede Polonya devlet makamları tarafından Yüksek Mahkeme yargıçları hakkında görevden alma ya da emekliye ayırma gibi eylemlerin uygulanması halinde Komisyon'un 7. maddeyi uygulamaya koyacağı belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 32). 20 Aralık 2017 tarihindeki tavsiye kararında, ülke ile ilgili gelişmelerden bahsedilmiştir. Komisyon, 25 Eylül 2017 tarihinde ülkenin durumu hakkında Konsey'e bilgilendirmede bulunmuştur. Burada Polonya ve Komisyon arasında konu hakkında diyalog başlatılmasının gerekliliğinin üzerinde durulmuştur (AB Komisyonu, 2017b: 52). 3 Ekim 2017 tarihinde Sejm tarafından Yüksek Mahkeme ve Ulusal Yargı Konseyi hakkında oluşturulan yasa tasarıları için Ombudsman, Yüksek Mahkeme ve Ulusal Yargı Konseyi gibi paydaşlara danışılmıştır. Yargıtay, yasa tasarılarıyla ilgili hukuki kurumların bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğünü benimseyen demokratik devlet anlayışına uyumlu olmadığı yönünde görüş bildirmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 52). 11 Ekim tarihinde Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, ülkenin hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı özelinde yaşadığı gelişmelere yönelik olarak endişeli olduğuna dair görüş belirtmiştir. 27 Ekim tarihinde Birleşmiş Milletler Yargıçlar ve Avukatların Bağımsızlığı özel raportörü tarafından Yüksek Mahkeme ve Ulusal Yargı Konseyi hakkında değişiklikler getiren yasa tasarıları için yargı bağımsızlığı açısından endişeler dile getirilmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 53). 31 Ekim tarihinde ülkedeki Yargıtay, Ulusal Yargı Konseyi yasa tasarısını Sejm'in Konsey üyelerini atama yetkisi ve mevcut yargıç üyelerinin görevlerinin erken sona erdirilmesi gibi hükümlerinin anayasa ile temelden tutarsız olduğunu belirtmiştir. Ombudsman daha öncesinde endişe verici bulduğu yasa tasarıları ile ilgili olarak 11 Kasım tarihinde Cumhurbaşkanı'na tasarıların kabul edilmemesi üzerine bir tavsiye mektubu göndermiştir (AB Komisyonu, 2017b: 53). Yüksek Mahkeme Yasası ile hakimlerin emeklilik yaşını düşürülerek bu hüküm görevde olan hakimler dahil olmak üzere yasa yürürlüğe girmesinden itibaren 3 ay süre boyunca yasada belirtilen yaşa ulaşacak olan hakimleri de kapsayacak şekilde emekliye ayrılmaya zorlanmıştır (AB Komisyonu, 2017b: 55). Komisyon tavsiyesinde, bu konu ile ilgili Venedik Komisyonu'nun erken emekliliğe ayırmanın görev süresi güvenliği ve mahkeme bağımsızlığı konusunda endişelere neden olacağı görüşünü belirtmiştir. Bir diğer yasa tasarısı ile son 20 yılda ülke mahkemeleri ve Yüksek Mahkeme hakları da dahil

olmak üzere geniş bir başvuru gerekçe yelpazesi verilerek istisnalar saklı olmak üzere temyize başvurma yetkisi için bir hüküm getirilip olağanüstü bir itiraz yolunun önünü açmıştır. Bu itiraz süreci, Adalet Divanı tarafından AB hukuku ve ulusal hukuk sistemlerindeki kesin hüküm ilkesi ile çelişmesine dikkat çekilmiştir (AB Komisyonu, 2017b: 58). Venedik Komisyonu, bu itiraz sürecinde davaların her türlü gerekçe ile yeniden incelemeye açılmasına neden olacağına ve hiçbir kararın kesinlik kazanamaması ihtimalinin üzerinde durulmuştur. Yeni yasa tasarıları ile Yüksek Mahkeme'de görevli hakimler için yeni bir disiplin süreci öngörülmüştür. Biri Yüksek Mahkeme Heyeti tarafından atanan disiplin görevlisi diğeri de Cumhurbaşkanı tarafından atanmak üzere iki tür görevli söz konusudur (AB Komisyonu, 2017b: 58-59). Cumhurbaşkanı tarafından disiplin memurlarının atanmasının hakimlerin üzerinde etki kullanma gücünün ortaya çıkmasına neden olacağı üzerinde durulmuştur. Bu durum, güçler ayrılığını etkileme riskini ortaya çıkarmaktadır. Kanuna aykırı delillerin bir hakime karşı kullanılabilmesi, ilgili hakimin sunduğu delillerin dikkate alınmaması, zaman aşımının durdurulması, yokluğun disiplin işlemleri için sorun teşkil etmemesi gibi hükümlerin oluşturulması anayasal usullere uygun yargılama gereklilikleri açısından endişelere neden olmuştur (AB Komisyonu, 2017b: 59). İç yapıları da etkileyecek hükümler Yüksek Mahkeme Yasası'nda yer almaktadır. Oluşturulan yeni kurumlara atanan yargıçların diğer dairelerin üstünde konum alması, bu yargıçların seçiminin siyasi etkiye maruz kalması yargının bağımsızlığı açısından risk taşımaktadır (AB Komisyonu, 2017b: 59). Yargıçların önemli kısmının zorunlu emekliliğe sevk edilmesi, yapısal olarak hakimlerin bağımsızlığını zedeleyecek değişiklikler yapılması, hakim ve yargıçlara yeni temyiz prosedürleri getirilmesi gibi değişiklik ve yenilikler tehdit durumunun kötüleşmesinde önemli bir unsur olarak görülmüştür (AB Komisyonu, 2017b: 62). Komisyon tarafından; ülkeye Yüksek Mahkeme konusunda mevcut yargıçlara emeklilik yaşı düşürülmesinin uygulanmaması, Cumhurbaşkanı'nın yargı yetkilerini uzatma konusunda takdir yetkisinin olmaması, olağanüstü itiraz usulünün kaldırılması açısından öneride bulunmuştur (AB Komisyonu, 2017b: 62-63).

4.1.1.3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesine İlişkin

26 Temmuz 2017 tarihli tavsiye kararında ülkede hakimlerin bağımsızlığını güvence altına alan bir kurum olan Ulusal Yargı Konseyi ile ilgili değişikliklerin kuvvetler arasındaki ilişkiyi etkileme yönünden ciddi problem oluşturabileceği düşünülmüştür (AB Komisyonu, 2017a: 30). Değişiklik öncesinde bu komite hakimler tarafından seçilen çoğunluktan oluşurken yasa değişikliği ile 15 hakimin Sejm tarafından atanması ve Konsey'de yeni bir yapı kurulması planlanmıştır. Bunun yanında mevcut üyelerin görev sürelerini erken sona erdirecek hükümlerin yer alması etki bakımından oldukça ciddidir (AB Komisyonu, 2017a: 26). Konseyde oluşturulmak istenen yeni yapılanma, siyasallaşma tehlikesi nedeniyle endişelere neden olmuştur. Komisyon, bu değişikliklerle Ulusal Yargı Konseyi'nin siyasi ortamda alınan kararlara bağımlı hale gelme tehlikesine dikkat çekmiştir (AB Komisyonu, 2017a: 27). Aynı zamanda, Avrupa standartlarında belirtildiği gibi bu kurumların bağımsızlığının, hakimlerin bağımsızlığı üzerinde bir etkiye sahip olduğu için önemli olduğu ve garanti altına alınması gerekliliği noktasında da endişe doğurmaktadır (AB Komisyonu, 2017a: 27). 20 Aralık 2017 tarihli tavsiye kararda; kuvvetler ayrılığı açısından dikkat çekilen nokta, 5 Aralık tarihinde ülkedeki Ulusal Yargı Konseyi hakkındaki yasa tasarısının Avrupa standartlarına uymadığı ile ilgili Avrupa Yargı Konseyleri Ağı'ndan görüş gelmiş olmasına ve Venedik Komisyonu'nun bu tasarıların birlikte ele alındığı zaman yasama ve yürütme erklerinin adaletin sağlanmasına müdahale etmesine olanak sağlayan ve özellikle yargı bağımsızlığına ciddi bir tehdit oluşturan yapısına dikkat çekmesine rağmen iki yasa tasarısı da meclis tarafından onaylanmıştır (AB Komisyonu, 2017b: 53-54). Ülkenin anayasası tarafından hakimlerin bağımsızlığının güvencesi olarak gösterilen Ulusal Yargı Konseyi ile ilgili değişiklikler de kuvvetler ayrılığı açısından endişe verici unsurları bulunmaktadır. Ülkelerde bu türden yargı konseylerinin varlığı ve bağımsızlığı, hakimlerin bağımsızlığına etkiye neden olacağı için kritik öneme sahip olması nedeniyle önemlidir (AB Komisyonu, 2017b: 60). Getirilen değişik ile Ulusal Yargı Konseyi'nin üyelerinin çoğunun Sejm tarafından atanması parlamentonun yargısal anlamda önemli bir kuruma karşı etkisini arttırmıştır (AB Komisyonu, 2017b: 61). Bu durum devlette var olan erkler arasında kurulması gereken denge

açısından sıkıntı oluşturabilecek bir unsur olarak görülmektedir. Tavsiye kararlarında genel olarak ülkeden adalet reformu gibi konularda bütün erklerin yakın iş birliğinin önemi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi tekrarlanmıştır (AB Komisyonu, 2017b: 61-62).

4.1.1.4. Polonya ve AB Kurumları Değerlendirme

Polonya'da oluşan gelişmelerin medya, yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü gibi kritik temellerle ilgili endişe verici yapısı üzerine Avrupa Komisyonu, demokratik gerileme konusunda yeni bir araç olarak duyurmuş olduğu Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi'ni devreye sokmuştur. Bu çerçeve temelinde ülkede yaşanan gelişmeler yakından takip edilerek ülke ile diyalog içerisinde tavsiye kararları ve önerilere dayalı bir süreç oluşturulmuştur. Polonya için ilk tavsiye kararı, 27 Temmuz 2016 tarihinde verilmiştir. Bu tavsiye kararında ülkenin yasa tasarıları ve değişiklikler ile hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, Anayasa Mahkemesi bağımsızlığı gibi konularda ciddi ihlal hatırlatmaları yapılarak önerilerde bulunulmuştur. Yapılan değişiklikler ile yargı kurumlarının faaliyetlerine etki etme, Anayasa Mahkemesi'nin işlevini ve etkinliğini yavaşlatma, oluşturulan değişiklikler ve kanunlar konusunda anayasal denetimin etkin yapılmaması tavsiye kararında hukukun üstünlüğünün yargı açısından önemli temelleri için risk oluşturduğundan bahsedilmiştir. Oluşturulan yasa ve değişikliklerin özellikle hızlandırılmış prosedür üzerinden gerçekleştirilmesi anayasa açısından etkin ve kapsamlı bir denetim imkanı olmaması altı çizilen ciddi durumlardandır. Demokratik hukuk devletlerinde olması gereken anayasaya uygunluk ve bu uygunluğun denetimi, Polonya'da bu süreçte eksik görülmüştür. Yasa ve değişiklikler ile hükümete birçok alanda kontrol elde etme imkanı verilmiştir. Özellikle demokratik devletlerde önemli bir araç olan medya konusunda değişiklikler oluşturulmuştur. Mevzuatlarda değişiklikler yapılarak yayın ve yayıncıların bağlı oldukları kurallar değiştirilerek bu alanlarda hükümetin kontrolü arttırılmıştır. Bu durum, medyada olması gereken özgürlük ortamını zedeleyebilme yönünün üzerinde durulmuştur. Sonraki tavsiyelerde, Komisyon'un eleştirilerinin bir kısmı dikkate alınmış olup yasa ve değişiklikler de küçük çaplı değişiklikler oluşturulmuş olsa da Polonya tarafından Komisyon'un önerileri

kapsamında bir eylem planı oluşturulmamıştır. Eylem planı oluşturulmamasının yanında; Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının önemli bir kısmının yayımlanmaması, yasal olarak atanmış olan yargıçların yerine yasal dayanağı olmayan yeni yargıç atamalarının yapılması, yargıç ve hakimlerin emeklilik yaşlarının düşürülmesi ve yargı mensupları için disiplin soruşturmaları açılmasına imkan veren hükümler içeren yasaların oluşturulması hukukun üstünlüğü açısından risk oluşturan adımlar olarak görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, hukuki sistemlerde oluşturulan ve oluşturulacak eylemlerin anayasal açıdan denetim merkeziyken Polonya'da yapılan değişiklikler ile Anayasa Mahkemesi'nin davaları ele alış şekli, başkan ve başkan yardımcısının atanma usulleri, iç yapısı gibi konularda değişiklikler meydana getirilmiştir. Bu hükümler birlikte ele alındığı zaman, ülkede anayasal denetimi olumsuz etkileyen yapıları göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra, yargı kurumlarında görev yapan yargı mensuplarının emeklilik yaşlarının düzenlenmesi ile birçok yargı mensubunun görevine son verilmiştir. Bu durum, büyük bir kesimi etkilemesi açısından ciddi ihlal oluşturmuştur. Yargı mensupları için iki farklı disiplin soruşturma sisteminin getirilmesi, verilen kararlarda olması gereken bağımsızlığı zedeleme olasılığına sahiptir. Gelişmeler sonucunda, ülkede var olan Anayasa Mahkemesi anayasal uygunluk konusunda denetim yetkisini kaybederken verilen tavsiye kararlarının ve önerilen eylemlerin Polonya tarafından dikkat alınmaması ve ülkede giderek kötüleşen hukukun üstünlüğü ve demokratik gerileme ortamı diyalog temeline dayalı Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi tarafından çözülemeyecek duruma geldiğinden Madde 7 sürecinin başlatılması ile ilgili olarak Komisyon faaliyete geçmiştir.

