

T.C.
POLİS AKADEMİSİ
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI POLİS ÇALIŞMALARI ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ MALİ ÇIKARLARININ
KORUNMASINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Engin GÜLBey

DANIŞMAN
DOÇ. DR. Mehmet ÖZCAN

ANKARA
2008

ÖZET

Bu çalışmada, AB mali çıkarlarının korunmasında denetimin etkinliği konusu incelenmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde, AB mali çıkarları ve denetim kavramları tanımlanmıştır. AB mali çıkarlarının ortaya çıktığı ana kaynak AT bütçesidir. Ağırlıklı olarak üye ülkelerin finanse ettiği Bütçeye karşı işlenen mali ihlal ve ihmaller, AB üyeleri ve vatandaşlarını olumsuz etkilemektedir. Bu bağlamda, üç tip denetim çeşidinin etkinliği AB mali çıkarları açısından ölçülmüştür.

İkinci bölümde, yasama denetimi ve AB mali çıkarlarının korunması ilişkisi incelenmiştir. Yasama denetimi konusunda ilk akla gelen kurum Avrupa Parlamentosudur. Avrupa Parlamentosu'nun bütçe üzerindeki denetimi irdelenmiştir. Ayrıca, Parlamento denetiminin boşluğunu doldurmak adına kurulan yasama adına denetim kurumları olarak AB Ombudsmanlığı ve AB Sayıştay'ı çalışmada yer almaktadır. Üçüncü bölümde, yönetsel denetim ve AB mali çıkarlarının korunması ilişkisi incelenmiştir. Yönetsel denetim kurumları olarak; iç denetim birimleri, OLAF, EUROPOL ve EUROJUST üzerinde durulmuştur. Kurumların kısa tanımlarından sonra her kurumun mali çıkarların korunması konusunda katkı veya eksikleri tartışılarak, yönetsel denetimin değerlendirilmesi yapılarak bölüm tamamlanmıştır.

Dördüncü bölümde, denetimin son ayağı olan yargısal denetim ve mali çıkarların korunması konusu incelenmiştir. Yargısal denetim bölümünde diğer bölümlerden farklı olarak kurumların etkinliğinin analizi yerine, denetim adına yapılan çalışmalara ağırlık verilmiştir. Bu metodun seçilmesinin sebebi; AB bünyesinde mali çıkarların korunması adına yargısal bir kurum mevcut değildir. Dolayısıyla bölümde, ATAD'a değinilmiş ve yargısal denetim adına yapılan çalışmalardan olan Corpus Juris- AB mali çıkarlarının korunmasına ilişkin ceza hukuku kuralları üzerinde durulmuştur.

Yargısal denetimin değerlendirilmesinden sonra, yeni kurum önerisinde bulunulmuştur. Yeni kurum önerisi olarak Avrupa Hesap Mahkemeleri önerilmiştir. Bu mahkemeler, AB mali çıkarlarının korunması konusunda denetimin birçok eksikliğini bertaraf etmektedir. Önerilen kurum, tüm problemleri, özellikle ulus-ulusüstü çıkar çatışması gibi, çözememektedir. Ancak, halihazırdaki denetim sisteminden çok daha iyi bir sistemin önerildiği düşünülmektedir. Çalışma, bölümlerin ve yeni kurumun değerlendirildiği sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: AB mali çıkarları, denetim, Corpus Juris projesi, bütçe, etkinlik.

ABSTRACT

This paper analyzed the effectiveness of audit/control mechanisms concerning the protection of EU financial interests. The first chapter defines the concepts of EU financial interests and audit/control mechanisms. Budget of the European Communities was the main source of EU financial interests. Financial violations of the budget which is mainly financed by the member states have negative effects on the EU members and citizens. The paper evaluates the effectiveness of three versions of audit\control mechanisms in terms of protection of EU financial interests: legislative audit, administrative audit and jurisdiction.

In the second chapter we examined the relations between legislative audit and the protection of EU financial interests. Since The European Parliament is the primary institution that makes legislative audit, the chapter focuses on The Parliament's audit function on the budget. The chapter also analyzes the role of EU Ombudsman mechanism and European Court of Auditors, which perform the auditing functions on behalf of the legislative institutions.

