

# AVRUPA BİRLİĞİ'NİN POLONYA VE MACARİSTAN SANCILARI

Selim Vatandaş



**İNSAMER**  
İHH İNSANİ VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ  
IHH HUMANITARIAN AND SOCIAL RESEARCH CENTER  
مركز البحوث الإنسانية و الاجتماعية

Referans için: Vatandaş, Selim, “Avrupa Birliği'nin Polonya ve Macaristan Sancıları”, İNSAMER, 16.11.2018.



Analiz

“Şu anda yaşadığımız sürecin iki dünya savaşı arası döneme çok benzemesi beni adeta beynimden vuruyor.”<sup>1</sup> Fransa Cumhurbaşkanı'nın bu sözleri milliyetçilik duygusunun Avrupa'yı 1930'lu yıllara götüreceği endişelerinden kaynaklanıyor. Macron'a göre Avrupa Birliği (AB), birlik ve dayanışma duygusunu kaybetmekle karşı karşıya. Korkularla, milliyetçi savlarla ve ekonomik krizin sonuçlarıyla bölünmüş bir Avrupa'da, 1. Dünya Savaşı'ndan 1929 krizine kadar kıtanın hayatına egemen olan neredeyse her şey günümüzde yeniden canlandırılmaya başlanıyor. Şüphesizlikle yoğrulan Avrupa'da popülizm giderek yükselirken söz konusu gelişmeler özellikle kurumsal boyutuyla Avrupa bütünleşmesinin mimarlarını endişeye sevk ediyor.

AB, tüm eleştirileri de göz önünde bulundurmamak kaydıyla, “kendi sınırları içinde barış merkezli”,

siyasi ve ekonomik temelli, bölgesel bir bütünleşme örneğidir. Söz konusu modelin derinleşmeye ve genişlemeye mi yoksa parçalanmaya mı evrileceği, kuruluşundan itibaren tartışılıyor fakat Birliğin günümüze kadar krizlerini siyasi ve iktisadi politikalarda daha fazla derinleşerek aşmaya çalıştığı da bir başka gerçek. Bu noktada Mustafa Kutlay'ın altını çizdiği üzere AB, (aynı zamanda) kriz temelli bir bütünleşme örneğidir. Avrupa devletlerini bir araya getiren motivasyon aynı zamanda onları bir birinden ayıran temel faktör olmuş; krizin şiddetine bağlı olarak bütünleşmenin temposu ya durağan bir seyir izlemiş ya da sıçrama yaparak derinleşmiştir.<sup>2</sup>

Bütüncül bir yapıya sahip olmayan AB'nin, halkları nezdinde yaşadığı meşruiyet sorunsalı da göz önünde bulundurulduğunda, kendi normlarını inşa sürecinde ulusal devletler ve uluslar üstü kurumlar arasında gerilimlerle



**İNSAMER**  
İHH İNSANİ VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ  
IHH HUMANITARIAN AND SOCIAL RESEARCH CENTER  
مركز البحوث الإنسانية و الاجتماعية

karşılaşması şüphesiz ki muhtemeldir. AB'nin aşırı milliyetçi damarların yeniden canlanışından endişe etmesi, tarihsel hafızasında kendisine ağır hasarlar vermiş söz konusu mefhumun, bütünleşmenin çözülmesi ihtimaline ilişkin endişeleri tetikleemesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle Avrupa bütünleşmesini destekleyen Kanada, Polonya, Macaristan, Avusturya gibi bazı Birlik üyelerindeki "Avrupa-şüpheli" iktidarların giderek yükselmesinden kaygı duyduğunu ifade etmek gerekir.

AB bir diğer boyutuyla aslında normlar bütünüdür. Nitekim, Birliğin uluslararası sistemdeki mahiyetini anlamaya çalışan; Birliğin normatif bir aktör olduğunu, gücünün normatif fikirler ve kavramlar üzerindeki etkisinden geldiğini ifade eden bir literatür de giderek yükselmektedir.<sup>3</sup> Bu literatüre göre AB, üye ülkeler için aynı zamanda bir lig, hiyerarşiler için de bir aidiyet beyanıdır. AB normları ise bu ligin anahtar sözcüklerini oluşturmaktadır. Bu noktada Birliğin kendisini inşa eden değerleri ifade ettiği AB Antlaşması'nın 2. Maddesi kayda değerdir: "Birlik; insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler; çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır."

