

## OLAY İNCELEMESİ- CASE REVIEW

# AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL DEĞERLERİ VE BU DEĞERLERİN BİRLİĞİN GELECEĞİ İÇİN TAŞIDIĞI ÖNEM: POLONYA ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME\*

Selen YUMAK\*\*

### Özet

*Avrupa Birliği'nin esasını, Lizbon Antlaşması madde 2'de düzenlenmiş olan "temel değerler" oluşturmaktadır. Son yıllarda birlik içerisinde tartışmalara neden olan "hukukun üstünlüğü" ilkesi ise diğer değerlere nazaran özel bir yere sahiptir. Çalışmamızda Avrupa Birliği hukukunun dayandığı temel değerlerin gelişimi, önemi, hukuksal niteliği, bu değerlerin ihlali durumunda uygulanacak denetim mekanizması, hukukun üstünlüğü ilkesi ve Avrupa Komisyonu'nun getirdiği hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü güncel bir olay olan Polonya örneği ile bağdaştırılarak anlatılmaya çalışılacaktır.*

***Anahtar Kelimeler:** Polonya, Hukukun Üstünlüğü İlkesi, Temel Değerler, Avrupa Komisyonu*

### The Basic Values of European Union and the Importance of These Values for the Future of the Union: An Examination on the Example of Poland

#### Abstract

*The fundamentals of European Union is composed of by "Basic Values" regulated in article 2 in Lisbon Treaty. It has an important place compared to the principles and values of rule of law which leads to discussions among the union in recent years. In this study, it is aimed to describe the progress, importance and legal nature of basic values on which European Union is based, control mechanism in the*

---

\* 11 Mayıs 2017 tarihinde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı ve Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) tarafından gerçekleştirilen **Avrupa Birliği Hukukunda Güncel Gelişmeler Konferansı**'nda sunulmuş olan tebliğin olay incelemesi şekline getirilmiş halidir.

\*\* Almanya-Saarland Üniversitesi Avrupa Enstitüsü Master Öğrencisi. MEB-Yurtdışı Lisansüstü Eğitim Bursiyeri.

Makalenin gönderilme tarihi: 09 Kasım 2017, Kabul edilme tarihi: 01 Aralık 2017

*case of infringement of these values, principle of the rule of law and the procedure of protecting rule of law that is provided by European Commission by accommodating the case of Poland as a current issue.*

**Keywords:** Poland, Rule of Law, Basic Values, European Commission

## Giriş

Avrupa Birliği, Avrupa’da barış ve istikrar ortamını sağlayacak güçlü bir birlik oluşturma gayesiyle çıktığı yolculukta, bugüne kadar bir hayli yol kat etmiştir. Kendi içinde inişler ve çıkışlar yaşasa da ve hatta dünya kamuoyunda "dağılıyor mu?" sorusunu akıllara getirse de Avrupa Birliği hali hazırda 28 üye<sup>1</sup> devletiyle uluslararası hukukta yön verici etkisini sürdüren uluslararası (supranasyonal) bir örgütlenmedir. Son zamanlarda ise, Brexit Sorunu, mülteci krizi, terör tehdidi gibi birçok mesele sebebiyle belki de tarihindeki en zorlu zamanlarını yaşayan birlik artık bir dönemecin eşliğindedir.

Bireylerin bir araya gelerek bir toplum oluşturabilmeleri ve o toplumda refah içinde yaşayabilmeleri için ortak bir noktada buluşmaları, yani ortak yanlarının olması gerekir. Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından yapılan tanıma göre "değer" kelimesi; bir ulusun sahip olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve bilimsel değerlerini kapsayan maddi ve manevi öğelerin bütünüdür<sup>2</sup>. Yine TDK'nın yaptığı tanımdan da anlıyoruz ki değerler, toplumun her katmanı tarafından benimsendiği ve savunulduğu zaman toplumsal değer haline gelir.<sup>3</sup>

Bir toplumun değerleri, o toplum için doğruyu yanlış, iyiyi kötüyü birbirinden ayırır; o toplumun kimliğini ortaya koyar.<sup>4</sup> Toplum ekonomisi, siyaset, din, aile gibi birbirine bağlı kurumlardan oluşur ve adı geçen her kurumun kendine has değerleri vardır. Bu kurumlar ve bunların dayandığı değerler de dolayısıyla birbirinden bağımsız düşünülemez.<sup>5</sup> Avrupa Birliği'ni oluşturan toplumlar da bir araya gelerek ekonomi, siyaset, aile gibi birçok

<sup>1</sup> İngiltere, 2016 yılında yapılan referandum sonucunda Avrupa Birliği'nden ayrılma yönünde çıkan kararın ardından, 29 Mart 2017 tarihinde Lizbon Antlaşması madde 50'ye göre ayrılma sürecini başlatmıştır. Sürecin tamamlanmasının ardından Avrupa Birliği üye sayısı 27'ye düşecektir.

<sup>2</sup> TDK Güncel Türkçe Sözlük "değer" kelimesi. Erişim Tarihi: Ağustos 28, 2017: [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59a4715bafb794.83484763](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59a4715bafb794.83484763).

<sup>3</sup> TDK Güncel Türkçe Sözlük "toplumsal değer" kelimesi. Erişim Tarihi: Ağustos 28, 2017: [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59a471784b58e7.97549742](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59a471784b58e7.97549742).

<sup>4</sup> Christian Calliess, "Europa als Wertegemeinschaft-Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht", *Juristen Zeitung* (2004), s. 1034.

<sup>5</sup> Ertan Özensel, "Sosyolojik bir olgu olarak değer", *Değerler Eğitimi Dergisi* 3 (2003) s. 228.

konuda ortak kurallar belirlemek istemişler ve bu sebeple ortak temel değerler etrafında toplanarak, *Avrupa kimliğini* oluşturmaya çalışmışlardır.

Yukarıda saydığımız güncel gelişmelerden başka Avrupa Birliği'nin gündemini son zamanlarda meşgul eden bir diğer mesele ise **Polonya** olayıdır. Avrupa Birliği üyesi olan Polonya'da iktidara gelen Muhafazakâr Hukuk ve Adalet Partisi'nin kurduğu hükümetin izlediği politikalar- *bilhassa yargı reformu*- Avrupa Komisyonu tarafından "hukukun üstünlüğü ilkesi"nin<sup>6</sup> ihlaline sebep olabileceği endişesiyle karşılanmıştır. Avrupa Komisyonu, Polonya hükümetini 2016 yılı başından bu yana sorunu çözmeye davet etmektedir. Gelenen son noktada olumlu bir sonuç alınamamış ve Avrupa Komisyonu tarafından Lizbon Antlaşması yani Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) madde (m.) 7'deki kontrol mekanizmasının devreye sokulması kuvvetle muhtemel hale gelmiştir. Diğer yandan Avrupa Komisyonu Polonya hakkında Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarından doğan yükümlülüğünü yerine getirmediği gerekçesiyle ihlal prosedürü de başlatmıştır.

Çalışmamızda Polonya olayı, temel değerlerin Avrupa Birliği için taşıdığı hukuki anlam ve önemin ortaya konulması akabinde, ABA m. 7 ve hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü çerçevesinde incelenmeye ve gelişmelerin bugüne ve yarına dair olası yansımaları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

### I. Polonya Örneği Nedir?

Çalışmanın ana inceleme konusu Polonya olayı nedir?