In the third chapter, the connections between administrative audit and the protection of EU financial interests are examined. The section studies Internal Audit Units, OLAF, EUROPOL and EUROJUST which are the most significant administrative audit institutions. After briefly introducing the institutions, we review their sufficiency to provide protection for EU financial interests. The chapter is concluded by making a general assessment of administrative audit structures.

In the fourth chapter, we analyzed the links between jurisdiction, which is the last part of audit/control mechanism, and the protection of financial interest of EU in detail. In this part, some important studies and projects related to criminal law, such as Corpus Juris project, are analyzed without giving an institutional example since there is no such specific institution that is founded to judge threats and fraud against EU financial resources.

After the evaluation part, a new institution named European Account Courts was proposed to prevent some of the deficiencies of present audit/control systems and provide an effective protection for EU interest. Even if this new court may not solve all of the problems, such as the conflicts between the Member States and the EU institutions, it is believed that it will help developing the existing system.

Keywords: EU financial interests, audit, Corpus Juris project, budget, effectiveness.

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	vi
TABLolar	vii
ŞEMALAR.....	viii
ÖNSÖZ.....	ix
GİRİŞ.....	1

1 BÖLÜM: AB MALİ ÇIKARLARI VE DENETİM

<i>1.1 AT/AB Bütçesi ve Temel İlkeleri</i>	6
A. Bütçenin Hazırlanması.....	8
B. Bütçenin Yapısı.....	10
<i>1.2 Denetim Kavramı</i>	17
A. Denetimin Etkinliği Kavramı.....	18
B. Denetimin Sınıflandırılması.....	19

2 BÖLÜM: YASAMA DENETİMİ VE AB MALİ ÇIKARLARI

<i>2.1 Yasama Denetimi Kavramı ve Avrupa Parlamentosu</i>	20
<i>2.2 Yasama Adına/Namına Denetim</i>	22
A. AB’de Ombudsman Denetimi.....	23
B. AB Sayıştayı ve Dış Denetim.....	24
1) Sayıştay’ın Görevleri ve Yetkileri:.....	25
2) Sayıştay Denetiminin Kapsamı:.....	26
3) Denetimin Yürütülmesi ve Raporlama.....	27
4) AB’nin “Mali Vicdanı” Sayıştay’ın Etkinliği.....	29

3 BÖLÜM: YÖNETSEL DENETİM VE AB MALİ ÇIKARLARI

3.1 Yönetisel Denetim Kavramı	31
3.2 İç Denetim	31
A. Kontrolörlükten İç Denetçiliğe.....	32
B. İç Denetim ve Mali Çıkarların Korunması	34
3.3 OLAF (Office Européen De Lutte Anti-Fraude)	36
A. OLAF'ın Yapısı.....	36
B. OLAF ve Mali Çıkarların Korunması.....	41
3.4 Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL)	45
A. EUROPOL'ün Yapısı.....	46
B. EUROPOL'ün Faaliyet Alanı.....	48
C. EUROPOL ve Mali Çıkarların Korunması.....	49
3.5 Avrupa Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST)	50
A. Kuruluşu, Yapısı, Diğer Kurum İlişkileri.....	50
B. EUROJUST ve Mali Çıkarların Korunması.....	53
3.6 Yönetisel Denetimin Değerlendirilmesi	54

4 BÖLÜM: YARGISAL DENETİM VE AB MALİ ÇIKARLARI

4.1 Yargısal Denetim Kavramı	59
4.2 AB'nin Sütunlar Üzerine Kurulu Yapısı	60
A. Birinci Sütunun Hukuksal yapısı.....	61
B. Üçüncü sütunun Hukuksal yapısı.....	62
4.3 Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi	66
A. ATAD'ın Birinci Sütun Kapsamındaki Rolü.....	67
B. ATAD'ın Üçüncü Sütun Kapsamındaki Rolü.....	71
4.4 AT Mali Çıkarlarının Ceza Hukuku Yoluyla Korunması:	73

A. Ulusal Düzeyde AT Mali �ıkarlarının Korunması:.....	74
B. Topluluk Düzeyinde Ceza Hukuku Yoluyla Mali �ıkarların Korunması....	76
1) AT'nin Mali �ıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları.....	79
2) Corpus Juris'in Yeni Kurumu: Avrupa Savcılığı	89
4.5 Yargısal Denetimin Değerlendirilmesi.....	94
4.6 Yeni Kurum �nerisi: Avrupa Hesap Mahkemeleri.....	96
SONUÇ	
<i>Denetimin Etkinsizliği.....</i>	103
KAYNAKÇA.....	110