AB'nin Polonya ve Macaristan sancısının merkezinde söz konusu bu AB normlarının yer aldığı, kısacası bu iki ülke tarafından AB Antlaşması'nın 2. Maddesi'nin ihlal edildiği iddiası bulunmaktadır. AB Komisyonu ve AB Parlamentosu'na göre Polonya ve Macaristan'da iktidara gelen aşırı sağ ve popülist hükümetler, yürürlüğe koydukları yasalarla AB'nin "demokratik hukuk devletlerinden oluşan bir topluluk" olma idealinin altını oymaktadır. Yasal bir bütünlük olarak AB'ye göre "üye devletler" AB Antlaşması'nın 49. Maddesi gereğince "2. Madde'de ifade edilen insan merkezli temel değerlere saygı göstermeyi ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt etmişlerdir."<sup>4</sup>

AB, bağlı bulunduğu antlaşmasının 2. Maddesi'nde kimliğini inşa eden değerleri ifade ederken; 49. Maddesi'nde ise barış, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi normlara üye ülkelerce riayet edileceğini taahhüt ettiğini kabul etmektedir. Birlik antlaşmasına göre "söze riayet etmemenin bedeli" ise 7. Madde'de ifade edilmektedir. Bu bağlamda, antlaşmanın 7. Maddesi, Birliğin üzerine kurulduğu söz konusu ortak değerlerin belirtildiği 2. Madde'nin hamisi niteliğindedir. AB normlarının üye devlet tarafından ihlal edildiği bir durumda Birlik, AB Antlaşması'nın 7. Maddesi'ni işletebilmekte ve "ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy hakları da dâhil olmak üzere" antlaşmanın sağladığı bazı hakların askıya alınmasına karar verebilmektedir.

## Birliğin Polonya ve Macaristan Sınavı

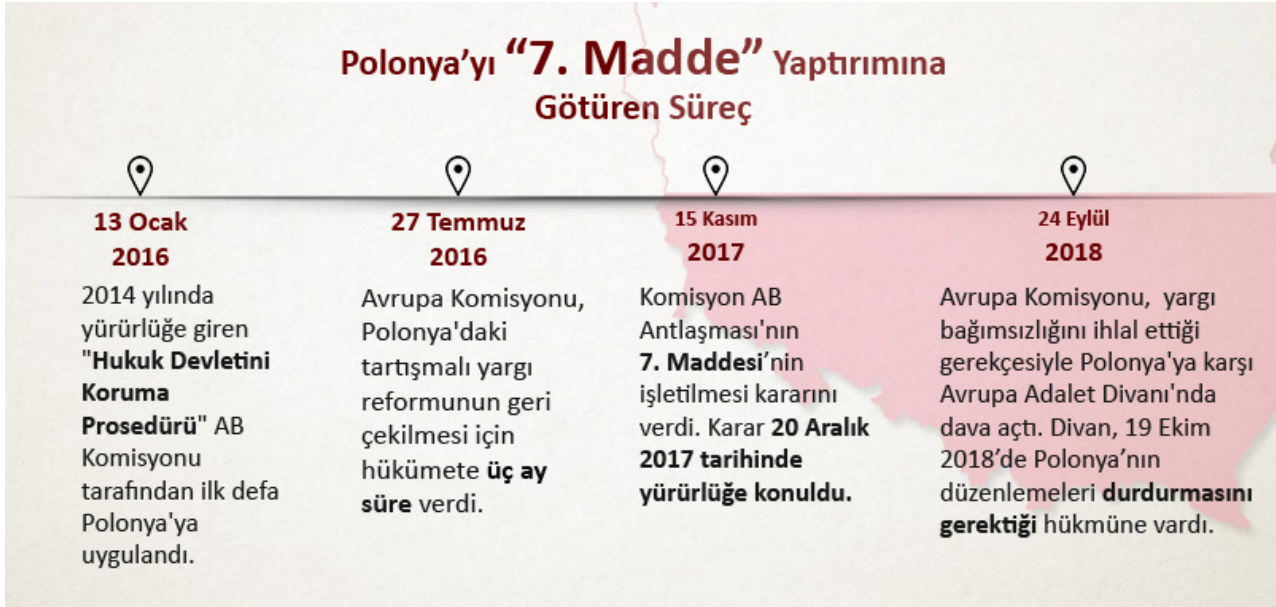
Macaristan ve Polonya'da iktidara gelen aşırı sağ ve popülist partiler, son zamanlarda AB'nin gündemini yoğun bir şekilde meşgul etmektedir. Polonya'da iktidara gelen Hukuk ve Adalet Partisi'nin (PiS) izlediği politikalar "hukukun üstünlüğü ilkesini" ihlal ettiği gerekçesi ile Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu tarafından ağır eleştirilere tabi tutulmaktadır.