4.1.2. 2017 Tarihli Polonya'nın Hukukun Üstünlüğüne Yönelik İhlal Riskinin Belirlenmesi Üzerine Alınan Gerekçeli Karar

AB antlaşmasında yer alan 2.maddesinde, üye devletler ve birlik için bir takım ortak değerler listelemiştir (AB Komisyonu, 2017c: 1). Bu maddede yer alan değerlerin açık ihlalinin söz konusu olduğu durumlarda üye devletlerin üçte biri, Avrupa Parlamentosu ya da Komisyon'un ortaya koyduğu gerekçeli teklif dahilinde Parlamento'nun onayıyla Üye devletlerin beşte dört çoğunluğuyla riskin gerçekten

ihlal içerip içermediğine karar verilmektedir (AB Komisyonu, 2017c: 1). Bu bölümde aktarılacak olan bu gerekçeli teklif ile 7.madde kapsamında Komisyon, Polonya'daki hukukun üstünlüğü bağlamında ciddi ihlallerin olduğunu belirleme konusunda Konsey'den yardım istemiştir. Komisyon'un bu konuda endişelerinin nedenleri arasında Parlamento'nun ülkenin yargı sisteminin bağımsızlığı ile ilgili oluşturduğu yeni mevzuatlar ve bunların ülkede bulunan diğer erkler tarafından onaylanması bulunmaktadır (AB Komisyonu, 2017c: 3-5). Komisyon, burada özellikle Sıradan Mahkemeler Teşkilatı Hakkındaki Kanunu Değiştiren Kanun, Ulusal Yargı Konseyi Kanunu, Ulusal Yargı ve Kamu Savcılığı Okulu Kanunu, Sıradan Mahkemeler Örgütü Kanunu gibi yeni mevzuatların altını çizmiştir. Komisyon, ülkenin yaşadığı hukukun üstünlüğü ile ilgili gelişmeleri 2015'ten beri takip etmektedir. İki yıl boyunca Komisyon tarafından ülkenin ilgili makamlarıyla Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi kapsamında yapıcı bir diyalog oluşturulması için olanak sağlanmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 4). Bu süreç içerisinde Komisyon tarafından bir Hukukun Üstünlüğü Görüşü ve üç Hukukun Üstünlüğü Tavsiyesi oluşturulmuştur. Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi sürecinde, meclisin hızlandırılmış prosedürü kapsamında Anayasa Mahkemesi yasaları değiştirilerek önceki yasama döneminin atamasını yaptığı yargı adaylarının ataması iptal edilerek yerine yeni yargıçların ataması sağlanmıştır. Mahkemenin işleyişi ve yargıçların bağımsızlığına dair değişiklik yapan bir kanun kabul edilmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 16). Gelişmeler üzerine, Komisyon tarafından gelişmeler ile ilgili ülkeyle iletişime geçilmiştir. Bu hareket, ülke tarafından endişeleri gidermekten uzak bir şekilde cevaplanmıştır. 2015 sonu ve 2016 başında ülkede Sejm tarafından hızlandırılmış yasama prosedürü aracılığıyla hukukun üstünlüğü hakkındaki hassas konularda yeni yasalar kabul edilmiştir. Komisyon, 13 Ocak 2016 tarihinde ülkedeki durumu değerlendirmek için yapılan tartışmada durumun hukukun üstünlüğü çerçevesi kapsamında incelenmesi ve çözümlerin değerlendirilmesi yönünde karar almıştır (AB Komisyonu, 2017c: 4). Bu konuda ülke hükümeti de bilgilendirilmiştir. 9 Mart'ta Anayasa Mahkemesi, 22 Aralık 2015'te kabul gören yasa hakkında anayasaya aykırılık kararı vermesine rağmen ülkenin kurumları tarafından bu karar Resmi Gazete'de yayınlanmaması sebebiyle yasal geçerlilik kazanamamıştır (AB Komisyonu, 2017c: 17). Bu gelişmelerin üzerine, Venedik Komisyonu'nun ülkedeki

durum hakkında ülkeye mahkeme kararlarına saygı, yüksek katılım yeter sayısı ve üçte iki katı çoğunluk kuralları uygulanması konusunda eleştiriler yöneltmiştir. Komisyon'un ülke hakkında oluşturduğu eleştirilere örnek teşkil ettiği için Venedik Komisyonu'nun ülke konusunda verdiği bu kararlar önem arz etmektedir (AB Komisyonu, 2017c: 17). 9 Mart sonrasında ülkede Anayasa Mahkemesi tarafından yargılama devam etmiş olsa da hükümet yargılamalara katılım göstermemeyi tercih etmiş ve alınan kararları yayınlamamıştır. Ülkede oluşan atmosfer konusunda bir diğer adım, Parlamento tarafından Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına saygı duyma ve tam olarak yargılama, Venedik Komisyonu'nun tavsiyelerini dikkate alma konusunda ülkeyi harekete geçmeye çağıran kararın kabul edilmesi olmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 15). Ülkenin Anayasa Mahkemesi tarafından alınan kararları yayınlamayı reddetmesi üzerine Polonya Yüksek Mahkemesi Genel Kurulu harekete geçerek kararların yayınlanmamasının Anayasa Mahkemesi kararlarının geçerliliğine etki edemeyeceği konusunda karar almıştır. Ülke ile gelişen diyaloglara rağmen Komisyon'un endişelerinin devam etmesi nedeniyle Komisyon tarafından ülkedeki hukukun üstünlüğüne ilişkin bir görüş oluşturulmuştur. Bu görüş sonrasında ülkedeki mevcut hükümet tarafından Komisyon'a planlanan yasa ve mevzuat çalışmaları hakkında bilgi verilmiştir. Ülke ve Komisyon arasında diyalog geliştirilmiş olsa da Komisyon, durumdan endişe duymaya devam ettiğinden 27 Temmuz 2016 tarihinde ilk tavsiye kararı kabul etmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 5). Komisyon'un endişelerini dile getirmesine ve bu sorunlar konusunda önerilerde bulunmasına rağmen Polonya, Komisyon ile aynı fikirde olmadığını belirterek 22 Temmuz tarihli kanunu imzalayıp resmi gazetede yayınlamıştır. Bu gelişme sonrasında Anayasa Mahkemesi, bu yasayı Komisyon'un tavsiye kararında belirttiği ciddi sorunları içermesi sebebiyle anayasaya aykırı bulmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 6). 16 Ağustos tarihinde Polonya hükümeti, Anayasa Mahkemesi'nin 6 Nisan ve 19 Temmuz 2016 tarihleri arasında verdiği kararları yayınlamış olsa da Komisyon'un da atıfta bulunduğu 9 Mart 2016 ve 11 Ağustos 2016 kararları yayınlanan 21 karar arasında yer almamıştır (AB Komisyonu, 2017c: 6). Polonya'da oluşan gelişmeler sonucunda ülkenin Komisyon ile samimi iş birliği ilkesi kapsamında süreci beraber yürütmesi konusunda bir çağrı olarak görülebilecek bir karar Parlamento tarafından kabul edilmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 7). Venedik

Komisyonu, ülke parlamentosunun olağan yasama organı olarak hareket ettiğinde yetkileri arasında olmayan ve anayasa değişikliği yapmasına izin veren yetkiyi üstlenmiş olduğuyla ilgili görüş beyan etmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 7). Polonya ise Venedik Komisyonu'nun ülke ile ilgili karar aldığı oturuma Komisyon'un hükümeti dikkate almaması ve tek taraflı fikir beyan ettiği gerekçesiyle katılmadığını belirtmiştir. Parlamento'nun ülkedeki hukukun üstünlüğü durumu özelinde yaptığı tartışmada Komisyon, ülkeye anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmeyen yeni yasanın yürürlüğe girmemesi yönünde uyarıda bulunmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 8). Bu uyarılara rağmen ülke yasaları kabul etmeye hatta Cumhurbaşkanı tarafından bir yargıcın Mahkeme Başkanı olarak atanmasına izin vermiştir.

İkinci tavsiye karar, ilk tavsiye karar çerçevesinde önerilen önlemlerin yerine getirilmemesi ve endişe verici yeni adımların atılmış olması üzerine oluşturulmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 8-9). Mahkeme Başkanı ataması sürecinin anayasal prosedürlere uygun olmaması gibi birtakım gelişmelerin ülkedeki hukukun üstünlüğüne yönelik sistematik bir tehdit olduğuna dikkat çekilmiştir. Polonya, bu tavsiyeler karşısında muhalefet kanadının siyasi çekişmesi neticesinde bozulmuş olan yargı ve mahkeme işleyişini düzenlemek amacıyla söz konusu adımların atıldığını ifade etmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 9). 10 Ocak 2017 tarihinde; mahkemede yargıçlık görevine devam etme talebinde bulunmasına rağmen eski dönem Mahkeme başkan yardımcısı, Mahkeme başkanı tarafından izinlerini kullanmaya zorlanmıştır ve izinleri 2017 yılının Haziran ayına kadar uzatılmıştır. Komisyon, 16 Mayıs 2017 tarihinde ülkenin durumu ile ilgili Konsey'i bilgilendirmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 9). Bu konuda üye devletlerin büyük çoğunluğu Komisyon'un çabalarını takdir etmiştir. 2017 Avrupa Yarıyılı çerçevesinde Konsey, ülkeye yasal kesinlik ve hukukun üstünlüğünün yatırım ve güven konusunda önemli bir etken olduğuna ve bu alanlarda iyileştirme yapılmasına değinmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 9). İlerleyen zamanlarda başkan yardımcısının görev süresinin bitmesi üzerine hukuka aykırı olarak ataması yapılmış olan yargıçlardan birinin başkan yardımcısı olarak ataması gerçekleştirilmiştir. Sejm'e, Adalet Bakanı'nın belirttiği yargıçlar haricinde Yüksek Mahkeme yargıçları hakkında görevden alma veya zorunlu emeklilik gibi hükümleri içeren yasa sunulmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 10). Komisyon, bu gelişmeleri

takiben ülkeye endişelerini belirten görüşlerini iletirken bu yasaların kabul edilmemesi yönünde fikrini belirtmiştir. Polonya, Komisyon'un görüşleri üzerine reformlar ile ilgili olarak endişelerini somutlaştırmasını talep etmiştir. Komisyon; bağımsız ve meşru bir anayasal incelemenin olmaması, yargı bağımsızlığını etkileyen mevzuatların oluşturulması, hukukun üstünlüğüne tehdit oluşturacak değişikliklere neden olan yasaların yayımlanması sebebiyle üçüncü kez Polonya için tavsiye kararı oluşturmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 10-11). Bu kararda sunulan tavsiyeler sonrasında hukukun üstünlüğü açısından tehdit durumunun kötüleştiği üzerinde durulmuştur. Oluşturulan ve geliştirilen yasa ve mevzuatlarla mahkeme ve yasal süreçler anayasada değinilenin dışında işler hale getirilmeye çalışılmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 11). Yapılan değişiklik ve yasalarla Anayasa Mahkemesi için bağımsızlık ve meşruiyetin olumsuz etkilenmesi sonucunda ülkede oluşturulan yasa ve mevzuatların anayasal açıdan uygunluğu garanti edilemeyecek hale getirilmiştir.