25 Ekim 2015'de Muhafazakâr Hukuk ve Adalet Partisi'nin seçimleri kazanması Avrupa Birliği ile Polonya arasındaki ilişkiler açısından bir dönüm noktası oldu ve Avrupa devletleri yönetime gelen yeni hükümetin politikalarından açıkça rahatsızlık duydular. Eleştirilerin odak noktası ise hükümetin yürürlüğe koymak istediği *Anayasa Mahkemesi reformu*<sup>7</sup> ve *yeni medya yasası*<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Almanca "Rechtsstaat", Fransızca "état de droit" olarak adlandırılan "hukuk devleti" ilkesi, Lizbon Antlaşması'nın Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından Türkçe'ye yapılan çevirisinde (Erişim Tarihi: Ağustos 28, 2017: <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.) İngilizce'de kullanılan "rule of law" ilkesine uygun olarak "hukukun üstünlüğü" şeklinde çevrilmiştir. Çalışmamızda da bu şekliyle kullanılacaktır.

<sup>7</sup> Erişim tarihi: Mayıs 01, 2017: <http://www.dw.com/tr/polonyada-tart%C4%B1%C5%9Fmal%C4%B1-yasa-y%C3%BCr%C3%BCrl%C3%BC%C4%9Fegirdi/a-18945161>.

<sup>8</sup> Erişim tarihi: Mayıs 01, 2017: <http://www.dw.com/tr/polonyada-tart%C4%B1%C5%9Fmal%C4%B1-medya-reformu/a-18952423>.

İlk tepki çeken hareket, Anayasa Mahkemesi'nin hükümet ve parlamento üzerindeki denetleme yetkisini kısıtlayan yasa tasarısının iktidar partisinin oyları ile kabul edilmesi oldu. Yeni yasa, Anayasa Mahkemesi'nin karar almasını sağlayan basit çoğunluk uygulamasına son vermiş, yerine üçte iki çoğunluk şartı getirmiştir. Ayrıca toplantı için daha önce 15 üyenin 9'unun katılımı yeterliyken, artık en az 13'ünün katılımı zorunlu olmuştur. Bu girişimin kuvvetler ayrılığı ilkesini tehlikeye düşürdüğü ve gizli bir darbe anlamına geldiği de yapılan eleştiriler arasındadır.<sup>9</sup> Ayrıca atamaları yapılan bazı Anayasa Mahkemesi üyelerinin yeniden seçilmesi kararı, özellikle insan hakları örgütleri, muhalifler ve hukukçular tarafından kabul görmemiş, bu durumun yargıya ve demokrasiye müdahale olduğunu dile getirmişlerdir.<sup>10</sup>

Akabinde yeni medya yasası düzenlemesi meclisten geçmiştir. Yeni yasa, kamu yayın organları üzerinde hükümetin denetimini artırmaktadır. Buna göre kamu radyo ve televizyonlarının genel müdürleri hükümet tarafından atanacaktır. Hükümetin bu icraatları ile ilgili yapılan eleştirilere Başbakan Beata Szydło'nun cevabı ise, *Avrupa Birliği'nin ilgilenmesi gereken daha önemli işlerinin olduğu ve Polonya'nın kendi kararlarını verme hakkına sahip olduğudur.*<sup>11</sup>

Bu önemli gelişmeler neticesinde 13 Ocak 2016'da Avrupa Komisyonu, 2014 yılı Mart ayında yayınlanan *hukukun üstünlüğünü koruma prosedürünü* ilk kez bir birlik üyesi devlete karşı başlatmıştır ve kurulacak sağlıklı bir diyalog vasıtasıyla soruna çözüm bulmak istemiştir.<sup>12</sup> Söz konusu prosedür süreci hukuki anlamda bir ilk olsa da, muhafazakar bir partinin iktidara gelmesi akabinde yaşanan hukukun üstünlüğü ilkesinin zedelenmesi endişesi Avrupa Birliği tarihsel sürecinde Polonya örneği ile ilk defa gündeme gelmemiştir. Hatırlanacağı üzere 1999 yılı seçimlerinin ardından Avusturya'da aşırı sağ politika yürüten Jörg Haider liderliğindeki Avusturya Özgürlük Partisi (FPÖ), Avusturya Halk Partisi (ÖVP) ile koalisyon hükümetini kurmuştur. Sonrasında Avrupa Birliği ve diğer 14 birlik üyesi devlet, Haider'ın politikalarının tehlikeli boyutlara gittiğinden bahisle Avusturya'ya karşı diplomatik ilişkilerin minimuma indirildiği adeta siyasi bir ambargo uygulamıştır. Avrupa Komisyonu da Avusturya'nın birlikteki

<sup>9</sup> Erişim tarihi: Mayıs 01, 2017: <http://www.dw.com/tr/abden-polonyaya-sert-tepki/a-18938133>.

<sup>10</sup> Erişim tarihi: Mayıs 01, 2017: <http://www.dw.com/tr/almanya-yeni-polonya-h%C3%BCk%C3%BCmetinden-rahats%C4%B1z/a-18928438>.

<sup>11</sup> Erişim tarihi: Mayıs 01, 2017: <http://www.dw.com/tr/be%C5%9F-soruda-polonyada-ne-oldu/a-18977847>.

<sup>12</sup> Erişim tarihi: Haziran 01, 2017: [http://europa.eu/rap\\_id/press-release\\_MEMO-16-62\\_de.htm](http://europa.eu/rap_id/press-release_MEMO-16-62_de.htm).

haklarının elinden alınabileceği sinyallerini veren bir tutum sergilemiştir. Sonuçta FPÖ koalisyondan ayrılmak zorunda kalmıştır. Söz konusu olay, Avrupa Birliği'nin temel değerlere verdiği önemi göstermesi açısından önemlidir.

Bir diğer yandan Venedik Komisyonu<sup>13</sup> Mart 2016'daki değerlendirmesinde Polonya'nın söz konusu Anayasa Mahkemesi üzerinde yaptığı değişikliğin Anayasa Mahkemesi'ni *felçli* bir yapıya dönüştürdüğünü ve demokrasiye, insan haklarına, hukukun üstünlüğüne zarar verdiğini belirtmiştir. Polonya yetkililerinden gelen açıklama ise *"Polonya'nın demokrasisi çok iyi durumda. Venedik Komisyonu'nun görüşü bağlayıcı değil. Göz önünde bulundurabiliriz. Ama göz önünde bulundurmamak zorunda değiliz"* şeklindedir. Ayrıca yine Mart ayında Anayasa Mahkemesi'nin yapısında değişiklik getiren yasanın anayasaya aykırı olduğu Polonya Anayasa Mahkemesi tarafından da teyit edilmiştir.<sup>14</sup>

27 Temmuz 2016'da ise söz konusu ihlallerin yılbaşından bu yana telafi edilememesinden dolayı,<sup>15</sup> Komisyon Polonya'ya söz konusu Anayasa Mahkemesi düzenlemesinde geri adım atması için hukuk üstünlüğünü koruma prosedürüne binaen 3 aylık bir süre tanımıştır.<sup>16</sup> Söz konusu ihlal iddiası *"sistemik bir tehdit"* olarak algılanmıştır. Komisyon Polonya'dan, eski hükümet tarafından atanan 3 üyenin göreve başlaması, Anayasa Mahkemesi yasası reformunun yüksek mahkemenin daha önce aldığı kararlarla uyumlu olması ve yürürlükten önce Anayasa Mahkemesi denetiminden geçmesi tavsiyelerinde bulunmuştur. Komisyon, Polonya hükümetinin Komisyonu eleştiren ve karşı çıkan tutum ve davranışlarına rağmen, 21 Aralık 2016'da yeniden 2 ay mühlet vermiştir. 20 Şubat 2017 itibarıyla, Polonya ile 1 yılı aşkın süredir devam eden diyalog çabaları istenilen sonuçları vermemiştir. Polonya hükümetinin kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal ettiği kanaatini taşıyan Komisyon elinden geleni yapmasına rağmen, hükümet bu uyarıları ve verilen süreleri görmezden gelmiştir.