KISALTMALAR

AAET: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB: Avrupa Birliği
ABA: Avrupa Birliği Antlaşması
ABS: Avrupa Birliği Savcısı
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AETA: Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması
AHM: Avrupa Hesap Mahkemeleri
AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT :Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB: Avrupa Merkez Bankası
AMS: Avrupa Mali Savcısı
AT: Avrupa Topluluğu
ATA: Avrupa Topluluğu Antlaşması
ATAD: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
AS: Avrupa Savcılığı
CMS: OLAF Olay Yönetim Servisi
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
ECA: Avrupa Birliği Sayıştayı
EDU: Avrupa Uyuşturucu Ofisi
EJN: Avrupa Yargı Ağı
EPS: EUROPOL’ü kuran Sözleşme
EUROPOL: Avrupa Polis Ofisi/Gücü
EUROJUST: Avrupa Adli İşbirliği Birimi
IAS: İç Denetim Servisi
PIF: AT’nin Finansal Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Sözleşmesi
OLAF: Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi
UCLAF: Dolandırıcılık ile Mücadele Koordinasyon Birimi.
YAS: Yetkilendirilmiş Avrupa Savcısı

TABLÖLAR

Tablo 1: AB Bütçesinden Üye Ülkelere Yapılan Ödemeler.....	15
Tablo 2: Üye Ülkelerin Topluluk Bütçesine Net Katkıları	16
Tablo 3: Eylül 2004 itibariyle OLAF Bünyesinde Olan Dosyaların Durumu.....	40
Tablo 4: OLAF'a gelen Ağustos 2003-Eylül 2004 arası İhbar Bilgileri.....	42
Tablo 5: OLAF Soruşturmalarındaki Ana Eksiklikler.....	44

ŞEMALAR

Şema 1: AB Bütçesinin Hazırlanmasının Safhaları.....	8
Şema 2: 2005 Yılı AB Bütçesi Gelirlerinin Oransal Dağılımı.....	12
Şema 3: 2005 Yılı AB Bütçesi Harcamalarının Oransal Dağılımı.....	13
Şema 4: Avrupa Parlamentosu'nun Bütçe Denetimi Organizasyonu.....	22
Şema 5: Aralık 2004 itibariyle OLAF Bünyesinde Olan Dosyalar Durumu.....	40
Şema 6: Tablo 5'in Grafiğe Aktarılmış Şekli.....	44
Şema 7: Almanya'nın 1978-2000 arasındaki Sosyal ve Çevre Politikaları ile ilgili direktiflere dair ATAD kararlarına uyma oranları.....	94
Şema 8: Önerilen Yeni Sistem Avrupa Hesap Mahkemelerine dair Sistem.....	102

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, dünya siyasetinde en önemli aktörlerden biri olan Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarının korunması konusunda yapılan ve yapılacak denetimlerin etkinliği incelenmiştir. Avrupa Birliği'nin kurulması ile birçok alanda ilklere imza atılmıştır. İki Dünya savaşına beşiklik yapan topraklarda, ikinci dünya savaşından çok kısa bir süre sonra üç farklı topluluğun kurulması, kurucu ülke Fransa, Almanya, İtalya ve Benelux ülkeleri adına takdir edilmesi gereken bir durumdur. Savaşların ve karşılıklı çekişmelerin üzerine bir beyaz sayfa olarak açılan bu bütünleşme artan bir hızla yeni açılımlar yapmış ve günümüzde ülkemiz Türkiye'nin de aday ülke olduğu bir tablo ortaya çıkmıştır.

Halihazırda üye sayısı 27 devlet olan Birlik, diğer uluslararası kurum ve kuruluşlardan öte bir yapı haline dönüşmüştür. Bu yapının yeni bir federal devlet mi, yoksa daha tanımı yapılmamış yeni bir mekanizma mı olduğu tartışılabilir bir konudur. Ancak tartışılmayacak olan Avrupa Birliği'nin kurulduğu günden bu güne ülkeler arasında oluşan karşılıklı güven mekanizması üzerine kurulu olduğu gerçeğidir. Karşılıklı güven, Fransa'yı 1940'larda bir karış toprağını geçmemesi için Almanya'ya karşı binlerce vatandaşı kaybettiren ülke pozisyonundan, bugün Schengen anlaşmasıyla birlikte, Alman vatandaşlarına tüm topraklarını açan bir ülke pozisyonuna getirmiştir. Bu büyük değişim, birçok üye ülke için geçerlidir.

