

Bilgi Notu



Avrupa Birliđi İlerleme Raporu: Türkiye'nin Önceliđi Hukukun Üstünlüđü ve Yargı Olmalı

3 Haziran 2019

Avrupa Birliđi tam üyelik sürecinde, 33 müzakere başlığında ilerleme seviyemizi ortaya koyan “Türkiye 2019 Raporu” Avrupa Komisyonu tarafından 29 Mayıs 2019 tarihinde yayınlandı. Avrupa Birliđi Komisyonu tarafından yayınlanan raporda, Türk Yargı sisteminde ciddi bir geriye gidiş olduğu kaydedilirken, iş yapma ortamının geliştirilmesi için hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi gerektiği vurgulandı.

AB Komisyonu, hukukun üstünlüğü mesajını sadece içerik ile değil, raporun madde sıralaması ile de ortaya koydu. Hukukun üstünlüğü alanını daha net vurgulamak için 33 başlık içinde 23 sırada bulunan Yargı Sistemi ve Temel Haklar ile 24. sırada bulunan Adalet, Özgünlük ve Güvenlik başlıklarına ilk iki sırada yer verdi ve “Temel Öncelikler: Hukukunun Üstünlüđü Müzakere” adında yeni bir bölüm oluşturdu.

Komisyon, ilerleme raporunun özet kısmında da hukukun üstünlüğü, yargı ve hesapverirlik konularına ciddi bir yer ayırdı. Rapor, Avrupa Birliđi Genel İşler Konseyi'nin Haziran 2018'e aldığı şu kararın vurgulanması ile başlıyor: “Türkiye AB'nin hukukun üstünlüğü, temel haklar ve yargı konusundaki olumsuz gelişmelere ilişkin ciddi kaygıları ele almadı.”

“İşleyen bir Pazar Ekonomisi” başlıklı bölümde ise iş ortamının geliştirilmesi için hukukun üstünlüğünün güçlendirilemesin gerektiği vurgulanarak ekonomi ve hukuk arasında doğrudan bir bağ kuruldu.

Daha İyi Yargı Derneđi olarak hazırladığımız bu bilgi notunda “Yargı Sistemi” ve “Hesapverirlik” konularında ilerleme raporunda yer alan çeşitli tespit ve önerileri derledik.

Yargı Sistemi

- Türkiye'nin adalet sistemi üyeliğe hazırlık açısından erken bir aşamada bulunmaktadır ve bu alanda ciddi bir geriye gidiş gözlemlenmektedir. Hakimler ve savcılar üzerindeki baskı ve istek dışı tayinler devam etmektedir. Çok sayıda yeni hâkim ve savcının göreve başlamasına ve meslekte yükselmesine ilişkin süreçler objektif, liyakate dayalı, tekil ve önceden belirlenmiş kriterlere dayalı olmaktan uzak kalmaktadır.
- Yargı erkinin yürütmeden bağımsızlığını güvence altına almak ve HSK'nın bağımsızlığını güçlendirmek için herhangi bir önlem alınmamıştır.
- Suçlamalar ancak şeffaf prosedürlere ve bireysel temele dayandırılabilir. Bireysel cezai sorumluluk ancak bağımsız mahkemeler tarafından alınan kararlarla, güçler ayrılığının esas olduğu bir sistemde ve adil yargılanma hakkına saygı gösterildiği bir ortamda geçerli olabilir.
- YSK'nın gerek İstanbul gerekse diğer illerde verdiği kararlar çerçevesinde kurumun politik baskılardan bağımsızlığı, seçim sürecinin yasallığı ve dürüstlüğü konularında kaygılar oluşmuştur.
- Yeni göreve başlayan deneyimsiz hâkim ve savcılarının sayısındaki artış ve azaltılan hizmet içi eğitim süreleri davaların etkin ve kaliteli şekilde sonuca bağlanması ve iş yükü ile mücadele konusuna ciddi bir etki yapmıştır. Yargı için bir insan kaynakları stratejisi belirlenmemiştir.
- Hakimlerin yer değişiklikleri de yargının kalitesini olumsuz etkilemektedir.
- Adalet Akademisi'nin yeniden açılması ilerleme olarak not edilmiştir, ancak yeterli bağımsızlığa ve kaynaklara sahip olmadığı gözlemlenmiştir.
- Ombudsmanlık sisteminde dava sayısı ve sisteme ilişkin farkındalık istikrarlı bir şekilde artmaktadır. Ancak sistemin soruşturma açma ve yasal çözümler sunma konusundaki sınırlamaları, etkinliğini azaltmaktadır.
- Aralık 2018 itibariyle yüksek mahkemelerdeki "bir sonraki yıla bırakılan davaların" sayısı Anayasa Mahkemesi için 40.636 ve Danıştay için 174.632 adet olarak gerçekleşmiştir. Yargıtay 2017'de 665.684, 2018'de ise 506.461 davayı bir sonraki yıla bırakmıştır.
- Bölge Adliye Mahkemeleri faaliyetlerine devam etmiştir, ancak hem hukuk davaları hem de ceza davaları için, bir sonraki yıla bırakılmama oranı yüzde 100'ün altında kalmıştır. Bu da bırakılan dava sayısının artmasına neden olmuştur. İlk derece mahkemelerinde işlem süresi 274 günden 294 güne yükselmiştir.
- Bu rakamlar davaların geri bırakılmasının önlenmesi ve dava sürelerinin kısaltılması için halen sistemik çözümlere ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. 2018'in başından itibaren,