<sup>13</sup> Avrupa Konseyi'nin anayasal konulardaki danışma organıdır. Devletlerin anayasal reformlarını incelemede önemli bir rolü vardır. Venedik Komisyon'u kararları her ne kadar bağlayıcı olmasa da, hakkında olumsuz eleştiri yaptığı bir devletin uluslararası camiada prestijini zedeleme tehlikesi açısından önem arz etmektedir. Avrupa Komisyonu da Venedik Komisyonu'nun görüşlerini dikkate almaktadır; bunu Komisyon kararlarının gerekçelerinde de açıkça görebiliyoruz. Söz konusu rapor için: Erişim tarihi: Ağustos 01, 2017: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e).

<sup>14</sup> Erişim tarihi: Mayıs 02, 2017: <http://www.ntv.com.tr/dunya/polonyada-anayasa-mahkemesinden-hukumeti-kizdiracak-karar,uUeGt0FrCUuKtXj7z41cTg>.

<sup>15</sup> 01.06.2016 tarihinde Komisyon'un Polonya'ya karşı aldığı görüş kararı için: Erişim tarihi: Haziran 19, 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2015\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2015_de.htm).

<sup>16</sup> Erişim tarihi: Haziran 19, 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2643\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2643_de.htm).

Polonya- Avrupa Komisyonu arasındaki iyice gerilmiş ve kördüğüm olmuş süreç son olarak Temmuz ayında Cumhurbaşkanı Andrzej Duda'nın yargı reformu dâhilindeki üç yasa tasarısının ikisini veto etmesi ve birini onaylaması ile birlikte yeni bir boyut kazandı. Avrupa Komisyonu Polonya'ya karşı onaylanan yasa tasarısının Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma (ABİA)'yı ihlal ettiği gerekçesiyle yeni bir süreç daha başlattı.<sup>17</sup> Başlatılan ihlal prosedürünün gerekçesi hâkimlerin emeklilik yaşının kadınlarda 60, erkeklerde 65 olarak belirlenmesinin ABİA m.157 ve 2006/54 sayılı direktif ile garanti altına alınan cinsiyetler arası ayırım yapma yasağına aykırılık teşkil ettiği görüşüdür. Sözleşmeyi ihlal prosedürü çerçevesinde ilk olarak Polonya'ya kendi görüşlerini sunması için verilen 1 aylık sürenin ardından 12 Eylül 2017 tarihinde komisyon kendi gerekçeli görüşünü bildirerek prosedürün ikinci evresine geçmiştir.<sup>18</sup> Bu tarihten itibaren 1 aylık sürede gerekli tedbirlerin alınmaması halinde Komisyonun sözleşmeyi ihlal prosedürü çerçevesinde konuyu Avrupa Birliği Adalet Divanı önüne getirerek prosedürün son aşamasını tamamlaması kuvvetle muhtemeldir.

Ayrıca belirtmelidir ki Komisyon, Ocak 2016'dan beri Polonya ile hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü çerçevesinde kurmak istediği fakat kuramadığı diyalogu gerçekleştirmeye hazır olduğunu yinelemekten de geri durmamıştır.

Son olarak 15 Kasım 2017 tarihinde Avrupa Parlamentosu Mayıs 2017 tarihinde Macaristan hakkında aldığı kararın<sup>19</sup> ardından tarihinde ikinci defa ama bu kez Polonya hakkında ABA m. 7 prosedürünün başlatılması tasarısını kabul etmiştir.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Temel değerlere aykırı davranışlar, kurucu antlaşmalardan dolayı üye devletin üzerine düşen yükümlülüğü ihlal ettiği anlamına geldiğinden ABİA m. 258-260 arası düzenlenen ihlal davası da ABA m.7'den ayrı olarak bir diğer uygulanabilecek yaptırım mekanizmasıdır. Komisyonun söz konusu kararı için: Erişim tarihi: Juli 30, 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2205\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2205_en.htm).

<sup>18</sup> Erişim tarihi: Eylül 13, 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3186\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3186_en.htm).

<sup>19</sup> Bu çalışmanın yazılmasına öncü olan tebliğin sunumundan sonra 17 Mayıs 2017 tarihinde Avrupa Parlamentosu'da Macaristan hakkında hukukun üstünlüğü ilkesi, demokrasi ve temel hakların ciddi derecede ihlal edildiği gerekçesiyle ABA m. 7 prosedürünün başlatılması talebi tasarı olarak kabul edildi. Tasarının gerekçesinde son dönemde Macaristan tarafından izlenen sığınmacı politikası eleştirilmekte, ifade özgürlüğünün kısıtlandığı, birçok kurumun baskı altına alındığı gibi iddialar yer almaktadır. Tasarı için bkz. Erişim tarihi: Haziran 19, 2017: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>20</sup> Avrupa Parlamentosu kararı basın açıklaması için: Erişim tarihi: Kasım 25, 2017: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20171110IPR87824/polen-rechtsstaatlichkeit-gefahr-det-parlament-will-artikel-7-verfahren>.

## II. Hukuki Arka Plan

### 1. Avrupa Birliği Hukukunda Temel Değerler

Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarına baktığımız zaman, Avrupa Birliği temel değerlerinden açık bir şekilde söz edildiğini söylememiz zordur. Fakat Avrupa'da bir birlik oluşturulmasının tarihini incelediğimizde, aslında bu değerlerin birliğin kuruluş sürecinde zımnen var olduklarını söylemek yanlış değildir; çünkü nihai amaç olan Avrupa bütünleşmesinin ortak değerlerden bağımsız bir şekilde gelişebildiğini düşünmek gerçek dışı bir yaklaşım olacaktır. Avrupa devletlerinin sahip oldukları ortak tarihi geçmişleri ve Avrupa Birliği'nin bugünkü haline gelene kadar geçirdiği uyum ve bütünleşme süreci sonunda temel değerlerin adım adım Avrupa Topluluğu hukuk düzeninde ve ilgili antlaşmalardaki yerlerini aldıkları gözlemlenmektedir.<sup>21</sup>

Temel değerler, ilk defa 14 Aralık 1973'te gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi sonucunda yayınlanan "Avrupa Kimliği" hakkındaki belgede dile getirilmiştir.<sup>22</sup> Temel değerlerin nihai olarak kemikleşmiş halini ise ABA m. 2'de görmekteyiz. Avrupa temel değerlerinin açıkça dile getirildiği bu madde şu şekilde kaleme alınmıştır:

*"Birlik; insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin haklarını da içeren insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler; çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma, kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır."*<sup>23</sup>

Avrupa devletlerinin bütünleşme çabası, bir birlik çatısı altına girme isteği sonucunda ve gelinen noktada Avrupa Birliği adeta bir "değerler birliği" haline getirilmek istenmiştir.<sup>24</sup> Değerler ise, önceden belirlenmiş sabit kavramlar değil, öznel nitelikleri barındıran; zaman, yer, kültürel, tarihsel gibi özelliklere göre değişim gösterebilen kavramlardır. Her toplumun kendine özgü değer yargıları ve hukuk kültürü vardır. Bu çeşitliliğe rağmen, gelişen hukuk düzeni objektif kavramlar seçmeye çabalayarak ortak değerleri belirlemeye çalışmıştır. Avrupa Topluluğu

<sup>21</sup> Christian Calliess, "Artikel 2", içinde *EUV-AEUV*, eds. Christian Calliess ve Mathias Ruffert, 5. Baskı, (München: C.H.Beck, 2016), 37.