Bunun bir sonucu olarak, Komisyon alınan kararların etkili ve meşru bir incelemesinin oluşturulamayacağını belirtmiştir. Komisyon aldığı bu kararın yanı sıra, ülkede oluşturulan yeni yasa ve mevzuatların mevcut durumu daha fazla olumsuz etkilediği yönünde endişelerini dile getirmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 16-17). Yeni yasalar, birçok uluslararası kurum ve kuruluş tarafından ülkenin anayasasına uygunluk konusunda eleştiriye maruz kalmıştır. Bunun yanında, Polonya hükümeti ve yetkililer tarafından yargı erkleri konusunda yapılan açıklamaların üye devletlerde var olmasına önem verilen sadık iş birliği ilkesini zedelememesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 17). Komisyon, tavsiye kararın ülkenin eline ulaşmasından itibaren 1 ay içerisinde işaret edilen sorunlarla ilgili olarak önerilen adımların atılması konusunda ülkeye zaman tanımıştır. Bunun yanında, ülkede Yüksek Mahkeme yargıçlarının görevden alınması ve emekliye ayrılması konusunda alınacak herhangi bir önlemin ülkede zaten var olan sistematik tehdidi ciddi derecede etkilemesi nedeniyle Komisyon tarafından AB temel ilkelerinde yer alan Madde 7'nin devreye sokulabileceği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 26). Hükümet, 28 Ağustos'taki tavsiye kararında değinilen konulara katılmadıklarını ve bu konularla ilgili eylem oluşturulmayacağını bir mektup ile Komisyon'a iletmiştir. Ülke yönetiminin bu görüşüne rağmen AGİT, 30 Ağustos'ta Yüksek Mahkeme hakkındaki yasanın yargı bağımsızlığının uluslararası

standartlarına aykırı olduğu yönünde görüş bildirmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 26). Ülke gelen eleştirilere rağmen oluşturulan yargı reformu için kampanyalar yaparak toplumda kamuoyu yaratmıştır. 13 Eylül 2017 tarihinde ilk kez Adalet Bakanı, mahkeme başkan ve başkan yardımcılarına karşı görevden alma yetkisini kullanmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 32-33). 15 Eylül tarihinde, Ulusal Özgürlük Enstitüsü ile ilgili olarak Sejm tarafından bir yasa kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi, ülke kapsamında yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü hakkında önerilere yer veren bir rapor oluşturmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 13). 25 Eylül 2017'de Komisyon, Polonya'nın hukukun üstünlüğü açısından durumunu Konsey'e bilgi vermiştir. Ülke ile Komisyon arasında çözüm amacıyla diyaloğun sürdürülmesi konusunda karara varılmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 13). Yargıtay, yasa tasarılarının Yargıtay bağımsızlığına ve hukukun üstünlüğü ile yönetilen demokratik devlet kavramıyla uyuşmadığına değinmiştir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, üye devletlerde hukukun üstünlüğüne yönelik tehditler konusunda bir karar kabul etmiştir, Polonya için de hukukun riske atıldığı konusunda endişelerinden bahsetmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 13). Oluşan tasarı ile ilgili olarak Avrupa Yargı Konseyleri Ağı tarafından Avrupa standartları ile tutarsızlığın üzerinde durulmuştur. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan periyodik inceleme sonrasında Yüksek Komiserlik ülke makamlarının yargı bağımsızlığına destek olacak tavsiyeleri kabul etmesi yönünde görüş bildirmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 14). Anayasa Mahkemesi, hukuka aykırı olarak atanan iki yargıcı da içeren bir heyetle bazı yasaların anayasaya aykırılığı yönünde karar vermiş olsa da bu iki yargıcın atanmasına izinveren hükmü içeren yasa için anayasaya uygunluk yönünde görüş bildirmiştir. Ombudsmanın bu konuda oluşturduğu red talebi ise kabul edilmemiştir. 2017 yılının Ekim ayında Birleşmiş Milletler Yargıçlar ve Avukatların Bağımsızlığı raportörü, Yüksek Mahkeme yasa tasarılarının yargı bağımsızlığı açısından endişe verici olduğuna değinmiştir. 11 Kasım 2017 tarihinde Ombudsman Polonya'daki Yüksek Mahkeme ve Ulusal Yargı Konseyi hakkındaki yasalar konusunda yargının yürütmeye karşı bağımsızlığının garanti edilmesinin gerekliliği, bağımsız mahkemelere vatandaş tarafından ulaşılmasının sağlanması gibi önemli noktalarda eksikliğin olması sebebiyle Cumhurbaşkanı'na tavsiye mektubu iletmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 14). Yüksek Mahkeme yasasında bulunan hükümler nedeniyle

yargı bağımsızlığı konusunda uluslararası standartlarla uyumlu olmadığı yönünde AGİT'ten görüş bildirisi gelmiştir. 15 Kasım 2017 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un Polonya ile ilgili tavsiyeleri ve ihlal sürecindeki ilerleyişine destek göstermiştir (AB Komisyonu, 2017c: 15). Bununla beraber ülkede oluşan durumun AB Antlaşması'nın üye devletler için ortak ve temel değerleri ortaya koyan 2. maddesinde yer alan unsurları ciddi anlamda ihlal ederek hukukun üstünlüğü konusunda bir risk oluşturduğu yönünde değerlendirmede bulunmuştur.

8 Aralık tarihinde Venedik Komisyonu, ülkedeki Ulusal Yargı Konseyi ve Yüksek Mahkeme hakkındaki yasa tasarılarının hem tek başına hem de birlikte yasama ve yürütmenin yargının işleyişine ağır ve ciddi müdahalesini içerdiği ve bu yasa tasarılarıyla ilgili yasama sürecinin devam etmesinin bir risk oluşturacağı yönünde görüş bildirmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 15). Bu yasalar 8 Aralık'ta Sejm tarafından kabul edilip 15 Aralık'ta Senato'da onaylanmıştır. 8 Aralık'ta Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komitesi, Sejm'in ülkedeki yargının bağımsız yapısını zayıflatacak ilgili yasaların kabul etmesi nedeniyle yaşanan üzüntüye değinmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 15). Polonya'da bir yıllık süre içerisinde Anayasa Mahkemesi ile ilgili altı yasa kabul edilmiştir. Komisyon, bu durumun hukukun üstünlüğü açısından endişe verici olduğuna değinmiştir. Özellikle önceki yasama döneminin üç yargıcı yerine yasal dayanak olmaksızın yeni yasama döneminin getirdiği üç yargıcın yeminlerini ederek görevlerine başlaması ile ilgili endişelere yönelik olarak Polonya hükümeti, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuyla ilgili kararlarında devamı gereken yargıçların net bir şekilde belirtilmediğinden bahsetmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 16-17). Bunun yanı sıra, Anayasa Mahkemesi'nin yasa tasarıları ile ilgili olarak verdiği kararların, özellikle yasa tasarılarında bulunan hükümlerin anayasaya aykırılığına değinenler, resmi gazetede yayınlanmamaktadır. Kararların başka devlet makamları tarafından yayınlanması yürürlüğe girmesi açısından önemli olduğundan

Polonya hükümetinin oluşturduğu bu durum hukukun üstünlüğü açısından sağlıklı değildir (AB Komisyonu, 2017c: 17). 2016 yılında mahkeme başkanının görev süresinin bitişine doğru mahkeme başkanının ataması ile ilgili değişikliklere neden olan birçok yasa oluşturulmuştur. Yasalarla geçici bir mahkeme başkanı ile bir geçiş rejimi oluşturularak bu dönemde geçici başkana önemli görevler verilirken

mahkeme başkan yardımcısının rolü kısıtlanmıştır (AB Komisyonu, 2017c: 18). Komisyon, bu süreç ile ilgili olarak hukuka aykırı ataması gerçekleşen yargıçların sürece katılımının bu süreci de anayasaya aykırı kıldığının altını çizmiştir. Bununla beraber, atama için oluşturulmak istenen yeni süreç yargı bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı gibi temeller yönünden sıkıntılı görülmüştür (AB Komisyonu, 2017c: 18). Değişen bu süreç ile atanan mahkeme başkanı ile yaşanan birtakım gelişmeler mahkemenin meşruiyetini etkilemiştir. Mahkeme başkanı tarafından mahkeme başkan yardımcısı görev süresi dolana kadar izne zorlanmıştır. Davalara bakan heyetlerin yapısı değiştirilmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 19). Ombudsmanın hukuka aykırı olarak atanan yargıçların davalara bakan heyetlerden çıkarılması yönündeki talepleri reddedilmiştir. İzne zorlanan mahkeme başkan yardımcısının görev süresi bittikten sonra Komisyon'un hukuka aykırı atandıkları yönünde endişelerini dile getirdiği yargıçlardan biri mahkeme başkan yardımcısı olarak atanmıştır. Komisyon'a göre, bu gelişmeler ile anayasa mahkemesi normal anayasal sürecin dışında yeniden oluşturulmuştur (AB Komisyonu, 2017c: 20). Polonya hükümeti, oluşturulan yasa tasarıları konusunda endişeleri gidermemiş ve herhangi bir somut önlem oluşturmamıştır. Tavsiye kararlarında Komisyon tarafından hukuka aykırı yapılan yargıç atamaları, disiplin işlemleri ile ilgili oluşturulmak istenen değişiklikler, erken emeklilik ve hakimler için oluşturulan yeni gereklilikler endişe verici noktalar olarak işaret edilmiştir (AB Komisyonu, 2017c: 35).

4.2. MACARİSTAN VE AB KURUMLARI

Macaristan’da 2010 seçimlerinden sonra hükümetin yaptığı değişiklik ve oluşturduğu yasalar, Avrupa Parlamentosu tarafından demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusunda eleştiri ve uyarılar alınmasına neden olmuştur (Avar, 2024: 281). 2012 yılında Parlamento, Komisyon'a Macaristan'da oluşturulan anayasal değişiklikleri yakından gözlemlemesi konusunda çağrı yapmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2012). Venedik Komisyon'unun ülkedeki gelişmelerle ilgili görüşleri de Parlamento'nun bu çağrısını destekleyen nitelikte olmuştur (Avar, 2024: 281). Medya Yasası gibi gelişmelerin oluşması ülkedeki kamuoyu bilgilendirilmesi ve medya özgürlüğü için ciddi sorun oluşturan yönlere ve eleştirilere neden olan düzenlemeler Parlamento'nun dikkatini çekmiştir (AB