100.000 kişi başına 13,9 hâkim ve 5,9 savcı bulunmaktadır (toplamda 16.104 hâkim ve savcı). Avrupa Adalet Verimliliği Komisyonu'na (CEPEJ) göre, Avrupa ortalaması 100.000 kişi başına 21 hâkim ve 11 savcıdır.

İlerleme raporunda Türkiye'nin bu alanda önümüzdeki yıl içinde yapması gerekenler ise şöyle sıralandı:

- Yasal çerçevenin AİHM ile uyumlu hale getirilmesi
- Yargıda bağımsızlığın, tarafsızlığın, hesapverirliğin, kalitenin, verimliliğinin ve liyakatin tekrar geçerli kılınması
- Tutuklama kararlarının sadece yargılamayı yapacak mahkeme tarafından onaylanması konusundaki Venedik Komisyonu tavsiyelerine uyulması
- Adalet Akademisi'ne idari ve mali özerklik sağlanması
- YSK'ya yapılacak müdahalelere karşı daha fazla koruma sağlanması
- Hâkim ve savcılara yürütme tarafından yapılacak tayinlere karşı garanti sağlanması
- Hakimlere karşı yapılacak her türlü disiplin soruşturmasının objektif kriterlere göre gerçekleştirilmesi

Hesapverirlik

- Cumhurbaşkanlığı sistemine tam geçişin ardından kamu yönetimi büyük oranda politize olmuştur ve Cumhurbaşkanına kamusal düzenleyici kuruluşlarının başkanlarını atama adına daha fazla güç sağlanmıştır.
- Askeri ve istihbarat hizmetleri alanında TBMM'ye karşı yeterli seviyede bir hesapverirlik imkânı kalmamıştır ve güvenlik personeli kapsamlı bir yasal korumaya sahip olmaya devam etmektedir.
- Hakimler, 2018 yılında yasaların gerektirdiği şekilde malvarlıklarını ilan etmiştir. Hem hakimler hem de savcılar için disiplin prosedürleri, yargının bağımsızlığını koruyan değil önemli güvenceleri baltalayan süreçler olarak algılanmaktadır. Dürüstlük kurallarının ihlal edildiğini tespit eden ve disiplin cezalarını uygulayan mekanizmalar mevcuttur ancak etkili ve siyasi müdahalelerden uzak tutulmaları gerekir.
- Yargı Etiği Ofisi Şubat 2016'da kurulmuştur. HSK Yargı Etiği Kurallarını kabul etmiştir.
- Türkiye bir Kamu Yönetimi Reformu için hazırlık yapmaktadır. Ancak kamu hizmetleri ve kamuda insan kaynakları alanında ciddi bir geriye gidiş yaşanmıştır ve bu durum kamu politikaları alanındaki gelişmelere ve hesapverirliğe etki etmiştir. Liyakate dayalı rekabetçi atamalar istisna olarak kalmıştır.
- Türkiye yolsuzlukla savaş konusunda erken bir aşamada bulunmaktadır. BM Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye, bu sözleşmenin gerekleri çerçevesinde