<sup>22</sup> Jean-Paul Jacqué, "Artikel 2", içinde *Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 1. Cilt, eds. Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze ve Armin Hatje, 7. Baskı, (Baden-Baden: Nomos, 2015), 66.

<sup>23</sup> Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yapılmış olan 2011 tarihli çeviriye istinaden.

<sup>24</sup> Calliess, "Artikel 2", 37.

açısından önemli olan ise, farklı toplumsal yapılara sahip üye devletlerin, Avrupa bütünleşmesi amacına hizmet edebilecek ortak değerleri kararlaştırmış olmalarıdır.

Söz konusu değerler kuşkusuz yalnızca Avrupa kıtasına ait değerler değildir; bilakis evrensel değerlerdir. Bunun ABA başlangıç kısmında Avrupa Birliği tarafından da teyit edildiğini görüyoruz.<sup>25</sup> Kaldı ki birçok uluslararası örgütlenmenin kuruluş metinlerinde de bu değerlere yer verildiğini biliyoruz.<sup>26</sup> Bu bağlamda sadece Avrupa hukuk düzeninin değil, günümüzde bütün modern hukuk düzenlerinin bu değerlere dayanması gerekir.

Yürürlüğe giremeyen Avrupa Birliği anayasası ile hukuki niteliği aynı olmasa da içerik bakımından aynı amaçlara yöneldiği aşikâr olan Lizbon antlaşması temelde anayasal niteliktedir.<sup>27</sup> Gerek üye devletlerin gerekse Avrupa Birliği vatandaşlarının uzlaştığı bir metindir ve birincil hukuk normu olan kurucu antlaşmalardandır.<sup>28</sup> İkincil hukuk normları olan tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler ve görüşlere göre yapılan düzenlemeler de normlar hiyerarşisi gereği olarak birincil hukuk normuna uygun olmak zorundadır.<sup>29</sup> Temel değerler de ABA m. 2'de yer bulduğundan birincil hukuk normuna dâhildir. Dolayısıyla Avrupa Birliği tüm işlem ve faaliyetlerinde bu değerleri göz önünde bulundurmalıdır. *Bu sayede Avrupa Birliği attığı adımları meşrulaştıracaktır.*

Sayılan temel değerler sadece ABA m. 2'de değil, antlaşmanın birçok maddesinde temel yapı taşı olarak yer almaktadır.<sup>30</sup> Bu noktada en çarpıcı örnek madde 49' da belirtildiği gibi, birliğe üye olmak isteyen Avrupa devletlerinin ABA m. 2'de belirtilen değerlere saygı göstermeleri ve bu

<sup>25</sup> "... Özgürlük, demokrasi, eşitlik ve hukukun üstünlüğü ile insanın dokunulmaz ve vazgeçilmez haklarından oluşan *evrensel değerlerin* kaynaklandığı Avrupa'nın kültürel, dini ve insani mirasından İLHAM ALARAK, ... Bir Avrupa Birliği kurmaya KARAR VERMİŞ ve bu amaçla aşağıdakileri tam yetkili temsilcileri olarak belirlemişlerdir: "

<sup>26</sup> Örnek vermek gerekirse: *NATO/Kuzey Atlantik Örgütü Antlaşması başlangıç metni* (04.04.1949): "Bu Antlaşma'nın tarafları...Demokrasi, bireysel özgürlük ve *hukukun üstünlüğü* ilkeleri temelinde bütün halkların özgürlüklerini, ortak miraslarını ve uygarlıklarını korumakta kararlıdır..."; *Avrupa Konseyi Statüsü başlangıç metni* (05.05.1949): "...Halklarının ortak mirası olan ve tüm gerçek demokrasilerin temelindeki bireysel özgürlük, siyasal özgürlük ve *hukuk düzeni ilkelerinin* gerçek kaynağını oluşturan manevi ve ahlaki değerlere derin bağlılıklarını yeniden belirterek...".

<sup>27</sup> Roland Bieber ve Markus Kotzur, "Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration", *Die Europäische Union-Europarecht und Politik*, eds. Roland Bieber et al., 12. Baskı, (Baden-Baden: Nomos, 2016), 46.

<sup>28</sup> Marcel Haag ve Markus Kotzur, "Rechtsquellen", içinde *Die Europäische Union-Europarecht und Politik*, eds. Roland Bieber et al., 12. Baskı, (Baden-Baden: Nomos, 2016), 193.

<sup>29</sup> Thomas Oppermann et al., *Europarecht*, 7. Baskı, (München: C.H.Beck, 2016), 159.

<sup>30</sup> Örnek vermek gerekirse: ABA m. 21 fıkra 2, m. 32 vb.



değerleri desteklemeyi taahhüt etmeleri şartıdır<sup>31</sup> ve sadece birliğe girişte değil, üyelik devam ettikçe devletler bu değerlere uygun davranmakla yükümlüdürler. Aynı şekilde Avrupa Birliği de bir tüzel kişi ve kendine özgü bir uluslararası hukuk süjesi olarak, tıpkı devlet tüzel kişilikleri gibi söz konusu değerlere sahiptir ve onlara riayet etmekle yükümlüdür. Avrupa Birliği'nin amaçlarını düzenleyen ABA m. 3'ü incelediğimizde de bu sonucu çıkarmak mümkündür. Zira ABA m. 3'te *birliğin değerlerini daha ileriye götürmeyi* (fıkra 1), *dış dünya ile ilişkilerinde kendi değerlerini savunmayı ve desteklemeyi* (fıkra 5) birliğin amaçları arasında saydığını görüyoruz.

ABA m. 2 cümle 2'de söz konusu değerlere uygun davranması gereken toplumların ideal özelliklerinden söz edilmiştir ve ilk cümleyi tamamlamıştır. Temel değerler gibi emredici ve bağlayıcı nitelikte değerlerdir ve sadece ABA m. 2 cümle 1'de sayılan değerler için geçerli olan ABA m. 7'deki yaptırımların uygulanması da mümkün değildir. Çünkü maddenin lafzından da anlaşıldığı gibi burada anlatılmak istenen, temel değerlere uymakla yükümlü üye devletlerin 2. cümledeki ideal toplum özelliklerine sahip olması gerektiğidir ve madde toplum özelliklerini *tanımlar* nitelikte ele alınmıştır.<sup>32</sup>

Avrupa Birliği, üye devletlerin kendi iradeleriyle birtakım haklarını birliğin lehine devrettikleri uluslararası bir örgütlenmedir.<sup>33</sup> Üye devletler, kendilerini ve vatandaşlarını bağlayıcı olan bir Avrupa Birliği hukuk düzeni meydana getirmişlerdir. Bu hukuk düzeninin ihtilaf halinde iç hukuklarından üstün olduğunu ve tüm üye devletlerde yeknesak uygulanma zorunluluğunu da kabul etmişlerdir.<sup>34</sup> Bu durum Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararlarıyla da teyit edilmiştir.<sup>35</sup> Bütün üye devletler için ortak olan bu değerler hem her üye devletin kendi adına hem de diğer üye devletlerle ortak sorumluluğunu beraberinde getirmektedir. Söz konusu ortak temel değerler sadece Avrupa Birliği kurumunun değerleri değil, üye devletleri ortak bir çatı altında birleştiren ve bütünleştiren değerlerdir.<sup>36</sup>

## 2. Hukukun Üstünlüğü İlkesi ve Önemi

Güncel gelişmeler dolayısıyla ve konumuz itibariyle özellikle incelenmesi gereken hukukun üstünlüğü ilkesidir. Üye devletler, ortak bir

<sup>31</sup> Sanem Baykal, "AB Hukukunun Temel İlkeleri Çerçevesinde AB'ye Katılım ve Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesinde Yer Alan Esaslar", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 12 (2013): 3 vd.