Parlamentosu, 2011). Medyada güçlü bir şekilde hükümetin eylemleri ve politikalarına uyumlu ve propaganda içeren reklam ve içeriklerin oluşturulması, hükümetin mesajlarının yayılması noktasında avantaj sağlamıştır (AB Parlamentosu, 2011). Medya yasaları ile medyada olması gereken bağımsızlık ve etkinlik işlevini yitirmiştir. Özellikle Macaristan hükümetinin benimsediği göçmen karşıtı tavır ve duruş, medya aracıyla kamuoyuna sunulmuştur (Avar, 2024: 286). Bağımsız haber yapmaya çalışan kurumların ülkede lisans konusunda sıkıntılar yaşamasına dikkat çekilmiştir (Avar, 2024: 286). Akademik özgürlük, sivil toplum ve temel haklar konusunda yaşanan sıkıntılar ve yasaların Orta Avrupa Üniversitesi'nin faaliyetine yansıması üzerine Avrupa kurumları tarafından yoğun eleştiriler alınmıştır (Avar, 2024: 287). Avrupa Parlamentosu, üniversitenin çalışmalarına devam edebilmesi için hükümet tarafından oluşturulacak engellerin kaldırılması ve müzakere için Macaristan'a çağrı yapmıştır. Anayasa değişiklikleri sadece temel haklar alanını etkilemekle kalmamış yargı alanı konusunda da endişelere neden olmuştur. Ülkede oluşan gelişmeler ve yapılan değişiklikler üzerine Tavares Raporu oluşturulmuştur (Avar, 2024: 287). Avrupa Parlamentosu'nun ülkede oluşan temel haklarla ilgili durumunu gündeme getiren "Tavares Raporu"nu sol partilerin ülkeye kendi politikalarını dayatmaya çalışma çabaları olarak değerlendirildiğinden EPP grubu tarafından reddedilmiştir (Kelemen, 2017: 225). EPP, Parlamento kararına karşı oy kullanmalarının yanı sıra 2015 yılında "Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi"nin uygulanması konusunda da Fidesz'in yanında yer alınmıştır. EPP'de fikir ayrılıklarına neden olan gelişme, Macaristan'da hükümetin Orta Avrupa Üniversitesi'nin faaliyetlerini de etkileyen kararı olmuştur. Bu karar sonrasında ülke hakkında 7.maddenin tetiklenmesi konusunu içeren "Sargentini Raporu"na destek verilmiştir (Akgül Durakçay, 2023: 14). Bu gelişmeler sonrasında, Parlamento tarafından AB tarihinde ilk kez "Madde 2"de yer alan değerlerin açık ihlali ile ilgili belirleme yapılması için Madde 7'nin ilk aşaması harekete geçirilmiştir (Akgül Durakçay, 2023: 15). Yıllar içinde herhangi bir ilerleme oluşmaması üzerine Parlamento, 2022 yılında Konsey'e "Madde 2"deki temel değerlerin açık riski konusunda belirleme yapması noktasında antlaşmadaki yükümlülükleri çerçevesinde samimi bağlılık gösterme konusunda çağrıda bulunmuştur. Sürecin ilerlememesinin bir diğer etkeni ise Macaristan ve Polonya'nın yaşanan süreçler hakkında iş birliği

kararı alarak birbirlerinin aleyhine oy kullanmayacaklarını açıklamaları olmuştur (Akgül Durakçay, 2023: 15). 27 Nisan 2022 tarihinde "hukukun üstünlüğü koşulluluğu" temelinde Komisyon tarafından Macaristan için yolsuzluk hakkındaki endişeler sebebiyle harekete geçilmiştir. 18 Eylül 2022'de ülkedeki hukukun üstünlüğü ihlalleri nedeniyle birliğin mali desteklerinin korunması ile ilgili karar alınmıştır (Akgül Durakçay, 2023: 16). Macaristan için uyum fonlarının %55'e yakınının taahhütü 12 Aralık 2022'de dondurulmuştur. Uyum fonlarıyla ilgili süreçlerin eski haline getirilmesi konusunda ülkenin hükümetinin Komisyon tarafından belirlenen önlemler açısından işbirliği göstermesi gerekli görülmüştür (Akgül Durakçay, 2023: 16). Konsey, Macaristan için AB hukukun üstünlüğü kriterleri için önemli olan yolsuzluk, yargı bağımsızlığı ve karar süreçlerinin şeffaflığı konularında toparlanma ve dayanıklılık planı oluşturulmuştur. Bu önlemlerin ülke tarafından dikkate alınmaması fonların daha fazlasından yararlanamamalarına neden olmuştur (Akgül Durakçay, 2023: 16).

4.2.1. Macaristan ve ABAD

2012 yılında Macaristan'da meydana gelen yargı organları ve Merkez Bankası'nın bağımsızlığını sınırlayan politika ve düzenlemeler, muamele direktifi ve kişisel hakların korunması ilkesine aykırılığı nedeniyle ihlal prosedürüne neden olmuştur. Adalet Divanı tarafından da Macaristan'ın bu düzenlemelerle ilgili konularda ihlal yaptığı üzerine karar alınmıştır (Soyaltın Colella, 2020: 74). 2014 ve 2015 yıllarında AB'de Macaristan'a karşı açılan ihlal davaları toplam ihlal davalarının %3'üne denk gelmektedir (Szente, 2016: 457). Macaristan'ın ihlal prosedürü süreçleri bu konuyla sınırlı kalmamış; 2015 ve 2016 yıllarında Avrupa Komisyonu tarafından standart ihlal prosedürü, 2017 yılında ise mülteci yükünün paylaşılmasının reddedilmesi ve Orta Avrupa Üniversitesi'nin kapatılmasına olanak veren bir yasa nedeniyle ihlal prosedürü uygulamaları söz konusu olmuştur (Soyaltın Colella, 2020: 74). Macaristan için alınan ihlal kararlarında, ihlal prosedürleri demokratik değerlerin korunması konusunda tam olarak uygulanmadığının görülmesi açısından önemli bir örnek olmuştur. Komisyon'un Macaristan için Adalet Divanı'na başvurduğu konularda bile karar Komisyon'un lehine olsa da ülkede herhangi bir

gelişme olmamıştır (Szente, 2016: 470). Örneğin hakimlerin zorunlu emekliliği konusunda yaş temelli ayrımcılık kararı verilmiş olsa da hakimler önceki görevlerine geri dönmemiştir. Merkez Bankası bağımsızlığı konusunda ülke değişiklik yapmış olsa da bu konu gündemden çıktığında Macaristan başbakanına yakınlığı ile bilinen ekonomi bakanı, Merkez Bankası başkanlığına getirilmiştir. Kişisel verilerin korunması ile ilgili Adalet Divanı kararı sonrasında ombudsmana maddi tazminat verilmiştir fakat görevine iade edilmemiştir (Szente, 2016: 470).

Komisyon, Macaristan için emeklilik yaşının düşürülmesine olanak sağlayarak zorla emekliliğe neden olan yasa, Orta Avrupa Üniversitesi'nin faaliyetlerinin durdurulmasına neden olan Yüksek Öğrenim Kanunu hakkındaki değişiklik, yabancı fonlu Macaristan sivil toplum örgütleri ile ilgili kanun, cinsel yönelim ve cinsiyet kimliklerini hedef alan ayrımcılığa neden olan Çocuk Koruma Yasası ve sığınmacılar ile ilgili "Soros'u Durdur" mevzuatı özelinde ihlal prosedürleri oluşturulmuştur. İlgili kanun ve mevzuatlar ile ilgili ABAD'a başvurularak bunların AB hukukunun hükümlerine uyum göstermediği yönünde karar alınmıştır (Akgül Durakçay, 2023:

14). Alınan kararlara rağmen ülke hükümeti uyumun sağlanması adına herhangi bir adım atmamıştır. Macar Adalet Bakanı Judit Varga, bu durum ile ilgili tartışmaların Macaristan'ın AB göç politikası ile ilgili fikir ayrılığı ve ulusal kültür farklılıkları nedeniyle olduğunu belirtmiştir (Akgül Durakçay, 2023: 14).

4.2.1.1. Macaristan ve Merkez Bankası

AB Komisyonu tarafından Macaristan'da hükümetin oluşturduğu değişikliklerin Merkez Bankası'nın sahip olması gereken bağımsızlık konusunda olumsuzluklara neden olması sebebiyle ihlal süreci başlatmıştır (AB Komisyonu, 2012). Hükümetin mali ve ekonomik politikalarında kilit rol oynayan Merkez Bankası üzerinde siyasi baskı oluşturmak ve etki kurmak için yeni mevzuat oluşturulmuştur. Bu durum üzerine AB Komisyonu, Merkez Bankası üzerinde kontrole sahip olunmaya çalışılmaması yönünde açıklamalarda bulunmuştur ve ihlal prosedürü yönünde karar almıştır (AB Komisyonu, 2012). Aynı zamanda bu durumun bağımsız olması gereken bir kurum üzerinde siyasi baskı oluşturabilecek

yapısından bahsedilmiştir. Müzakerelerin ardından değişiklikler yapılması sebebiyle Komisyon ihlal prosedürü sürecinden vazgeçmiştir (Szente, 2016: 466).

4.2.1.2.Erken Emeklilik Davası

2011 yılında Fidesz hükümeti; hakimler, savcılar ve yargıçlar için emeklilik yaşı olan 70 yaş sınırını genel emeklilik yaşı olan 62 yaşa indirmiştir (European Commission v. Hungary, 2012). Hakimlerin emeklilik yaşının düşürülmesi için verilen teklifin onaylanmasıyla birçoğu önemli yargı makamlarında bulunan yargı mensubu emekliye ayrılmış ve yargı mevkilerinde boşluklar oluşmuştur (European Commission v. Hungary, 2012). Bu karar konusunda Anayasa Mahkemesi, emeklilik yaşının düşürülmesinin temel hukuk ile mümkün olabileceği gerekçesiyle kararı bozmuştur. Fakat bu kararın hükümet tarafından uygulanmaması üzerine zorunlu emeklilik yaşının düşürülmesi konusunda Komisyon, hakim ve yargıçlar için yaşa dayalı ayrımcılığa neden olduğu gerekçesiyle konuyu Adalet Divanı'na taşımıştır (European Commission v. Hungary, 2012). Bu gelişme çoğu araştırmacı ve akademisyen tarafından yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü ve yaş ayrımcılığı ihlallerinin örneği olarak görülmüştür. AB Komisyon'u bu konuda meşru beklentilerin ihlali ve herhangi bir geçiş tedbiri olmadan bir işyerinde ayrımcılık yapıldığını belirtmiştir (Bánd & Kazai, 2022: 175). Adalet Divanı, meşru beklenti ve hukuki kesinlik kavramlarını birbiri ile bağlantılı bularak hukuki kesinlik ve öngörülebilirliğin herkes tarafından garanti altına alınması gerektiğini vurgulamıştır (European Commission v. Hungary, 2012). Bu olaydaki emeklilik yaşının bir anda düşürülmesinin; hukukun üstünlüğü gerekliliklerini, hukuki kesinliği ve öngörülebilirliği ihlal ettiğine karar vermiştir. Adalet Divanı, konuyla ilgili olarak bu değişikliğin yaş temelli ayrımcılık oluşturduğunun üzerinde durmuştur (European Commission v. Hungary, 2012). Bu karar sonrasında ülkede emeklilik yaşı konusunda kademeli bir uygulama yapılacak şekilde değişiklik yapılması üzerine konu sonuca bağlanmıştır. Bu konuda daha başka birçok ihlaller tespit edilse de herhangi bir kısıtlama oluşmamıştır (Bánd & Kazai, 2022: 176).

4.2.1.3. STK'ya Karşı Saldırı Konusunda 2 İhlal Davası (Lex NGO ve Lex Stop Soros)

2017 yılında Yurtdışından Mali Destek Alan Örgütlerin Şeffaflığına Dair Yasa nedeniyle Macaristan, AB Komisyonu tarafından 2 farklı gerekçe ile AB Adalet Divanı'na gönderilmiştir (Bánd & Kazai, 2022: 177). Yurtdışından fonlara sahip Macar STK'lar ile ilgili bu yasanın bağışları orantısız ve ayrımcı bir şekilde kısıtlayarak sermayenin serbest dolaşımını ihlal etmesi ilk gerekçe olarak sunulmuştur. İkinci gerekçe ise; mevzuatın örgütlenme özgürlüğü, özel hayatın ve kişisel verilerin korunması haklarını ihlal etmesi konusundadır (European Commission v. Hungary, 2020a). Haziran 2020'de AB Adalet Divanı bu konuda Komisyon'un haklı olduğu yönünde karar vermiştir. Bu kararda Macaristan'ın ABİHA Madde 63 ve AB Temel Haklar Şartı Madde 7,8 ve 12'yi ihlal ettiğine değinmiştir (European Commission v. Hungary, 2020a).