2015 yılında Polonya'da iktidara gelen PiS, gündeme getirdiği ve yürürlüğe koyduğu yasalarla Birlik nezdinde yeni bir sınav niteliği taşımaktadır. Polonya hükümetine yönelik bu eleştirilerin başında, ülkede Anayasa Mahkemesi'nin yetkilerinin kısıtlanması, yargı üzerinde siyasi nüfuzun artması ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin tehlikeye düşmesi gelmektedir.

Polonya'daki gelişmelerden endişe duyan Avrupa Komisyonu, "7. Madde" müeyyidesine varan yaptırım sürecini işletmeye başlamıştır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu 2014 yılında yürürlüğe giren "hukuk devletini koruma prosedürü"nü 2016 yılında ilk defa Polonya'ya uygulamak zorunda kalmış ve Polonya'daki ihlalleri gözlem altına almıştır. Avrupa Komisyonu, kendi denetiminde

işletilen prosedürü ve uyarıları dikkate almayan Polonya'daki PiS hükümetine karşı, 15 Kasım 2017 tarihinde AB Antlaşması'nın 7. Maddesi'nin işletilmesi kararını vermiş ve söz konusu karar 20 Aralık 2017 tarihinde yürürlüğe koymuştur.<sup>5</sup> Ayrıca Avrupa Komisyonu, 24 Eylül 2018 tarihinde yargı bağımsızlığını ihlal ettiği

gerekçesiyle Polonya'ya karşı Birliğin en yüksek yargı organı olan Avrupa Adalet Divanı'nda dava açmıştır.<sup>6</sup> Dava sonucunda Avrupa Adalet Divanı yargı bağımsızlığına tehdit olarak görülen düzenlemelerin derhal durdurulması gerektiğine, aksi takdirde Polonya'nın maddi müeyyidelerle karşılaşacağına hükmetmiştir.<sup>7</sup>



AB tarafından yoğun eleştiriler yöneltilen bir diğer üye ülke ise Macaristan'dır. Avrupa Parlamentosu, 2018'de Macaristan'da gerçekleştirilen genel seçimlerde oyların %50'sine yakınına alarak üst üste üçüncü defa iktidara gelen Victor Orban ve aşırı sağcı partisini "AB'nin üzerine inşa edildiği değerleri ihlal etmekle" itham etmektedir.

Bu bağlamda Avrupa Parlamentosu, Yeşiller Partisi'nden Hollandalı Judith Sargentini'nin hazırladığı rapor neticesinde 12 Eylül 2018

tarihinde, Macaristan'ın "AB değerleri"ni -yani AB Antlaşması'nın 2. Maddesi'ni- ihlalinin tespitine ilişkin bir oylama gerçekleştirmiştir.<sup>8</sup> Sargentini'nin hazırladığı raporda Macaristan'daki yargının bağımsızlığı, anayasal durum, seçim sistemi, yolsuzluk, ifade özgürlüğü, akademik özgürlükler, dinî özgürlükler, azınlıklar ve göçmenlerin hakları konularında ciddi endişelerin duyulduğu ifade edilmiş ve Konsey 7. Madde'nin işletilmesi talebiyle göreve çağrılmıştır.<sup>9</sup>

## Macaristan'ı "7. Madde" Yapıtırımına Götüren Süreç

13 Haziran 2017	1 Eylül 2017	9 Mart 2018	12 Eylül 2018
Avrupa Komisyonu, mülteci yükünü paylaşmayı reddeden Macaristan'a karşı "ihlal prosedürü"nü başlattı.	Macaristan Başbakanı Orban, mültecileri engellemek için ülkenin güney sınırına 2015 yılından beri <b>tel örmekteydi</b> . Orban, telin maliyetinin yarısını AB'den talep etti.	Macaristan'da genel seçimleri 2010 yılından bu yana iktidarda olan, <b>Viktor Orban</b> liderliğindeki milliyetçi muhafazakâr Fidesz Partisi kazandı. Parti, popülist eylemleri nedeniyle AB tarafından eleştirilmekte.	Avrupa Parlamentosu'nda Macaristan'ın AB değerlerini ihlal ettiğine ilişkin oylama gerçekleştirildi. Oylama sonucunda 448 "evet" oyuyla Macaristan'ın <b>ihlali tespit edildi</b> ve Konsey'in dikkatine sunuldu.