<sup>32</sup> Matthias Pechstein, "Artikel 2", içinde *EUV/AEUV*, ed. Rudolf Streinz, 2. Baskı, (München: C.H.Beck, 2012), 17.

<sup>33</sup> Matthias Herdegen, *Europarecht*, 18. Baskı, (München: C.H.Beck, 2016), 81.

<sup>34</sup> Herdegen, *Europarecht*, 232 vd.

<sup>35</sup> ABAD, Costa/ENEL, Rs. 6/64, Slg.1964.

<sup>36</sup> Calliess, "Artikel 2", 39.

uzlaşıya işaret eden ABA m. 2'deki hukukun üstünlüğü ilkesini ihlal edici, zedeleyici hareketlerden ve tavırlardan imtina etmelidirler. Komisyon tarafından 2014 yılı mart ayında yayınlanan *hukukun üstünlüğünü koruma prosedürüne dair kurallar bildirisinin*<sup>37</sup> ekinde açıklanan 6 ilkenin hukukun üstünlüğü ilkesinin ana çerçevesini çizdiğini söyleyebiliriz. Bunlar:

1) *Kanunilik ilkesi*, 2) *hukuk güvenliği ilkesi*, 3) *yürütme erkinin keyfi işlem yasağı*, 4) *bağımsız ve tarafsız hâkim önünde bağımsız ve etkili hukuki denetim*, 5) *adli yargılanma hakkı ve kuvvetler ayrılığı* ve 6) *kanun önünde eşitlik*dir.

Söz konusu bildiride Komisyon hukukun üstünlüğü ilkesinden bahsederken, modern ve demokratik her anayasal düzenin "*omurgasıdır*" ifadesini kullanarak ilkenin önemine vurgu yapmıştır.<sup>38</sup>

Hukukun üstünlüğü ilkesi demokrasi ve insan hakları ile birlikte Türkiye'nin de üye olduğu Avrupa Konseyi'nin 3 sütunundan biridir. Bu kural aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi başlangıç kısmında da belirtilmiştir.<sup>39</sup> Avrupa Konseyi Statüsü madde 3'te Avrupa Konseyi'nin her üyesinin hukukun üstünlüğü ilkesini kabul ettiği belirtilmiştir. Aynı antlaşmanın 8. maddesine göre ise " 3. madde hükümlerini ciddi biçimde çiğneyen herhangi bir Konsey üyesinin temsil hakları askıya alınabilir ve Bakanlar Komitesi tarafından 7. madde hükümlerine göre çekilmesi istenebilir. Böyle bir üye bu isteğe uymazsa Komite, belirleyebileceği bir tarihten başlayarak bu üyenin Konsey üyeliğinin sona erdiğine karar verebilir " diyerek yaptırım mekanizmasını düzenlemiş ve hatta çalışmamızın devamında inceleyeceğimiz Avrupa Birliği hukuku düzenlemesine nazaran daha da ileri giderek, üyeliğin sona erdirilmesine karar verilebileceğini ifade etmiştir.<sup>40</sup>

### **3. Avrupa Birliği Antlaşması Madde 7'nin Getirdiği Kontrol Mekanizması**

Toplumsal değerler hiçbir zaman mutlak olamazlar. Ne kadar ortak bir noktada buluşulmuşsa da zaman zaman ayrılıklar ortaya çıkabilmektedir. Kişilerin davranışları ile değerler arasında tam anlamıyla uyum sağlanması

<sup>37</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law, 11.03.2014, COM (2014) 158 final. Erişim tarihi: Haziran 13, 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0158:FIN>.

<sup>38</sup> COM (2014) 158 final, 2.

<sup>39</sup> COM (2014) 158 final, 2.

<sup>40</sup> Avrupa Konseyi sistemi içinde bu maddelerin analizi, hukuka ve hakkaniyete uygun uygulanıp uygulanmadıkları meselesi, ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturabilecek niteliktedir.

çok zordur. Bazen, özellikle bir topluluk üzerinde hâkimiyet sağlanmaya ve toplumun geneline yayılmaya çalışıldığı vakitlerde, değer çatışmaları ve toplumsal problemler görülebilir.<sup>41</sup>

Avrupa Birliği her ne kadar ABA üzerinde uzlaşa ile bu değerleri tespit etmiş ve düzenlemeye geçirmişse de, uygulamada bazen üye devletlerin davranış ihlali sergilediğine tanık olmaktadır. ABA m. 7, m. 2'deki Avrupa Birliği temel değerlerinin ciddi şekilde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğu uygulanacak prosedürü düzenlemektedir. Bu düzenleme; daha barışçıl ve modern bir dünyada yaşayabilmek için evrensel ortak değerler etrafında birleşmek ve uyum sağlamak amacına paralel olarak, değerlerin sadece Avrupa Birliği hukukunun uygulama alanlarında değil, bilakis üye devletlerin devlet yetkisini kullandıkları bütün egemenlik alanlarında da uygulanması için bir kontrol mekanizması öngörmüştür.<sup>42</sup> Doğaldır ki, ABA m. 2, emredici ve hukuki bağlayıcılığı olan her normun sonucunda olduğu gibi, yaptırım mekanizmasını da beraberinde getirmiştir.

Söz konusu prosedür 3 aşamadan meydana gelmektedir: a) Ciddi bir ihlal tehlikesinin varlığının saptanması, b) İhlalin tespiti, c) Yaptırım uygulanması.

İlk aşamada Konsey ABA m. 7'nin ilk fıkrasına göre, *üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosu'nun veya Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğunu üyelerinin beşte dört çoğunluğuyla tespit edebilir. Konsey, bu tespiti yapmadan önce ilgili üye devleti dinler ve aynı usule göre hareket ederek bu devlete tavsiyelerde bulunabilir. Konsey, bu tespit dayandığı gerekçelerin geçerliliğini sürdürüp sürdürmediğini düzenli olarak kontrol eder. Giderilmediği takdirde 2. fıkraya göre Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini, ilgili üye devleti gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, oybirliğiyle tespit edebilir. 3.fıkraya göre ise Konsey, 2. paragraf uyarınca bir tespitte bulunulması halinde, ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy hakları da dâhil, Antlaşmaların bu üye devlete uygulanmasından kaynaklanan haklardan bazılarının askıya alınmasına nitelikli çoğunlukla karar verebilir.*

<sup>41</sup> Özensel, "Sosyolojik bir olgu olarak değer", 235.

<sup>42</sup> Karl-Peter Sommermann, "Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten", içinde *Europarecht-Grundlagen der Union*, ed. Matthias Niedobitek, (Berlin: De Gruyter, 2014), 317.

*Konsey bu kararı verirken, askıya alma işleminin gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri üzerindeki muhtemel etkilerini göz önünde bulundurur.* Bu prosedür uygulanırken ABA m. 5 fıkra 4'te belirtilen orantılılık ilkesi de göz ardı edilmemek zorundadır.