önleyici kurumlarını bağımsız hale getirmemiştir. Bu alandaki hukuki ve kurumsal çerçeve halen yürütmenin etkisine açık haldedir. İhale süreçleri AB Müktesebatı'na uyumsuz olmaya devam etmektedir.

- Kalıcı ve bağımsız bir yolsuzlukla mücadele organı mevcut değildir. Bu alanda özel bir kovuşturma hizmeti yoktur ve az sayıda ihtisas mahkemesi bulunmaktadır. Genel olarak yolsuzluk yaygındır ve endişe konusudur.
- Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde, devlet idaresinin organizasyonu, Cumhurbaşkanı'na doğru yönelen hesap verme hatları ile aşırı merkezleşmiştir. Yürütme kurumları, günlük operasyonel özerkliklerini sürdürmelerine rağmen, resmi olarak bakanlıklara yerleştirilmiştir. Farklı kurumların rolleri ve sorumlulukları henüz tam olarak net değildir. Bu da şeffaflığı ve hesap verebilirliği azaltma riski taşımaktadır. Kamu kurumlarının hesap verebilirliği zayıftır ve iç kontrol ve denetim iyi şekilde çalışmamaktadır.
- Türkiye, mali kontrol konusunda iyi bir hazırlık seviyesine sahip olmasına rağmen, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun kaldırılması nedeniyle rapor döneminde geri kayma yaşanmıştır. Avrupa Komisyonu ile çalışmak için yeni bir kurum atanmamıştır. Ayrıca, Türkiye Varlık Fonu, Sayıştay'ın denetimi dışında kalmıştır.
- Yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminin finansal kontrol üzerindeki etkisi daha halen netleşmemiştir. Komisyon'un 2016'dan bu yana yaptığı tavsiyelerin çoğu uygulanmamıştır.
- Sivil toplumla iş birliğine yönelik kapsamlı bir hükümet stratejisi bulunmamaktadır. Sivil Toplum Kuruluşlarının denetlenmesi için bir koordinasyon organı, STK'lara aktarılan kamu fonları için şeffaf bir mekanizma bulunmamaktadır.

Hesapverirlik alanında yapılması önerilenlere şu ifadelerle yer verildi:

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Sözleşmeleri de dahil olmak üzere yolsuzlukla mücadeleyle ilgili uluslararası yükümlülüklerini etkin bir şekilde uygulanması
- Gerekli mevzuatın kabul edilmesi de dahil olmak üzere, GRECO tarafından yayınlanan önerilerin etkin bir şekilde takip edilmesinin sağlanması
- Üst düzey yolsuzluklarla ilgili başarılı kovuşturmaların ve mahkumiyetlerin kaydının tutulması
- Güvenilir ve gerçekçi bir eylem planının desteklediği, Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nin kabul edilerek, yolsuzlukla mücadele etmek için net bir siyasi irade ve vizyonun yansıtılması
- Kamu İç Mali Kontrol Politika Belgesinin ve eylem planını güncellenmesi ve güncellenmiş eylem planı için resmi bir koordinasyon, izleme ve raporlama çerçevesinin oluşturulmasının sağlanması
- Dış denetime ilişkin tavsiyelerinin sistematik ve zamanında uygulanması
- Karar verme sorumluluklarının delegasyonu dahil olmak üzere yönetsel hesap verebilirlik ve iç kontrolün işleyişi için daha fazla çaba gösterilmesi