2018 yılında Macaristan bu sefer insan hakları STK'larına karşı çıkardığı yasa ile gündeme gelmiştir (Bánd & Kazai, 2022: 177). "Soros'u Durdur" yasası, Komisyon tarafından AB'nin iltica konusundaki yasaları ve Temel Haklar Şartı ile uyumsuz bulunmuştur. Komisyon için en kritik nokta; yasadışı göçün kolaylaştırılması ve desteklenmesi, bunun yanı sıra, uluslararası koruma koşullarını karşılamayan kişilerin iltica işlemlerinin başlatılması gibi faaliyetlerin suç sayılmasıdır (European Commission v. Hungary, 2021). Bununla beraber, Macaristan hükümetinin bu yasa ile sığınmacılara yönelik getirdiği kabul edilemezlik gerekçelerinin sığınma hakkını haksız olarak kısıtladığı düşünülmektedir (Bánd & Kazai, 2022: 178). 2021 yılında AB Adalet Divanı, Macaristan'ın prosedürlerinin ve kabul direktiflerinin AB yükümlülüklerini yerine getirmediği yönünde karara varmıştır (European Commission v. Hungary, 2021). Hukukun üstünlüğü prensibine göre, devletler birey veya gruplara karşı direkt olarak yasa oluşmasına izin vermezler çünkü yasalar herkesi eşit bir şekilde kabul etmelidir (Bánd & Kazai, 2022: 180). Macaristan, hukukun üstünlüğünün bu genellik ilkesini ve aynı zamanda açıklık ilkesini de ihlal etmiştir (European Commission v. Hungary, 2021). Mevzuatlarda belirsizlikler olması ve yasal gerekliliklere uyumun sağlanması koşullarının anlaşılamamasına neden olması da oldukça önemlidir (Bánd & Kazai, 2022: 181).

4.2.1.4. Macaristan ve Ombudsman

Macaristan'da kişisel verilerin korunması ve bilgi özgürlüğü alanında görev yapan ombudsmanlık kaldırılarak yerine yeni bir kurum oluşturulmuştur (Szente, 2016: 466). Ombudsmanlık, 2014 yerine 3 yıl öncesinde 2011 yılında görevden alınarak yerine başka birinin atanması Komisyon tarafından eleştirilmiştir. Komisyon, Macaristan'ın Veri Koruma Direktifi'ni ihlal ettiğinin altını çizmiştir (Szente, 2016: 467). Hükümet, Komisyon'un bu yorumuna erken görevden almanın otoritenin kurumsal bağımsızlığına herhangi bir ihlal oluşturmadığı yönünde bir savunma yapmıştır. Bunun üzerine, Adalet Divanı'na başvurulmuştur (European Commission v. Hungary, 2014). Adalet Divanı, bu konu ile ilgili olarak yeni yasayla birlikte oluşan zorunlu emeklilik ya da istifa durumunun önceki düzenlemelerde karar verilen görev süresinde kesintiye neden olması sebebiyle hukuka aykırı olduğu yönünde karar vermiştir (European Commission v. Hungary, 2014).

4.2.1.5. Orta Avrupa Üniversitesi Davası

Yüksek öğretim kurumlarıyla ilgili yeni koşullar getiren yasa hakkındaki değişikliğin Orta Avrupa Üniversitesi'ni etkilemesi üzerine oluşan bir davadır (Bánd & Kazai, 2022: 182). Bu değişiklik, birtakım gereklilikleri de beraberinde getirmiştir. İlk olarak, Macaristan hükümeti ve üniversitenin faaliyet gösterdiği menşe ülke hükümeti ile uluslararası bir anlaşmanın imzalanmış olması gerekmektedir. Burada, Macaristan hükümetinin anlaşmaları sonuçlandırıp sonuçlandırmama noktasında tam takdir yetkisi bulunmaktadır. Bir diğer gereklilik ise Avrupa Ekonomik Alanı dışında kurulmuş ve Macaristan'da faaliyet gösteren yabancı üniversiteler için akredite oldukları ülkede kampüs eğitim faaliyetleri sağlamasıdır. Bu iki koşulun karşılanmaması durumunda üniversiteler faaliyet lisanslarını kaybedeceklerdir. (European Commission v. Hungary, 2020). Bu davada, Macaristan'ın Hizmetlerde Ticaret Genel Anlaşması'na, Lizbon Antlaşması'na ve Temel Haklar Şartı'na aykırı davrandığına karar verilmiştir (European Commission v. Hungary, 2020). Bu karara rağmen dava ile ilgili uzun süreli olarak karar verilememesi, Macaristan hükümetinin ilgili uluslararası anlaşmayı imzalamaması ve üniversitenin akredite olduğu ülkede

kampüs faaliyeti koşuluna uymaması nedeniyle Orta Avrupa Üniversitesi Viyana'ya taşınmak zorunda kalmıştır (Bánd & Kazai, 2022: 182).

4.2.2. Parlamento'nun Macaristan Kararları

Macaristan'da oluşan demokratik gerileme ortamı özellikle 2015 yılı itibariyle Parlamento'nun dikkatini çekmiştir. Bu dönemde, ülkede göç ile ilgili sorumlulukların yerine getirilmesi konusunda oluşturulan ölüm cezası gibi birliğin temel değerlerinin sorgulanması Avrupa Birliği'nin bir kurumu olarak Parlamento'yu tepki vermeye itmiştir. Parlamento, özellikle ilke kararları ile var olan durumun yarattığı endişeyi özetlerken Komisyon ve diğer AB kurumlarını ülke konusunda karar almaya çağırmıştır. Avrupa Birliği'nin var olan temel değerleri açısından Parlamento'nun işaret ettiği önemli bir nokta olmuştur. Avrupa Parlamentosu tarafından özellikle Antlaşmanın 2. maddesi, 6.maddesi ve 7. maddesi gibi temel haklara saygı ile ilgili haklar ve bu hakların korunması için teşvik içeren maddelerin sığınma ile ilgili Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Statüsü'ne İlişkin Protokol'ün maddeleri ışığında ülkenin lideri Viktor Orban'ın ölüm cezası ile ilgili kamuoyu tartışması yapılması konusundaki ve ölüm cezasıyla ilgili yeniden yürürlüğe konulması yönündeki yetkinin üye devletlere ait olmasının gerekliliğini ifade eden açıklamalarına dikkat çekmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015a). 2015 yılında Macaristan'da yapılan göç konulu istişarenin halk için yönlendirici sorular üzerinden yapılması eleştirilmiştir. 19 Mayıs 2015'te Avrupa Birliği Konseyi Başkanlığı, Macaristan hakkında Parlamento'nun düzenlediği toplantıda Konsey'in ülke hakkındaki durumu görüşmediği ve herhangi bir durum benimsemediğini bir bildiri ile sunmuştur (Avrupa Parlamentosu, 2015a). Parlamento, bu konuda tek bir üye devlet ya da hükümeti ele almak amacı olmadan mevcut durum üzerine çaba göstermek yerine tüm AB kurumları ve antlaşmaların koruyucusu konumundaki Komisyon'un temel ilkelere uyulması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi için birlikte hareketin öneminin altını çizmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015a). Ölüm cezası gibi konularda AB'nin temel ilkeleri ve değerleriyle bağdaşmanın önemine bu durumun aksi halinde antlaşma ve İnsan Hakları Şartı'nın ihlal edileceğine dikkat çekilmiştir. Üye devletlerde oluşacak AB Antlaşması'nın 2. maddesinde yer alan

değerlerin sürekli ve ciddi ihlali halinde "Madde 7 Prosedürü"nün tetikleneceği hatırlatılmıştır. (Avrupa Parlamentosu, 2015a). Aynı zamanda, Macaristan liderinin açıklamaları üzerinden üye devletlerde yer alan liderler ve hükümet üyelerinin AB değerleri ile ters düşmeden değerleri yayma ve örnek olma sorumluluğuna değinilmiştir. Üye devletlerin ulusal istişare yapma konusunda özgür olduğundan fakat bu istişarelerde temel AB değerlerine saygı çevresinde demokratik yönetim sorumluluğunun uygulanmasına katkı sağlayacak olunmasının gerekliliği hatırlatılmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2015a). Parlamento ayrıca ülke hükümetinin göç hakkında terörizm ve güvenlik sorunlarıyla da bağlantı kurarak yaptığı reklam ve açıklamalar sonrasında oluşturulan yanıltıcı ve yönlendirici soruların da yer aldığı kamuoyu istişaresinin geri çekilmesi konusunda çağrı yapmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2015a). Parlamento, aynı zamanda ülkede oluşan gelişmelere Konsey'in tepkisiz kalması konusunda endişesini dile getirerek bu konuda Konsey'i ülke hakkında tartışmaya ve sonuç almaya davet etmiştir. Parlamento, ülkedeki bir yıllık süreçte yaşanan gelişmelerin AB Antlaşması 2. maddesinde yer alan temel değerler açısından tehdit oluşturabileceği görüşü üzerine Komisyon'u bu konuyu değerlendirmeye çağırarak bu konuda Parlamento ve Konsey'e rapor sunmaya davet etmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015a).

Ülkede son yıllarda hukukun üstünlüğü, yargı, mülteci ve göçmenlerin hakları, sosyal kurumların hakları, ifade özgürlüğü, azınlık hakları ve yolsuzluk gibi konularda yaşanan gelişmeler ışığında verilen ilk ilke kararına rağmen AB değerleri ile ilgili ve hukukun üstünlüğüne yönelik olumsuzlukların devam etmesi üzerine Parlamento tarafından AB temel değerlerine ilişkin ciddi endişenin devam ettiğinden bahsedilmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015b). Bu konuda Parlamento, ayrıca Komisyon'un Macaristan'a karşı oluşturduğu ön değerlendirmesi sonucunda endişe verici noktaları ele alması sonrasında 10 Aralık 2015'te Macaristan'a karşı ihlal prosedürü başlatıldığının altını çizmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015b). Komisyon ne kadar ülkede hukukun üstünlüğü çerçevesinin işletilmesi için gereken koşulların oluşmadığını düşünmüş olsa da Avrupa Parlamentosu, genel kurul toplantısında AB hukuku kapsamında Macaristan ya da diğer üye ülkelerde yükümlülüklerin yerine getirilmesi ya da temel değerlerin zedelenmemesi için antlaşmalarda kendisine verilen bütün araçları kullanmaya hazır olunduğu yönünde görüş bildirmiştir (Avrupa

Parlamentosu, 2015b).

Parlamento, 10 Haziran 2015 tarihli önceki kararında olduğu gibi sığınmacılar hakkında oluşturdukları yasa ve mevzuatların ciddi endişelere yol açtığı ve oluşturulan propaganda ve söylemler ile bu konunun yabancı düşmanlığı oluşturması, entegrasyona zarar vermesi riski nedeniyle AB'nin kabul gören normal prosedürüne dönülmesi ve var olan olağanüstü hal tedbirlerinin bırakılması konusunda çağrı yapmış olmasına rağmen ülkenin bu çağrıya yönelik herhangi bir önlem almaması üzerine Macaristan tekrardan uyarılmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2015b).

Parlamento, Macaristan konusunda kurumda var olan endişelerin dile getirilmesine ve yapılan çağrılara rağmen Komisyon ve Konsey'in bu çağrıları dikkate almamasıyla AB'nin karşılıklı samimi iş birliği ilkesinin baltalanabileceğini belirtmiştir. Parlamento, bu konunun AB'de bir üye devletin kendi ilkelerini tehdidi ve bu konuda AB'nin tavrını ortaya koyması açısından önemli olduğuna vurgu yapmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2015b). Aynı zamanda, Macaristan'da oluşan duruma karşılık verilen tepkinin diğer üye devletlerde yaşanacak hukukun üstünlüğü ihlallerine karşı bir örnek oluşturacağı düşünülmektedir. Bu nedenle Komisyon'a demokrasi, hukukun üstünlüğü konularında ülkede oluşan durumla ilgili olarak izleme süreci başlatıp AB Antlaşması 7. maddesi dahilinde sistemik bir tehdidin varlığı konusunda değerlendirme çağrısını tekrardan dile getirmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015b). Aynı zamanda, Komisyon'un 14 Temmuz 2015 tarihinde aldığı AB fonlama programı ile ilgili çeşitli sözleşmelerin askıya alınması ile ilgili kararının altı çizilmiştir.