ABA m. 49'a göre Avrupa Birliği temel değerlerinin birliğe üyelik için temel koşullardan biri olduğunu hatırlarsak, temel değerlerin ciddi ve sürekli ihlaline sebep olan bir üye devletin, uzun vadede birlikten çıkarılmaya kadar varabilecek bir yaptırımla karşılaşma ihtimali şimdiye kadar emsali yaşanmamış olsa da imkân dâhilindedir.<sup>43</sup>

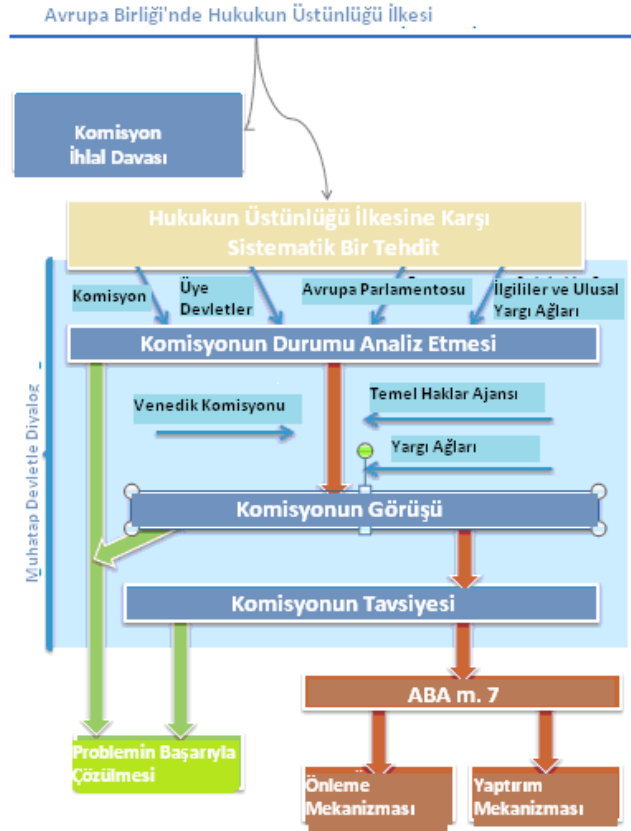
Görüldüğü gibi ABA m. 7, bir yaptırım uygulamasından ziyade aşamalı bir usul düzenlemiştir. İlk fıkrada yer alan "tavsiye " kararı aşaması, maddenin kendi içerisinde muhatap devleti uyarma imkânı barındırdığını göstermektedir.

#### 4. Hukukun Üstünlüğünü Koruma Prosedürü

ABA m. 7 fıkra 1'de düzenlenmiş olan usul sadece "...2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğu "durumlarda uygulamaya konulabilir. ABA m. 7 fıkra 2'ye göre ise sadece "...2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiği " zaman o devlet hakkında yaptırım kararı alınabilir. Ancak bu usul, hukukun üstünlüğü ilkesinin ihlali tehlikesi olan her olaya hızlı bir çözüm getirebilmek açısından uygun düşmeyebilir.<sup>44</sup> 2014 yılı Mart ayında Komisyon tarafından yayımlanan *hukukun üstünlüğünü koruma prosedürü* ile hukukun üstünlüğü ilkesi ihlali tehlikesine karşı ABA m. 7'nin uygulanmasından evvel soruna çözüm bulmak için bir nevi *erken uyarı sistemi* getirilmiştir. Uygulamaya giren bu yeni usule göre, Komisyon hukukun üstünlüğü ilkesi aleyhine *sistemik bir tehlike* görürse, söz konusu üye devletle, kendilerini uyarmak adına, bir *diyaloga* girme hakkına sahiptir. Komisyon bu usulü, ABA m. 7 ve m. 17 fıkra 1'de kendisine verilen yetkilere dayanarak uygulamaktadır.

<sup>43</sup> *ABA'da üyelikten çıkarılma düzenlenmemiştir.* 1969-Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi 60. maddesinin bu hususta uygulama olanağı bulup bulamayacağı ise tartışmalıdır. İki taraflı bir antlaşmanın akit taraflarından birisi tarafından esaslı bir şekilde ihlali durumunda, diğer tarafa antlaşmayı sona erdirmeye veya tamamen veya kısmen yürürlüğünü askıya alma hakkı veren bu madde; Avrupa Birliği Antlaşması'nın temel yapı taşlarından olan temel değerleri ihlal eden bir devletin antlaşmayı esaslı olarak ihlal ettiği kabul edilirse, Avrupa Birliği hukukunda da uygulama alanı bulabilir. Matthias Ruffert, "Artikel 7", içinde *EUV-AEUV*, eds. Christian Calliess ve Mathias Ruffert, 5. Baskı, (München: C.H. Beck, 2016), 173.

<sup>44</sup> COM (2014) 158 final, 6.

**Tablo 1:** COM (2014) 158 final -ek 2'nin yazar tarafından Türkçe'ye çevrilmiş hali.

Komisyonun getirdiği bu usul Avrupa Birliği hukuk düzeni içerisinde hem yeni bir önleyici hukuk mekanizmasıdır, hem de Avrupa bütünleşme sürecine hizmet eden büyük bir politik adımdır.<sup>45</sup> Komisyonun amacı, bir yandan bu yeni usul sayesinde muhatap devlet ile beraber söz konusu probleme bir çözüm bulabilmek; diğer yandan hukukun üstünlüğü ilkesinin ciddi ve açık bir ihlale maruz kalma tehlikesine binaen madde ABA m. 7 prosedürüne başvurulmasını önleyebilmektir.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Armin von Bogdandy ve Michael Ioannidis, "Das systemische Defizit. Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 74 (2014): 322.

<sup>46</sup> COM (2014) 158 final, 7.

Bu diyalog vasıtasıyla Komisyon hukukun üstünlüğü ilkesiyle ilgili görüşlerini muhatap devlete iletacaktır. Bu görüşlerin yeterince dikkate alınmaması halinde Komisyon hukukun üstünlüğü ilkesiyle ilgili tavsiyelerini sunacaktır ve bu tavsiye kararıyla beraber gereğinin yapılması için somut bir süre de öngörecektir. Yine tatmin edici bir karşılık alınmaması halinde Komisyon ABA m. 7'deki yaptırım mekanizmasını uygulamaya koyacaktır; çünkü Komisyonun tavsiye ve görüşleri bağlayıcı nitelikte değildir (ABİA m. 288 fıkra 5). Ancak tavsiye ve görüşler Avrupa Birliği hukuk düzeninin işleyişi açısından yönlendirici ya da uyarıcı etkilere sebep olabilmektedir.<sup>47</sup> Bu sebeple önemle belirtilmelidir ki, ABAD içtihatlarına göre tavsiye ve görüşler hukuki bir sonuç doğurmaları durumunda iptal davası konusu olabileceklerdir.<sup>48</sup> Üye devletin Komisyonun tavsiye ve görüşlerine uygun davranması halinde ise, Komisyon üye devleti takibe alır ve sorunun uygun biçimde çözülüp çözülmediğini denetler. Komisyon ayrıca diğer Avrupa Birliği organlarının ve uluslararası organizasyonların görüşlerine de başvurabilir.

Anlaşıldığı üzere Komisyon bu usulü *yalnızca hukukun üstünlüğü ilkesinin ihlali* tehlikesi durumunda uygulama hakkına sahiptir; diğer temel değerler için ise normal prosedür işletilmeye devam edilecektir. Bundan maksat, hukukun üstünlüğü ilkesinin, ABA m. 2'de sayılan diğer değerlere temel teşkil eden, onların var olabilmelerine aracı olan bir prensip olmasıdır.<sup>49</sup>

### III. Polonya Örneğinin Anlamı ve Gelecekteki Olası Yansımaları

Temel değerler tek başlarına değil, vücut bulduğu normlar aracılığıyla ve de uygulamaya geçirildikleri ölçüde anlam ifade ederler. Buradan hareketle her normun en azından bir değere dayandığını, o değer tarafından somutlaştırıldığını söyleyebiliriz. Aynı şekilde normlar yorumlanırken de dayandığı değerler "değerlendirme ölçütü" olarak karşımıza çıkarlar.<sup>50</sup> İnceleme konu olayımız dâhilinde de aynı hususlar geçerlidir. Polonya hükümetinin hayata geçirmek istediği reform normları nitelikleri itibarıyla hukukun üstünlüğü ilkesine riayet edildiği ve saygı gösterildiği ölçüde anlam ifade edecek, demokratik toplum yapısına yakışır olabilecektir.