Avrupa Parlamentosu'nda yapılan oylamada 448 "evet" oyuyla 7. Madde'nin birinci fıkrasının işletilmesi kabul edilmiş ve böylece Macaristan'ın "Birlik değerleri"ni ihlal ettiği "tespit" edilmiştir. Parlamento'nun, karar alma süreçlerinde Macaristan'ın oy hakkını elinden alma yolundaki ilk adımı, Macaristan Dışişleri Bakanı Peter Szijjarto tarafından "Macaristan'a karşı olan göç yanlısı siyasetçilerin önemsiz bir intikamından başka bir şey değil" şeklinde yorumlamıştır. Oylama öncesinde Macaristan Başbakanı Victor Orban ise "ülkesine karşı yapılan 'şantajı' kabul etmediğini" ifade etmiştir.<sup>10</sup>

### Bir "Nükleer Seçenek" Olarak 7. Madde

Birlik hukukunun güçlü bir müeyyidesi olarak 7. Madde'nin uygulanma potansiyeli düşüktür. Çünkü bu maddenin birinci fıkrası, ihlali ancak "tespit" edebilmektedir. Söz konusu üye ülkeye müeyyide için 7. Madde'nin ikinci fıkrasının işletilmesi gerekmektedir. 7. Madde'nin ikinci fıkrası ise, üye devletin oy kullanma hakkından mahrum kalabilmesi için AB Zirvesi'nde "oy birliği" ile karar alınması zaruretini getirmektedir. Bu bağlamda ikinci fıkrada karar için oy birliğinin aranması şartı, antlaşmayı ihlal eden devlete karşı yaptırım uygulanabilmesi ihtimalini düşürmektedir. Bunun en büyük

nedeni, ihlal ile itham edilen devleti destekleyen bir başka devletin kararı veto etmesi ihtimalidir. AB Antlaşması'nın 7. Maddesi, uygulanma ihtimalinin düşük olması sebebiyle bir "nükleer seçenek" olarak ifade edilmektedir.<sup>11</sup>

Yaptırım kararı için "oy birliği"nin zaruri olduğunun farkında olan Polonya ve Macaristan; AB Zirvesi'deki oylamada ellerindeki "veto hakkıyla" birbirlerini destekleyeceklerini ifade etmişlerdir.<sup>12</sup> Bu noktada Avusturya, Çekya, Slovakya gibi AB'nin derinleşme politikalarına şüpheyle yaklaşan devletlerin de "7. Madde" ihtilafında Macaristan ve Polonya'yı en azından söylemleriyle yalnız bırakmayacağı tahmin edilmektedir.

### Sonuç: Sancılar bir çözüme mi doğuruyor?

AB'nin mahiyetini bütünüyle açıklayabilmek mümkün değildir. Nitekim Birliği tanımlama girişimlerinin Birliği betimlemekten öteye geçemediği görülmektedir. "Kör adamlar ve fil hikâyesi" ile anlatılageldiği üzere AB'nin mahiyetinin açıklanması, Birliğe hangi perspektiften bakıldığına göre değişiklik göstermektedir. Hikâyeye göre birkaç kör adam bir file yaklaşır ve her biri file dokunarak, dokundukları varlığın ne olduğunu keşfetmeye çalışır. Filin hortumuna dokunan kişi fili "uzun ve zayıf" olarak, filin kulağına dokunan kişi fili

“oval ve düz olarak”, ayaklarına dokunan kişi ise fili “geniş ve silindirik” olarak betimler. Fakat hikâyeye göre kör adamlardan hiçbiri fili tanımlayabilmek için kesin bir sonuca ulaşamaz. Çünkü filin sadece belli bölgelerine temas ediyorlardır ve her kişi bir diğerinin kanıtlarına karşı antitez üretebilmek için kendi deneyimleri kadarından yararlanmaktadır. Kör adamlar ve fil hikâyesinin ana teması bir boyutuyla da bütüncül bir AB okumasının zorluğunu ifade etmektedir.<sup>13</sup>

Bu bağlamda Birliğin hem kurumsal yapısıyla hem de üye ve aday ülkeleriyle çok boyutlu bir forma sahip olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Birliğin kuruluşundan günümüze üye ülkeler, aday ülkeler ve Birlik kurumları arasında birçok kez gerilim yaşanmıştır. Birliğin bu kadar çeşitli gerilimlere sahip olması, parçalanacağı manasına gelmemektedir. Nitekim İngiltere’nin üyelikten ayrılma senaryosunda da Birliğin parçalanmaktan öte bir derinleşme sınavı verdiğini görmekteyiz. Bu noktada Birlik üyeliğinden ayrılan İngiltere’nin “çıkış senaryosu”nun; İngiltere’yi de kendi içinde gerilimlerle yüz yüze getirdiğini ifade etmek gerekiyor. Bu yönüyle her sınavda AB’nin “dağıldığı” iddiasını ortaya atmak, bir yanılgıdan öteye gitmeyecektir. Bu metin elbette ki Avrupa bütünlüğünün başarısız olmayacağı ihtimalinden söz etmemektedir. Fakat unutulmamalıdır ki, AB’nin dağılması durumunda, bağımlılığın giderek arttığı

uluslararası sistemde dağılan sadece AB olmayacaktır.