4.2.2.1. Değerlendirme

Macaristan özellikle hukukun üstünlüğü, göç ve göçmen sorunu ve ölüm cezası gibi konularda oluşturduğu değişiklikler ve açıklamalar AB kurumu olan Parlamento tarafından dikkat çekmiştir. Viktor Orban'ın ölüm cezasına yönelik açıklamaları ve bu konudaki tutumu, AB temel değerleri konusunda üye devlet liderlerinin sorumluluğunu akıllara getirerek bu temellerin ihlaline yönelik bir durum oluşturması nedeniyle önemlidir. Bu açıklamaların yanı sıra, kamuoyunda oluşturulan anketler ile yöneltici sorular üzerinden yapılan araştırmalar temel değer

ile ilgili üye devletlerin değerlerin geliştirilmesi ve korunması noktasındaki sorumlulukları ile ters düşmektedir. Özellikle oluşan göç ve göçmen krizi ortamında birliğin krizin çözümü için üstlendiği role rağmen üye devletlerden biri olan Macaristan tarafından bu konunun göçmen karşıtlığına varan şekilde yorumlanması ve söylemler geliştirerek karşıtlık oluşmasına neden olacak şekilde işlenmesi üye devlet olarak birlik sorumlulukları ile ilgili eleştirilere neden olmuştur. Ülkede oluşan bu hava, Parlamento tarafından Avrupa Birliği'nin temel dayanak kabul edilen sözleşme ve antlaşmalarındaki hüküm ve ilkelerle ters düşmesi nedeniyle ilke kararının oluşmasına neden olmuştur. Parlamento ilke kararlarının oluşturmasının yanında Macaristan'da var olan durum üzerinden Komisyon ve Konsey'e çağrıda bularak durumun ciddiyetini göstermiştir. Bunun yanı sıra, Parlamento'nun ilke kararlarında değindiği noktaların önemli yapısına rağmen Komisyon ülke ile ilgili Hukukun Üstünlüğü Çerçevesi'ni hareket geçirmeyi gerektirecek durum görmeyerek Macaristan özelinde AB kurumlarında var olan fikir ayrılığını göstermiştir.

4.3. 2022 HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ RAPORUNDA POLONYA VE MACARİSTAN

2022 Hukukun Üstünlüğü Raporu ile hukukun üstünlüğü konusunda işaret edilen alanlar adalet sistemi, yolsuzluk, medya çoğulcuğu, denetim ve denge gibi kurumsal konulardır (Widerström, 2023: 12).

Polonya'nın bu raporunda dikkat çekilen nokta, Ulusal Yargı Konseyi'nin bağımsızlığı hakkındaki endişelerdir (Avrupa Komisyonu, 2022: 6). ABAD'ın bu konuda bir kararı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu konuyu ele almış olmasına rağmen Polonya'nın bu konuda herhangi bir önlem duyurmamış olmasının üzerinde durulmuştur. ABAD, ülkede yargı ile ilgili sorunları kararlarında da vurgulamış olsa da ülke bu alanda da sadece geçici tedbirler almakla yetinmiştir (Widerström, 2023: 18). Polonya'daki Anayasa Mahkemesi'nin AB hukuku ve hukukun üstünlüğü konularına itiraz eden kararları AB kurumları tarafından bir kez daha endişelere neden olan noktalar arasında yer almıştır (Avrupa Komisyonu, 2022: 6).

Macaristan'ın bu raporunda hakimlerin görev bağımsızlığını sağlayan etkili bir güvence eksikliğinin üzerinde durulmuştur. Yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanı'nın denetime tabi olmaksızın vereceği kararların hakim ve yargıçların mesleklerinde etkili olması konusu üzerinden yargı bağımsızlığı ve güçler ayrılığı gibi temeller konusunda duyulan endişelerin altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2022: 6- 7). Ülke, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından oluşturulan Yolsuzluk Algı Endeksi'nde 100 üzerinden 43 puan almıştır (Widerström, 2023: 29). Ülkede yabancı rüşvet sorunu nedeniyle değişiklikler yapılmış olsa da yaptırım konusunda eksikliklerin devam etmesi sorunun çözümü konusunda sıkıntı oluşturmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2022: 13). AB Komisyonu özellikle ülkede AB bütçesinin kullanımı konusunda bazı endişe verici noktalara dikkat çekmiştir. Bu konuda Komisyon tarafından Macaristan'a yazılı bildiri gönderilmiştir (Widerström, 2023: 30). Macaristan'da medya bağımsızlığı ve çoğulcuğu alanında ABAD'ın Tilas Radio adlı ihlal davası önemlidir (Widerström, 2023: 31). Ülkede yayın lisansı ile ilgili sorunlar, gazetecilerin bağımsızlığına müdahaleler, olağanüstü hal süreci dahilinde kamu bilgilerinin erişimindeki zorluklar, yayın fonları konusunda eşitsizlik ve yetersiz şeffaflık konuları etkili ve özgür medyanın oluşumunu zorlaştırmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2022: 17-18). Macaristan'da yasama sürecinde var olan hızlandırılmış prosedür ilgili kurumlar arasında olması gereken etkili iş birliği sürecini zayıflatması nedeniyle sorunlu olarak görülmüştür (Widerström, 2023: 32).

4.4. MACARİSTAN VE POLONYA İÇİN MADDE 7 SÜREÇLERİ

ABA 7. Maddesinin işletilmesi noktasında Polonya için AB Komisyonu, Macaristan için ise Avrupa Parlamentosu süreci başlatmıştır (De Búrca, 2022: 19). 2013'te Macaristan'da Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığını ciddi ölçüde tehdit eden ve medya özgürlüğünü baltalayan anayasa reformu için Avrupa Parlamentosu 7. Madde uygulanması konusunda açıklama yaptığı halde Macaristan'da bu anayasa reformunun kabul edilmesinden sonra meydana gelen Avrupa Konseyi'nde bu konu hakkında görüş bildirilmemiştir (Soyaltın Colella, 2020: 77). Macaristan için 7. Madde prosedürünün Avrupa Parlamentosu tarafından 2017'de tasarısı kabul edilmiştir ve 2018 yılının Eylül ayında oylama yapılmıştır. Bu oylamanın konusu;

Macaristan'ın yargı bağımsızlığı ihlali, düşünce özgürlüğü kısıtlaması, akademik ve dini özgürlüklere karşıtlığı, göçmen ve azınlıklar hakkında düşmanlığı içeren politikaları ve girişimleri sebebiyle gerçekleşmiştir (Sedelmeier, 2017: 340). Bu süreç sonucunda, 7. maddenin 1. fıkrasının işletilmesi yönünde karar verilmesi ile Avrupa Parlamentosu birlik tarihinde ilk kez bir üye devletin ihlali dahilinde 7. Maddenin uygulanması yönünde görüş bildirmiştir.

Polonya'da bu durum önemli ihlalleri barındıran Yargı Reformu paketi üzerinden patlak vermiştir. 2017 yılında ülke için bu paket nedeniyle Avrupa Komisyonu tarafından 7. Maddenin işletilmesi kararı alınmıştır (Kelemen, 2020: 486). Bu süreç dahilinde Polonya'ya soruşturma açılmış ve birlik üye devletlerinin 5'te 4'ü tarafından ihlal tanımlamasını ilk defa gerçekleştiğinden dolayı birlik tarihinde önemli bir gelişme yaşanmıştır (Soyaltın Colella, 2020: 77). Polonya konusunda AB, Venedik Komisyonu'nu dikkate alarak hukukun üstünlüğü ilkesi özelinde bir kontrol listesi kullanarak ihlal tespitinde daha özenli davranmıştır. Bu gelişmeler ışığında, ilk aşamasının sembolik olması ve yaptırımı garanti etmemesi ile eleştirilmesine rağmen 7. Maddenin ilk defa uygulandığı ülke olmuştur (Pech & Scheppele, 2017: 12).

Bu iki ülke için de 1. Fıkranın uygulanması ile ilgili yaşanan gelişmelere rağmen 7. Maddenin ilerlemesi konusunda çekince ve olumsuzlukların olduğu görülmektedir. Bunların en önemlisi ise ikinci fıkranın uygulanmasının potansiyelinin düşük olmasıdır. Bu ihtimalin düşük olmasının temel nedeni ise bu durum için Konsey'de alınacak ilgili kararın üye ülkeler tarafından oy birliği ile kabul edilmesi yönünde var olan koşuldan kaynaklanmaktadır (Soyaltın Colella, 2020: 77). Bu oybirliği kuralı, yaptırım uygulanma ihtimalini azaltan önemli engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Polonya ve Macaristan örneğine baktığımızda bu iki ülkenin birliğin yaptırımına karşı yapılacak oylama da birbirlerine destek vereceklerini ifade etmeleri oy birliğinin sağlanamayacağının bir kanıtı olmuştur (Soyaltın Colella, 2020: 77). Bunun yanı sıra, parti politikaları ve Avrupa Parlamentosu'nun sahip olduğu kendi içsel anlaşmazlıkları da 7. Madde uygulamasını etkileyecek unsurlardandır. Birlik temel değerlerinin ihlal edilmesine rağmen çoğu zaman söz konusu ihlalden sorumlu üye ülkeler dahil oldukları parti grupları tarafından korunmaktadır (Sedelmeier, 2017: 341-342). Bunun en somut

örneği, Macaristan'da iktidar olan Fidesz Partisi'nin Avrupa Parlamentosu'nda dahil olduğu ve en büyük grup olan Avrupa Halk Partisi üyeliği nedeniyle üye ülke için alınabilecek yaptırım kararlarının gecikmesidir. Parti grubunun var olan ihlallere karşı Macaristan'a destek vermesi ve 7. Maddenin uygulanmasına karşı oluşu bu durumu etkilemiştir. Fakat ilerleyen süreçte gelen tepkilerin çoğalması, parti grubunun Parlamento'da sandalye kaybı korkusu yaşanmasına ve Fidesz'in üyeliğinin askıya alınmasına karar verilmesine yol açmıştır (Soyaltın Colella, 2020: 77). Buna rağmen, daha ileri önlemlerden biri olan üyelikten tamamen çıkarma konusunda adım atılmamıştır. Bu gerekçelerin yanı sıra bu ihlallerin yaşandığı dönemin gündemi ve politik birtakım gelişmeler de AB'nin Polonya ve Macaristan için tavırlarında yavaş ve isteksiz olmasına neden olmuştur (Kelemen, 2020: 489). AB, son yıllarda tarihinde ilk kez bir ayrılma yaşamış olup üye devlet sayısı 27'e düşmüştür. Birleşik Krallık'ın birlikten ayrılığının tartışılmaya başlanması ile AB hakkında şüphecilik ve dağılma sonrasında diğer üye ülkelerin de bu durumdan etkileneceği yönünde olumsuz senaryolar oluşmaya başlamıştır (Soyaltın Colella, 2020: 77). Bu senaryo ve gelişmelere karşı AB, birliğin imajının korunması noktasında Polonya ve Macaristan gibi üye ülkelerde oluşan ve çözünme olarak da adlandırılabilecek temel değer ihlallerine karşı hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü aracıyla Komisyon önerileri özelinde sembolik sayılabilecek ilerlemelerde bulunmuştur. Bunun yanı sıra; Konsey, bu tavra karşı eleştirel bir yaklaşım ortaya koymuş ve üye ülkelerle yıllık diyalog süreçlerini içeren bir yaklaşım sergilenmesini istemiştir (Pech & Scheppele, 2017: 29). Avrupa Birliği, birçok göreve sahip kurumları arasında uyum ve iş birliğini önceleyen bir yapıya sahiptir. Kurumlar arasında yaşanan güç dengesizlikleri ve rekabetler birliğin temel değerlerinin korunması ve olası ihlallere karşı duruşu etkilemiştir. Bu bağlamda, Komisyon hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü gereğince yetkilerini kullanırken Konsey ise 7. maddeyi uygulama yönünde hareket ederek bu konudaki ilerlemelerde aktif rol üstlenmeyi tercih etmiştir (Soyaltın Colella, 2020: 78). Bu kurumların farklı sayılabilecek çizgilerdeki hareketleri iş birliğini zorlaştırmış ve ilerlemelere etki etmiştir.

Madde 7 süreci ile ilgili son gelişme ise Polonya için 2024 Mayıs ayında Komisyon'un hukukun üstünlüğünü ciddi derecede ihlal riski barındıran durumların

belirginliğinin ortadan kalktığını gerekçe göstererek gerekçeli kararını geri çekmesiyle ülke için bu süreci sona erdirmiş olmasıdır.