Gerçek bir Avrupa bütünleşmesinden söz edebilmek ve gerek üye devletler arasında gerekse üye devletler ile Avrupa Birliği arasındaki

<sup>47</sup> Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, 2. Baskı, (Bursa: Dora Yayıncılık, 2013), 118.

<sup>48</sup> Reçber, *Avrupa Birliği Hukuku*, 207.

<sup>49</sup> von Bogdandy ve Ioannidis, "Das systemische Defizit", 322.

<sup>50</sup> Calliess, "Europa", 1034.

ilişkilerin daha sağlıklı yürümesi için, üye devletlerin ve *Avrupa Birliği'nin anayasal temellerinin homojen* bir yapıya kavuşturulması elzemdir.<sup>51</sup> Bu bağlamda ABA m. 2'deki ortak değerler, üye devletlerin iç hukuku ile Avrupa Birliği'nin anayasal temellerinin bağdaştırılması için adeta yol gösterici bir kılavuzdur. Çünkü sayılan temel değerlere baktığımız zaman, bu değerlerin modern ve demokratik bir toplumun anayasalarında bulunması gereken en temel konular olduklarını kolayca takdir edebiliriz. Yani temel değerler, üye devletler ile Avrupa Birliği anayasal temellerinin homojenleştirilmesinin özünü oluşturmaktadır.<sup>52</sup> Bu sayede farklı değer yargılarına ve farklı toplumsal yapılarla sahip Avrupa Birliği içerisinde, söz konusu uzlaşıda yer almayan değerlerin geçerliliğinin öne sürülmesi engellenerek yaşanması olası ihtilafların önüne geçilebilecektir.

Komisyon tarafından sunulan gerekçeler çerçevesinde, Polonya hükümetinin amaçladığı yargı reformu, içeriği itibariyle anayasal normlarla ilgili düzenlemeler içermektedir ve birlik içerisinde anayasal temellerin homojen bir yapıya kavuşması amacını zedeleyebilir niteliktedir.

Polonya hükümetinin, Komisyon'un diyaloga girme çabalarına karşı kayıtsız kalması durumu karşısında, Komisyon'un önünde iki ihtimal bulunmaktadır: 1) Tekrar temel değerlerin ciddi biçimde ihlal tehlikesi gerekçesine dayanarak düzeltilmesi için yeniden süre vermek. 2) Ciddi ve sürekli ihlal tespiti sebebiyle Polonya hakkında yaptırım kararı çıkması için ABA m. 7'deki süreci işletmek. Ancak ikinci ihtimal dâhilinde bir yaptırım kararı çıkabilmesi için ABA m. 7 fıkra 2 gereği "*oybirliği*" ile alınan bir tespit kararı gereklidir; ancak Macaristan'ın Polonya'ya destek vermesi gibi ihtimaller göz önüne alındığında, Polonya hakkında yaptırım kararı çıkması mümkün gibi gözükmemektedir.

Polonya ile Avrupa Birliği arasındaki bu gergin süreç bir müddet daha devam edecek gibi gözükmektedir. Bu durumun elbette gelecekte birtakım yansımaları olacaktır.

Macaristan'ın Polonya yanında yer aldığı ve aynı süreci yaşamasının muhtemel olduğu da dikkate alınır, Polonya örneği benzeri olayların ve ayrıştırıcı reformların gelecekte- özellikle Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde- yeniden yaşanması uzak bir ihtimal değildir. Bu durum, tek Anayasa, tek ordu gibi hedefleri olan Avrupa Birliği'nin, mevcut birlikteliğini bile koruyamayan bir birlik durumuna düşebileceğinin sinyallerini vermektedir.

<sup>51</sup> Felix Hanschmann, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft*, (Heidelberg: Springer, 2008), 239 vd.

<sup>52</sup> Calliess, "Artikel 2", 38.

ABA m. 4 fıkra 3'e göre "*Birlik ve üye devletler, dürüst iş birliği ilkesi gereğince, Antlaşmalardan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinde birbirlerine saygı gösterirler ve yardımcı olurlar*". Demek ki üye devletler yeni gelen prosedür kendilerine işletildiği takdirde, sorunu çözmek adına iş birliği yapma ve Komisyona yardımcı olmak zorundadırlar. Oysaki Polonya bu yükümlülüğünü yerine getirmek bir yana, çözümden uzak ve bildiğini okuma yönünde ısrarcı bir tavır sergilemeye devam etmektedir.

Tahmin edilen bir diğer olası yansıma ise, Polonya'nın (Macaristan'ın desteğiyle) oy birliği kararı ile herhangi bir yaptırım kararı çıkmayacağına dair inancı ile sergileyeceği umursamaz tavır neticesinde, ABA m. 7 ve m. 2 hükümlerinin uygulanamaz bir konuma gelerek anlamsızlaşmasıdır. Yaptırım hükümlerinden ziyade temel değerler maddesinin anlamsızlaştırılması Avrupa Birliği hukukunun temelini sarsacaktır. Nasıl bir devlet güven ve istikrar ortamı içerisinde gelecek vaat edebiliyorsa, aynı şekilde Avrupa Birliği gibi bir yapı da üye devletlerin ve vatandaşlarının kendisine duyduğu güven ve var olan istikrar sayesinde amaçlarına ulaşabilir.

Avrupa Birliği'nin uluslararası yapısı itibarıyla hassas ve önemli bir konu olan yetki devri şüphesiz ki güven ilkesine dayanır. Hukukun üstünlüğü ilkesinin zedelenmesi ve bu konuda bir kriz ortamının oluşması, güven ilkesinin de krize girmesi anlamına gelmektedir.<sup>53</sup> Çünkü Avrupa Birliği'nin var oluşu, üye devletlerin ve birliğin karşılıklı güven ilkesine dayanır.<sup>54</sup>

Birlikten çıkartılmanın düzenlenmediği Avrupa Birliği hukukunda Polonya ile süregelen ihlal prosedürü süreci, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın vereceği birtakım yaptırımlardan ve diğer devletler ile birlikte Avrupa Birliği kurumlarının yapacağı siyasi baskıdan öte geçemeyecek gibi durmaktadır. Muhtemel bir diğer sonuç ise, Polonya'nın egemenlik haklarını daha rahat kullanmak amacıyla kendi iradesiyle birlikten çıkması ihtimalidir. Bu ihtimal, İngiltere'den sonra Polonya ile birlikte yaprak dökümünün devam etmesi anlamına gelebilecektir.

Avrupa Birliği, sadece İngiltere'nin ayrılma isteği ile değil, Avrupa genelinde yükselen gerek sol gerek sağ yönelimli popülist hareketlerin etkisiyle, ABA m. 1'de yer alan "*Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir birlik*" oluşturma gayesinden öte birliğin parçalanması ve Avrupa halklarının birbirlerinden uzaklaşması yönünde bir eğilim göstermektedir.

<sup>53</sup> Armin von Bogdandy, "Jenseits der Rechtsgemeinschaft-Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise", *Europarecht* 4 (2017): 498 vd.

<sup>54</sup> Avrupa Birliği Adalet Divanı, 2/13 sayılı görüşü, ECLI:EU:C:2014:2454, paragraf 191.