Polonya ve Macaristan sınavında Birlik aynı zamanda “denetim gücünü” de test etmekte; AB Antlaşması’nın 7. Maddesi’nin “oy birliği” zaafıyla da yüz yüze gelmektedir. Bunun yanında Macaristan ve Polonya’nın “yargılanmasının” AB açısından sakıncalı olabileceğine ilişkin eleştiriler de dile getirilmektedir. Kaldı ki Birlik içinde AB normlarını ihlal eden devletler sadece Polonya ve Macaristan değildir. Eğer yaptırım prosedürü devreye sokulur ve AB normlarını ihlal eden devletlerin oy hakları ellerinden alınırsa; Birlik yaptırım uygulamak zorunda kalacağı “AB- şüpheli” diğer devletleri de karşısına almak zorunda kalabilir. Bu bağlamda “yaptırım prosedürünün” bir domino etkisine neden olması, AB temellerini yerinden sarsabilecek bir riski de beraberinde getirmektedir.

Bu noktada Türkiye’nin de özellikle AB’nin “insan hakları ve hukukun üstünlüğü” normları konusunda; Birlik temsilcileri ile karşı karşıya geldiğini görmekteyiz. Polonya ve Macaristan’ın AB ile Türkiye arasındaki gerilimlerde Türkiye’ye olan desteklerini defaatle vurguladıkları gözlemlenmektedir. Türkiye’nin AB ile ilişkilerini hangi boyuta taşıyacağı konusunda ise, Türkiye’deki iç dinamiklerin belirleyici olacağını belirtmek gerekmektedir.

## Sonnotlar

- <sup>1</sup> “World leaders to descend on France for WWI commemorations,” *AFP*, 4 Kasım 2018, <https://www.afp.com/en/news/15/world-leaders-descend-france-wwi-commemorations-doc-1ai22p2> (5 Kasım 2018).
- <sup>2</sup> Mustafa Kutlay, “Euro Krizi ve AB’nin Geleceği: Artık Herkes John Mearsheimer,” *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C. 8, S. 29 (2012): s. 161.
- <sup>3</sup> Ian Manners, “Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union’s External Actions,” *Journal of European Integration*, Vol. 37, No. 2, (2015), s. 302.
- <sup>4</sup> AB Antlaşması için bk. “The Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF)
- <sup>5</sup> “AB, Polonya’nın oy hakkını elinden alabilecek Madde 7’yi işleme koydu,” *BBC Türkçe*, 20 Aralık 2017, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42426773> (5 Kasım 2017).
- <sup>6</sup> “AB Polonya ile mahkemelik oldu,” *Deutsche Welle Türkçe*, 24 Eylül 2018, <https://www.dw.com/tr/ab-polonya-ile-mahkemelik-oldu/a-45618271> (5 Kasım 2017).
- <sup>7</sup> “Polonya yargıçları erken emekli edemeyecek”, *Deutsche Welle Türkçe*, 19 Ekim 2018, <https://www.dw.com/tr/polonya-yarg%C4%B1%C3%A7lar%C4%B1-erken-emekli-edemeyecek/a-45961084> (5 Kasım 2017).
- <sup>8</sup> “Macaristan’ı AB haklarından yoksun bırakacak karar kabul edildi,” *Deutsche Welle Türkçe*, 12 Eylül 2018, <https://www.dw.com/tr/macaristan%C4%B1-ab-haklar%C4%B1ndan-yoksun-b%C4%B1rakacak-karar-kabul-edildi/a-45465583> (5 Kasım 2018).
- <sup>9</sup> Judith Sargentini, “Report on on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded,” *European Parliament*, July 4, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0250+0+DOC+XML+V0//EN&language=en> (5 Kasım 2018).
- <sup>10</sup> “Macaristan’ı AB haklarından...”.
- <sup>11</sup> Joseph Bebel, “Article 7: The European Union’s ‘Nuclear Option,’” European Institute, (Washington D.C., August 2017), <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.122935>.
- <sup>12</sup> “Hungary’s Viktor Orban challenges EU over Article 7 sanctions”, *Deutsche Welle English*, Sept. 25, 2018.
- <sup>13</sup> Donald J. Puchala, “Of Blind Men, Elephants and International Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, Issue. 3, Sept. 1971, s. 267.