SONUÇ

Demokrasi, insanlık çağı boyunca varlığını sürdürmüş bir kavram olarak birçok akademisyen ve araştırmacı için farklı anlamlar taşımaktadır. Herkes bu kavramı farklı yönleriyle tanımlamış olsa da genel olarak temel unsurları üzerinden somutlaştırılmaya çalışılmıştır. Kavramın en temel unsurlarını, Avrupa Birliği antlaşmasının maddelerinde net haliyle görmek mümkündür. Kurucu antlaşmada yer alan 2. maddede birlik, üye devletler için eşitlik, hukukun üstünlüğü, demokrasi, azınlık hakları ve insan haklarına saygıyı ortak değer olarak belirlemiş ve bu değerlerin üye devletler tarafından korunması ve geliştirilmesinin altını çizmiştir. Son dönemlerde var olan kriz ortamı özellikle yöntemlerde aşırı ve keskin çizgilerin belirmesine neden olmuştur. Bu çizgiler özellikle ülke yönetimlerinde demokratik gerileme oluşmasına yol açmıştır. Demokratik gerileme, günümüz literatüründe sıkça atıf yapılan ve kullanılan bir kavram olup genel olarak demokrasilerin temellerinde var olan norm ve kurumların uzun süreli olarak aşındırılması ve zedelenmesini tanımlanmaktadır. Freedom House gibi önemli araştırma kurumları, bu eğilimin son yıllar itibariyle gittikçe gözle görülür hale gelmesinin üzerinde çokça durmuştur. Bu durum dünyayı etkilerken demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi temel taşlara sahip olan Avrupa Birliği içindeki üye devletlere de sıçramıştır. Öyle ki Polonya ve Macaristan, 2023 yılında kusurlu demokrasi olarak sınıflandırılmıştır. Bu ülkelerde yer alan bu eğilimlerin geçmişi incelendiği zaman bu eylemlerin Fidesz ve PiS partilerinin iktidarlık dönemleri itibariyle başladığı görülmektedir. Macaristan'da Fidesz partisinin çoğunluk oylarıyla 2010 yılında kazandığı mutlak zaferden itibaren parti anayasa değişikliği yapabilecek oy oranına sahip olması üzerine ülkede defalarca anayasa değiştirmiştir. Diğer taraftan, Polonya'da bu süreç 2015 yılında PiS partisinin parlamento seçimlerini kazanması ile başlamıştır. Ülkelerde genel olarak yapılan değişiklikler ve çıkarılan yasalar ile iktidarın gücünü kontrol eden ve denetleyen kurumların yetkilerinde sınırlamalar yapılmıştır. Bu değişikliklerden en çok yargı alanı etkilenmiştir. Anayasa mahkemeleri hedef alınarak bu mahkemelerin işleyişi ve görev alan hakim ve yargıçların bağımsızlıkları zedelenmiştir. Mahkemelerde erken emeklilik gibi uygulamalarla hakim ve yargıçlar görevlerinden alınmış yerine hükümetlere yakın hakim ve yargıçlar atanmıştır. Bu

yasa değişiklikleri sırasında Anayasa mahkemeleri anayasaya aykırılık yönünde karar vermiş olsa da bu kararlar dikkate alınmamıştır. Ülkelerde seçim yasaları ve bölgeleri değiştirilmiştir, muhalefet olabildiğince baskı altında tutulmaya çalışılmıştır. Medya alanında da düzenlemeler yapılarak iktidar yanlısı bir ortam oluşturulmaya çalışılmıştır. Özellikle Macaristan'da sivil toplum kuruluşları da hedef alınarak yabancı fon tarafından finanse edilen sivil toplum kuruluşlarına karşı yasalar çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra, yüksek öğrenim kurumlarıyla ilgili yapılan değişikliklerle Macaristan'da faaliyet göstermekte olan Orta Avrupa Üniversitesi hedef alınmış bu durum ülke ve AB arasında sıkıntılara yol açmıştır. Demokrasiyi temel değerlerinden biri olarak gören AB için üye devletlerinde yaşanan bu durum oldukça önemli bir hale gelmiştir. AB, ilk olarak kurumları aracılığıyla iki ülkede de oluşan değişiklik ve düzenlemelere karşı eleştiri ve öneri içerikli karar ve mesajlar oluşturmuştur. Ülkelerde oluşan ciddi gelişmelere karşı ihlal davaları oluşturularak ülkeler çoğu zaman Adalet Divanı'na sevk edilmiştir. Burada, AB ve Macaristan arasında yaşanan Orta Avrupa Üniversitesi davası, Macaristan'da bulunan Ombudsman kurumu ile ilgili dava ve sivil toplum kuruluşlarıyla ilgili davalar örnek gösterilebilir. Bu davalarda kararlar ne kadar Avrupa Birliği lehine oluşmuş olsa da ülkelerde yer alan eğilimleri değiştirmeye ya da demokratik gerilemeyi durdurmaya yardımcı olmamıştır. İhlal davalarında ülkelerin söz konusu karar ya da yasalar belli bir dönem geri çekmelerine ya da yasaların bir kısımda değişikliğe gitmelerine neden olmuş olsa da kalıcı bir sonuç oluşturmamıştır. Bu ülkeler ile ilgili Parlamento'da sessiz kalmamış oluşan gelişmeleri yakından takip ederek kararlar oluşturmuştur. Özellikle, Macaristan'da yer alan değişimlere karşı Madde 7 sürecinin başlamasında Avrupa Parlamentosu oldukça etkin bir rol oynamıştır. Bunun yanı sıra, Macaristan ile ilgili Komisyon'u hukukun üstünlüğü çerçevesini uygulamaya davet etmiş olsa da Komisyon Macaristan'da var olan durumun ciddi hukukun üstünlüğü ihlalleri olarak görülmediğini belirterek bu çerçeveyi ülkede uygulamamıştır. Fakat, Polonya'daki gelişmeler özellikle yargı ve medya alanında oluşturulan değişiklik ve düzenlemeler Polonya için Komisyon'un bu çerçeveyi aktif olarak kullanmasına yol açmıştır. Ülkede yer alan gelişmeler yakından takip edilerek yasa ve mevzuat değişiklikleri ile ilgili gelişmelerin hukukun üstünlüğü ve demokrasiyi etkileyen noktaları üzerinde durularak eleştirilmiş, bu gelişmelerle ilgili ülkeye olası çözüm önerileri

sunulmuştur. Verilen tavsiye kararları ve süreç, Polonya'da bazı noktaların düzeltilmesine neden olmuş olsa da genel anlamda ülkenin var olan eğiliminin düzelmesine yardımcı olmaması nedeniyle Polonya için Madde 7 sürecinin ilk aşaması Komisyon tarafından başlatılmıştır. İki ülke genel olarak AB fonlarına bağlı durumda olması nedeniyle AB tarafından maddi yaptırım yolları da denenmiştir.

Genel olarak, AB tarafından maddi, yasal ve ek mekanizmalar Polonya ve Macaristan için ortaya konulmuş olsa da ülkelerin genel eğilimleri değiştirilememiştir. Bu durumlar ile ilgili olarak eğilimin değişememesi bir başarısızlık olarak görülebileceği gibi AB'nin ilk kez bu gibi ciddi değer ihlalleri ile karşılaşması nedeniyle geliştirmesi gereken noktalara işaret etmesi açısından ders niteliği taşımaktadır. İlk olarak, ülkelerde oluşan demokratik gerileme ve hukukun üstünlüğü krizlerinin döneminden bağımsız ele alınması mümkün değildir. 2010 yılı itibariyle gerek dünyada gerek AB'de bir takım ciddi gelişme ve krizlerin yaşanması aşırı eğilimlerin hem oluşumunda hem de AB'nin bu dönemde verdiği tepkide oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Ülkeler oluşan ekonomik kriz ortamı, pandemi krizi ve göç sorunu gibi durumların var olduğu bu dönemlerde aşırı sağ ve popülizm gibi eğilimlere yönelerek iktidarlığını sürdürmeye çalışmışlardır. AB ise yaşadığı Brexit sorunu ve diğer kriz durumları neticesinde üye devletlere karşı Avrupa şüpheciliğinin daha da yayılmaması adına tavrında ve verilen tepkilerde daha dikkatli davranmış olabilir. Bunun yanı sıra, AB demokratik değerleri birlik için temel değer olarak sınırlandırmasına rağmen birliğe katılım öncesi ve katılım süreci boyunca var olan koşulluluk ve entegrasyon süreci birliğe üye olduktan sonrasında bu konuda bazı eksik ve soru işaretleri olduğu görülmektedir. Özellikle, AB'nin antlaşmasında nükleer seçenek olarak bahsettiği Madde 7 süreci, yaşanan demokratik gelişmeler neticesinde sorgulanmaktadır. Bu maddenin bir ülke için son seçenek olarak gösterilmesinin yanında maddenin uygulanmasında var olan oybirliği ve diğer gereklilikler nedeniyle işlerliği soru işaretleri oluşturmuştur. Bunun yanı sıra, AB'de yer alan parti politikaları da çoğu zaman kararlarda etkisini göstermiştir. Birlikte yer alan liderler ya da siyasetçiler partilerine sağlanan katkı ve oy nedeniyle üye devletlerde otoriterleşme eğilimindeki liderlerle ilgili endişeleri göz ardı etmişlerdir (Kelemen, 2017: 216). Bu durum otoriter liderin desteklenmesinin ciddi maliyetlere yol açacağının anlaşılmasına kadar sürdürülebilmektedir. Özellikle AB temelinde bu

duruma bakıldığında, AB Parlamentosu'nda yer alan partilerin kendi üyeleri olan partilerin iktidarda bulunduğu ülkelerde oluşturdukları demokratik gerileme ve otoriterleşme eğilimini tolere etmeleri söz konusu olabilmektedir. Bu durumda, AB'de yer alan partiler bu ülke hakkında oluşturulan hareketlere katılmayarak kendi kaybının önüne geçmek istemektedir. AB özelinde, Macaristan açısından bu durumu örnekleyebiliriz. Macaristan'ın AB Parlamentosu'nun en geniş partisinin üyesi olması ülke hakkında verilen raporların ve kararların önüne geçilmesine neden olmuştur. Polonya'da iktidarda olan PiS partisi görece Avrupa Parlamentosu'nda daha az etki alanına sahip olan ECR partisine mensuptur (Kelemen, 2017: 230). Bu durum, 2016 yılında Parlamento'nun ülkedeki hukukun üstünlüğüne yönelik tehditler konusundaki kararının büyük bir çoğunluk tarafından kabul edilmesinden de anlaşılabilir. Aynı zamanda, birlikte hala bulunan ulusal egemenliği koruma ve buna müdahale edilmemesi durumu nedeniyle AB, demokratik gerileme durumlarında üye devletlerde hükümetler anayasal düzeni açıkça ihlal edene kadar müdahale etme eğilimi göstermek konusunda isteksiz davranıyor olabilir. AB, yasal ve maddi yaptırım imkanlarına sahiptir. Fakat bu imkanlar için koşullar, uygulanma şartları gibi yüksek gereklilikler bulunmaktadır. Örneğin Madde 7 mekanizması AB için "son (nükleer) seçenek" olarak görülmektedir. Bu mekanizmada ciddi ya da sürekli ihlalin tespitindeki oybirliği gibi gerekliliklerin sağlanması zor ve uzun süreçli olabilmektedir. Yasal mekanizmalar ise tek başına demokratik gerilemenin oluştuğu ülkede caydırıcı olmamaktadır. İhlal davalarında da görüldüğü gibi ülkeler bu konularda yasaları değiştirerek ya da maddi tazminat oluşturarak eylemlerine devam etmektedir. Bunun yanında, bir üye ülkenin demokratik gerileme yaşadığı bir senaryoda bu durumu kontrol altına almak daha kolay olabilecekken iki ya da daha fazla ülkede bu eğilimin görülmesi hem ülkelerin birbirine destekleri hem de diğer ülkelerden destek görme olasılıklarıyla beraber durumu daha zorlu hale getirmektedir. AB'nin ülkelere sağlamakta olduğu fon ve yardımlar da bazı durumlarda ülkelerin demokratik gerilemelerinde dolayı yoldan da olsa gerilemenin ilerlemesine katkı sağlamaktadır. Polonya ve Macaristan'da da görüldüğü gibi; demokratik gerileme olarak adlandırabileceğimiz eylemler yaşayan ülkeler, AB'den farklı ve birçok konuda maddi destek almaktadır. Bu destekler, ülkelerde illiberal gelişmelerin ve demokratik gerilemelerin devamına katkı sağlayabilmektedir. Bu

durumun farklı bir yönü ise maddi yaptırım gibi birtakım mekanizmaların ülkelerde geri tepme oluşturabileceğidir. Fonların askıya alınması gibi önlemler ülkelerde daha güçlü Avrupa karşıtlığı ve şüpheciliği yaratabilmektedir.