Polonya'nın hem birlik içerisinde kalmak hem de birlik üyeliğinden kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirmeme ısrarı, 1999 yılı seçimleri akabinde yaşanan Avusturya örneğinde olduğu gibi, Avrupa Birliği içerisinde dışlanmasına ve yok sayılmasına yol açabilecektir. Komisyon ile Polonya hükümeti arasındaki bu anlaşmazlığın ileri vadede birlik içerisinde siyasi bir krize, diyalogdan ziyade bir düelloya dönüşme ihtimali vardır. Yani bu anlaşmazlık ne Polonya'ya ne de birliğe bir yarar sağlayacaktır.

### Sonuç

Bilhassa 2. Dünya Savaşı sonrası siyasi ve ekonomik alanlarda toparlanma arayışı içine giren Avrupa topluluğu, zaman geçtikçe iktisadi bir birliklilik oluşturmuş; ortak pazarın ve barışın sağlanması<sup>55</sup> gibi amaçların yanında, politik ve yasal konularda da bütünleşme çabasına girmiş ve yelpazesini genişletmiştir. Avrupa Birliği artık üye devletlerine, birlik vatandaşlarına ve daha geniş anlamda ise uluslararası camiaya ekonomik bir birlikten daha fazlasını vaat etmektedir.

ABA m. 2 'de sayılan değerler *doğal hukuk görüşü* gereği insanoğlunun insan olmaktan ötürü zaten sahip olması gereken değerlerdir. 2. Dünya Savaşı sonuna gelinceye kadar Avrupa'yı yakıp yıkan savaşlarda adeta özlemi duyulan bu değerlerin ancak 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde garanti ve yaptırım altına alınabildiğini, en azından bu yönde ciddi bir çaba sarf edildiğini söyleyebiliriz. Savaşlarla dolu, zorlu bir geçmişe sahip olan Avrupa Birliği üyesi devletlerin söz konusu değerleri sayarken "*insan onuruna saygı*" ile başlaması ve temel değerlere Lizbon Antlaşması'nın hemen başında, 2. maddede yer vermesi de yaşanan acı tecrübelerden sonra bir rastlantı olarak değerlendirilemez.

*Polonya örneğinin* bize gösterdiği gibi, devletlerin birliğe girişinden sonra temel değerler hakkında uygulanacak denetim ve yaptırım mekanizmaları beklenen düzeyde değildir. Bu durum ise birlik hukuku içerisinde hukuki boşluklara ve çözülemeyen sorunlara; birlik değerlerinden, bütünleşmeden sapmalara neden olmaktadır. Oysa " insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin haklarını da içeren insan haklarına saygı değerleri" gibi ilkelerin ihlalinin devam etmesi halinde telafisi zor hasarlar oluşabilir. Bu konular son derece hassas olup, uygar toplumların temeli olan bu değerler hasar gördüğü zaman, üzerine inşa edilen diğer bütün yapıların yıkılması kuvvetle muhtemeldir.

---

<sup>55</sup> Calliess, "Artikel 2", 37.

Gelinen son noktada ortaya çıkan tablo şudur: Gerek hukukun üstünlüğü ilkesinin korunması için 2016 yılı başından beri sürdürdüğü çaba gerekse sözleşmeyi ihlal prosedürü ile çözüm arayışında olan ve mücadelesini bırakmayan bir Avrupa Komisyonu ile demokrasinin sorunsuz işlediğini savunan ve ihlal iddialarını reddeden Polonya hükümeti ve aralarında çıkmaza girmiş bir ihtilaf... Sürecin nasıl devam edeceği belirsizliğini korusa da, şu bir gerçek ki, Avrupa Birliği içerisinde üye devletler tarafından temel değerlerin ihlal edildiği iddiaları gittikçe vahim bir hâl almaktadır.

Kurumlar ve dayandığı değerler dengeli bir uyum sağladıkları ölçüde toplum ve bireyler ortak bir paydada buluşup tek bir çatı altında yaşayabilirler. Bu bağlamda bütünleşme sağlamış bir Avrupa toplumu oluşturma gayesi güden Avrupa Birliği'nin oluşumu da dayandığı temel değerlerin varlığına ve bu değerlere üye devletler tarafından uyulmasına bağlıdır. Bu noktada Polonya'dan beklenen birliği çıkmaza sokmak yerine, daha güçlü bir birlik için çaba sarf etmesi olmalıdır.

Son olarak buraya kadar anlattıklarımız ışığında şunu söylemek yerinde olacaktır: Başta hukukun üstünlüğü ilkesi olmak üzere söz konusu değerlere sahip olmak, sadece onlara uygun davranarak hukuki sorumluluğunu yerine getirmek demek değildir; daha barışçı bir dünyada yaşamak anlamına da gelmektedir. Kimi zaman bu değerlere- bilhassa hukukun üstünlüğü ilkesine- aykırı davranışlar sergilense de onları benimsemek ve savunmak sadece Avrupa Birliği'nin değil, insanca yaşamayı hak eden bütün toplumların görevi olmalıdır.

#### KAYNAKLAR

- Baykal, Sanem, "AB Hukukunun Temel İlkeleri Çerçevesinde AB'ye Katılım ve Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesinde Yer Alan Esaslar", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 12 (2013): 1-30.
- Bieber, Roland ve Kotzur, Markus, "Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration", İçinde *Die Europäische Union-Europarecht und Politik*, Eds. Roland Bieber et al., 12. Baskı. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Calliess, Christian, "Europa als Wertegemeinschaft-Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht", *Juristen Zeitung* (2004): 1033-1045.
- Calliess, Christian "Artikel 2", İçinde *EUV-AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, eds. Christian Calliess ve Matthias Ruffert, 5. Baskı, 36-48. München: C.H.Beck, 2016.

- Haag, Marcel ve Kotzur, Markus, "Rechtsquellen", İçinde *Die Europäische Union-Europarecht und Politik*, Eds. Roland Bieber et al., 12. Baskı. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Hanschmann, Felix, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft*, Heidelberg: Springer, 2008.
- Herdegen, Matthias, *Europarecht*, 18. Baskı, München: C.H.Beck, 2016.
- Jacqué, Jean-Paul, "Artikel 2", İçinde *Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 1.Cilt, eds. Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze ve Armin Hatje, 7. Baskı, 65-70. Baden-Baden: Nomos, 2015.
- Oppermann, Thomas et al., *Europarecht*, 7. Baskı, München: C.H.Beck, 2016.
- Özensel, Ertan, "Sosyolojik bir olgu olarak değer", *Değerler Eğitimi Dergisi* 1 (2003): 217-240.
- Pechstein, Matthias, "Artikel 2", İçinde *EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, ed. Rudolf Streinz, 2.Baskı, 15-17. München: C.H.Beck, 2012.
- Reçber, Kamuran, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, 2. Baskı, Bursa: Dora Yayıncılık, 2013.
- Ruffert, Matthias, "Artikel 7", İçinde *EUV-AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, eds. Christian Calliess ve Matthias Ruffert, 5. Baskı, 166-175. München: C.H.Beck, 2016.
- Sommermann, Karl-Pter, "Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten", İçinde *Europarecht-Grundlagen der Union*, ed. Matthias Niedobitek, 287-320. Berlin: De Gruyter, 2014.
- Von Bogdandy, Armin, "Jenseits der Rechtsgemeinschaft-Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise", *Europarecht (EuR)* 4 (2017): 487-511.
- Von Bogdandy, Armin ve Ioannidis, Michael, "Das systemische Defizit. Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 74 (2014): 283-328.