Karşılıklı güvenin bu kadar ön planda olduğu bir yapıda, dikkat edilmesi gereken konulardan biri çıkarların, özellikle mali çıkarların, nasıl korunduğudur. Almanya'nın İspanya tarafından mali açıdan zarar görmesi, Almanya'nın Birliğe olan katkısının ve desteğinin azalmasına sebep olabilir. Benzeri şekilde, tüm üye ülkeler, kendi ulusal menfaatlerinden fedakarlık yaparak kurdukları bu yapıda, eşitlik ve adaletin sağlanmasını isteyeceklerdir. Bu noktada, eşitlik ve adaletin sağlanması gereken ilk ve öncelikli alan olarak mali çıkarlar karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamız da, AB'nin temel dinamikleriyle birebir ilgisi olan mali çıkarların korunması konusunda denetimin etkinliğini incelemeyi hedeflemiştir. Bu incelemenin yapılması, AB otoriteleri için zayıf veya güçlü bir alanın tespiti anlamına gelmektedir; eğer denetimin etkinliği düşük bir seviyede ise, yani mali çıkarların korunması zayıf bir alansa otoritelerce gerekli tedbirlerin alınması adına yol gösterici olacağı umulmaktadır. Ayrıca, ülkemiz Türkiye'nin Avrupa Birliği'yle üyelik için süren müzakereler kapsamında, çalışmamızın bilgilendirici ve yönlendirici olacağı düşünülmektedir.

GİRİŞ

Mali çıkar, ortaklık ilişkilerinin ana kaynağıdır. Mali çıkar kavramında kullanılan “çıkâr” kelimesi, “dolaylı bir biçimde elde edilen kazanç, menfaat, yarar”¹ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada, çıkâr kelimesi menfi bir çağrışım yapmaktadır. “Çıkârına bakmak, çıkâr gözetmek” gibi deyimler de bu kötü çağrışımı arttırmaktadır. Toplumsal hayatta, bu tip bir anlamı olan çıkâr ifadesi, uluslararası ilişkilerde kullanılan yaygın bir kavramdır. Uluslararası ilişkilerde, iki ana teori olan realizm ve idealizm, devletlerin davranış biçimlerini tanımlarken, çıkâr (interest) kavramını kullanmışlardır. Realizm, devletlerin kendi çıkarlarını ön plana çıkarırken; idealizm ve devamı olarak görülen liberalizm, karşılıklı çıkar-mutual interest- ilişkisi üzerinde durmuştur. Çıkâr kavramının, bir kısmını ifade eden ve alt kümesi olan mali çıkar kavramı da benzer biçimde, devletlerin davranış biçimlerini belirlemektedir. Mali çıkarlar konusundaki yaklaşımlarına göre devletler sınıflandırıldığında; sadece kendi mali çıkarlarını düşünen ve kapalı ekonomi olarak ifade edilen devletler ve karşılıklı olarak mali çıkarların korunmasını amaç edinen veya küreselleşmenin bir sonucu olarak liberal açık ekonomi politikasına sahip devletler karşımıza çıkmaktadır.

Basit anlamda mali çıkar, bireyin veya topluluğun ekonomik pozisyonlarını daha iyi bir konuma taşımak için faydalarını maksimize etme çabasıdır. Her ünite/birey mali çıkarını, maksimum seviyeye çıkarmak için gayret göstermektedir. Bu çabanın sınırı ise, diğer ünitenin/bireyin mali çıkarlarının zarar görmesine kadar sürebilmektedir. Dolayısıyla, mali çıkarların korunması hem birey /üye/ taraflar için bir güvence kaynağı oluşturmakta, hem de varsa ortaklığın başarısını ve yaşam süresini arttırmaktadır.