Tüm bu yönleriyle düşünüldüğünde, demokratik gerileme demokratik ülkelerin demokrasi yaşamlarında yadsınamayacak bir süreç ve kavramdır. Bu sürecin ülkelerde oluşturduğu sonuçlarla ve bu dönem konusunda oluşturulması gereken önlemlerle üzerine düşünülmesi ve analiz edilmesi gerekmektedir. AB, demokratik olguları kendine temel sağlayan ve üye devletler tarafından bunu garanti eden bir kurum olarak bu olgu ile mücadele yolunda etkin mekanizma ve araçlara sahip olmalıdır. Var olan mekanizma ve araçların olumlu ve olumsuz yönleriyle analiz edilerek eksiklerin yeni mekanizma veya araçlarla giderilmesi gerekmektedir. AB'de var olan kurumsal düzenin gerektirdiği aktif iş birliği, Madde 7 sürecinin şart koştuğu oybirliği ve yüksek gereklilikler, Parlamento'da var olan parti siyaseti ve hukukun üstünlüğü çerçevesi gibi mekanizmaların uygulamasında belli koşullara bağlı olunmaması demokratik gerileme süreçlerine müdahale konusunda AB'nin elini zayıflatmaktadır. AB, üye ülkelerindeki gelişmeleri aktif olarak izleyerek yaşanan olası sinyallere anında cevap verebilme konusunda yaşadığı sorunu ilerleyen dönemde Polonya ve Macaristan gibi demokratik gerileme yaşayan üye devletler ile olan deneyimlerden yararlanarak giderebilir. Fakat, Polonya ve Macaristan özelinde bakıldığında iki ülkedeki benzer eğilimler baz alındığında ülkelerin farklı stratejik önemlerine bakılmaksızın izlenen çizgi ve yöntemdeki farklılık soru işaretlerine neden olmaktadır. Ülkeler ile ilgili uygulanan mekanizmalardaki farklılık, farklı kurumların ülkelerde etkin rol oynaması tek bir yol haritasının olmamasından kaynaklı olarak AB için gelişme ve krizlere cevap verme noktasında hazırlıksız olunabileceğini göstermektedir.

Sonuç olarak, üye devletlerde demokratik kurum ve kuruluşlarda ciddi aşınma ve oluşacak ciddi ihlallerde AB açısından gözle görülür derecede planlı ve düzenli aşamalar görülememektedir. Eğer kurumlar arasında aktif iş birliği ve planlı hareket alanı verilebilen ve daha caydırıcı yüksek gerekliliklere sahip olmayan mekanizma ve araçlar oluşturulamaz ya da var olan araçlar sorunlu yönleri açısından düzenlenemezse bu durum ilerleyen yıllarda, günümüzde bile etkisini arttırmış olan popülist eğilimlere karşı, Polonya ve Macaristan örneklerindeki gibi hatta daha ciddi

sorunlar karşısında AB'nin önem verdiği demokrasi teşviki ve demokrasi koruyucusu imajının zedelenmesine yol açacaktır.

KAYNAKÇA

Akgül Açıkmeşe, Sinem. "Avrupa Birliği'nde Genişleme", Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, Ed. Belgin Akçay & İlke Göçmen, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, 727-743.

Akgül Durakçay, F. (2023). The European Union's Policies to Protect the Rule of Law in the Case of Democratic Backsliding in Hungary. *Akademik Hassasiyetler*. 10(22), 1-28.

Akgül Durakçay, F., & Eylemer, S. (2022). Avrupa Birliği'nin Demokrasi Teşviki: Temel Stratejiler ve Yaklaşımlar. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,* 21(1), 1-42.

Aslan, T. (2021). *Avrupa'da Sağ Popülist Parti Örneği olarak Fidesz-Macar Yurttaş Birliği (1988-2020).* (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Sabahattin Zaim Üniversitesi.

Avar, Y. (2024). *The EU's Normative Paradox: The Cases of Hungary and Poland.*(Yayınlanmış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi.

Avrupa Komisyonu. (2012, 19 Temmuz). Commission closes infringement procedure on the independence of the Hungarian central bank (Press Release IP/12/803). Brussels.

Avrupa Komisyonu. (2016, 27 Temmuz). Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland. *Official Journal of the European Union*, L 217/53. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016H1374 (11.10.2024).

Avrupa Komisyonu. (2016, 21 Aralık). Commission Recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendation (EU) 2016/1374. *Official Journal of the European Union*, L 22/65. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/146/oj (11.10.2024).

Avrupa Komisyonu. (2017, 26 Temmuz). Commission Recommendation (EU) 2017/1520 of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146. *Official Journal of the European Union,* L 228/19. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/1520/oj (12.10.2024).

Avrupa Komisyonu. (2017, 20 Aralık). *Reasoned Proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland: Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law.* COM(2017) 835 final. Erişim adresi: https:// eur- lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017PC0835 (08.10.2024).

Avrupa Komisyonu. (2022). 2022 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary and Poland (SWD(2022) 517 final). Brussels.

Avrupa Parlamentosu. (2011, 10 Mart). European Parliament resolution of 10 March 2011 on the media law in Hungary (2011/2571(RSP)). *Official Journal of the European Union,* C 199E/154. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011IP0094 (18.12.2025).

Avrupa Parlamentosu. (2012, 16 Şubat). European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511(RSP)). *Official Journal of the European Union,* C 249E/27. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2013_249_E_0027_01 (18.12.2025).

Avrupa Parlamentosu. (2015, 10 Haziran). European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary (2015/2700(RSP)). *Official Journal of the European Union,* C 407/46. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015IP0227 (08.10.2024).

Avrupa Parlamentosu. (2015, 16 Aralık). European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP)). *Official Journal of the European Union,* C 399/127. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015IP0461 (02.11.2024).

Avrupa Parlamentosu. (2016, 13 Nisan). European Parliament resolution of 13 April 2016 on the situation in Poland (2016/2574(RSP)). *Official Journal of the European Union,* C58/119. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IP0123 (18.12.2025).

Aydemir, İ. (2018). *Siyasi tarih: İlk çağlardan günümüze*. Barış Kitap.

Balkır, C. (2010). *Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram, Politika ve Uygulama: AB ve Dünya Örnekleri.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Bárd, P., & Kazai, V. Z. (2022). Enforcement of a Formal Conception of the Rule of Law as a Potential Way Forward to Address Backsliding: Hungary as a Case Study. *Hague Journal on the Rule of Law.* 14(2), 165-193.

Bayram, M. H. (2018). Avrupa Birliği'nin Dayandığı Değerlerin Korunması. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (11), 67-82.

Bulut, R. (2024). Doğu Bloku Ekseninden Avrupa Birliği'ne Üye Olan Ülkelerde Ekonomik Değişim. *TESAM Akademi Dergisi.* 11(1), 343-374.

De Búrca, G. (2022). Poland and Hungary's EU Membership: On not Confronting Authoritarian Governments. *International Journal of Constitutional Law.* 20(1), 13-34.

Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World.* Macmillan.

Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*. 26(1), 141-155.

Diamond, L. (2021). Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods and Causes. *Democratization*. 28(1), 22–42.

European Commission v. Hungary, Case C-286/12, [2012] ECLI:EU:C:2012:687.

European Commission v. Hungary, Case C-288/12, [2014] ECLI:EU:C:2014:237.

European Commission v. Hungary (Transparency of associations), Case C-78/18, [2020] ECLI:EU:C:2020:476.

European Commission v. Hungary (Higher education), Case C-66/18, [2020] ECLI:EU:C:2020:792.

European Commission v. Hungary (Criminalisation of assistance to asylum seekers), Case C-821/19, [2021] ECLI:EU:C:2021:930.

Günaydın, E. "Polonya'dan AB'ye Karşı Macaristan'a Destek", EuroNews, 13.09.2018, Erişim adresi: https://tr.euronews.com/2018/09/13/polonya-dan-ab-ye-karsi-macaristan-a-destek, (18.12.2025).

Greskovits, B., & Bohle, D. (2001). Development paths on Europe's periphery: Hungary's and Poland's return to Europe compared. *Polish Sociological Review*, 3-27.

Holman, O. (1998). Integrating Eastern Europe: EU expansion and the double transformation in Poland, the Czech Republic, and Hungary. *International Journal of Political Economy*, 28(2), 12-43.

Karadeniz, D. (2020). Sovyetler Birliği Ekseninden Avrupa Birliği Üyeliğine: Doğu Avrupa Ülkelerinde Ekonomik ve Siyasal Dönüşümün Analizi. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi.* 6(1), 1-21.

Kelemen, R. D. (2017). Europe’s other democratic deficit: National authoritarianism in Europe’s Democratic Union. *Government and opposition.* 52(2), 211-238.

Kelemen, R. D. (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 481-499.

Kochenov, D., & 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.

Küçükşahin, M. E. (2023). Siyasi kurumlar ve Uluslararası Faktörler Teorileri Ekseninde Macaristan ve Polonya Demokrasileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(2), 296-311.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* Yale University Press.

Mounk, Y. (2021). *Demokrasinin Halkla İmtihanı: Liberal Demokrasinin Krizi, Otoriter Popülizmin Yükselişi.* Çev. İnanç Özekmekçi. İstanbul: H2O Yayıncılık.

Özer, S., Güneş Gülal, A. G., & Polat, Y. K. (2023). The rule of law in the grip of populist authoritarianism: Hungary and Poland. *Politics & Policy.* 51(5), 936-959.

Pech, L., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47.

Ponczek, C. (2021). What Can We Do about Poland and Hungary?.*The Center for European Policy Analysis*. February, 4.

Priebus, S. (2022). The Commission's Approach to Rule of Law Backsliding: Managing instead of Enforcing Democratic Values?. *Journal of Common Market Studies.* 60(6), 1684-1700.

Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy.* Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2023). *Demokrasinin Krizleri: Otoriterleşme Kıyısında Çağdaş Siyasetin Ahvali.* Çev. Melih Pekdemir. Ankara: Ayrıntı Basım ve Yayıncılık.

Sancaktar, C. (2019). Doğu Avrupa'da Devletçi Sosyalizmden Kapitalizme Geçiş: Macaristan, Çekoslovakya ve Polonya. *Balkan & Near Eastern Journal of Social Sciences*, 5(4).

Sedelmeier, U. (2017). Political safeguards against democratic backsliding in the EU: The limitations of material sanctions and the promise of party-based pressure. *Journal of European Public Policy*, *24*(3), 337–351.

Sedelmeier, U. (2024). Is There an East–West Divide on Democracy in the European Union? Evidence from Democratic Backsliding and Attitudes towards Rule of Law Interventions. *Journal of European Public Policy.* 31(3), 825-849.

Sefer, Ö. (2023). Avrupa Birliği'nde Koşulluluk ve Bir Süreç Olarak Avrupalılaşma: Polonya Örneği. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* 5(1), 28-42.

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

Szente, Z. (2016). Challenging the Basic Values-Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them.

Tekin, F. (2022). Demokratik Gerilemeye İlişkin Yaklaşımlar ve Gerilemenin Sonuçları. *Anadolu Strateji Dergisi.* 4(1), 53-67.

V-Dem Institute. (2021). *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*. University of Gothenburg.

Vachudova, M. A. (2005). *Europe Undivided: Democracy, leverage, and integration After Communism.* Oxford University Press.

Widerström, S. (2023). Two Approaches to Poland and Hungary's Breach of the Rule of Law: A Comparative Study on the Rule of Law Response Mechanisms in the European Union.

Yıldırım, Y. (2017). Liberal Demokrasinin Krizi Bağlamında Avrupa'da Sağ Popülizm ve Yükselen Aşırı-Sağ. *Amme İdaresi Dergisi.* 50(2), 51-72.

Yüzer Eltimur, D. (2024). Suistimalci Anayasacılık ve Uygulamaları: Macaristan ve Polonya Özelinde Değerlendirme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi,* (57), 51-94.