Her alanda karşımıza çıkan mali çıkar kavramı, Avrupa Birliği’nin gelmiş olduğu son noktada, ekonomik bütünleşmenin at başı fonksiyonunu üstlenmiştir. Avrupa Birliğinin temelini oluşturan ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşmasının kurduğu kuruluşun adı, bilindiği üzere Avrupa Ekonomik Topluluğudur. Ekonomik Topluluğun basite indirgenmiş hali, iş ortaklığıdır. İş ortaklığında, en önemli konu karşılıklı çıkarların korunmasıdır. Ekonomik çıkar veya mali çıkarların korunması, üye devletler arasında karşılık güven için vazgeçilmez unsurdur. Uluslararası ilişkilerde en önemli konulardan olan güvenlik (security) sorunu, bir anlamda mali çıkarların korunması yoluyla sorun olmaktan fırsata dönüşecektir. Keza, yarım yüzyılı aşkın

¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü.

süredir varlığını farklı isimlerle de olsa sürdüren Avrupa Birliği, bu fırsatı iyi değerlendirmiş olacak ki, ülkeler birbirlerine güvenmiş ve birlik olmuşlardır.

Ancak, temelinde ekonomik menfaat olan bu birliktelikte, gelecekte tarafların mali çıkarlarında oluşabilecek bir kayıp, haksızlık çatlamlara sebep olacak ve çatlamların artış hızına bağlı olarak sonuçta birliğin üyeleri arasındaki güven mekanizması zarar görebilecektir. Uluslararası arenanın en büyük ekonomik güçlerinden olan Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarının, üye ülkeler arasında haksızlık ve eşitsizlik yaratmadan korunması konusu, zor ve komplike bir durum arz etmektedir, edecektir. Avrupa Topluluğu mali çıkarlarına karşı istismar konusunda, farklı rakamlar telaffuz edilmektedir. Bütçenin %7 ile %10 arasında bir istismar², AB Bütçesinin %20 sine yakını yolsuzluğa maruz³, gibi yaklaşımlar var iken UCLAF'a⁴ göre bu oran %1.7'dir. 1999 yılı için Bütçeye verilen zarar 413 milyon Euro⁵ iken, OLAF'ın 2004 yılı için tahmin ettiği zararın miktarı 1.78 milyar Euro'dur⁶. Net ve güvenilir bir rakama ulaşmak çok zor olmakla birlikte, giderek artan miktarda bir zarar ortaya çıktığı açıktır.

AB, uzun tartışmalardan sonra 2007-2013 dönemi bütçesini kabul etmiştir. Buna göre, 2007-2013 dönemi için AB üyesi ülkelerin milli gelirlerinin %1,045'ine karşılık gelen toplam 862,363 milyar Euro'luk bütçe öngörülmüştür.⁷ Kabaca bir hesaplama, AB Bütçesine karşı işlenen kural dışılığın karşılığı; %1.7 oran ile en az 14 milyar Euro⁸, yukarıda geçen verilerin ortalaması olarak 2007-2013 Bütçesinin %12'sine karşı suç işlendiği varsayılırsa, 103 milyar Euro gibi bir maddi kayıpla karşı karşıya kalınmaktadır. Kıyaslama açısından, Türkiye'nin 2007 Bütçe rakamı 204.9 milyar YTL olup, yaklaşık olarak 115 milyar Euro'ya tekabül etmektedir. Yani, AB mali çıkarlarının etkin korunmaması sonucu, 6 yıllık süre zarfında, bir Türkiye Bütçesi AB tarafından paraların nereye gittikleri belli olmadan harcanmaktadır. Ayrıca bu giden paraların, suç örgütü ve yasa dışı yapılanmaların eline geçtiği varsayımı, bu tabloyu daha da kritik

² Isabella Petersson, *The Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, Centre for European Studies- Lund University, Lund, 2000, s. 6.

³ Ulrich Sieber, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, Crime, Law & Social Change 30:1-42, 1998, s. 1.

⁴ UCLAF: Dolandırıcılık ile Mücadele Koordinasyon Birimi.

⁵ Mustafa Ruhan Erdem, *Avrupa Birliği Hukuku'nun Üye Devletlerin Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukuna Etkileri*, Seçkin, Ankara, 2004, s.149

⁶ OLAF, *Report of Supplementary Activity Report for the Year 2004*, Brüksel.

⁷ Ntilek Iliaz, *AB Bütçesi Ve 2007-2013 Mali Perspektif*, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97> son erişim tarihi: 01.12.2007

⁸ UCLAF'ın belirttiği orana göre.

kılmaktadır. Sadece bu rakamlar, AT mali çıkarlarının korunması konusunun önemini ispatlamak için yeterlidir. Bu noktada, AT Antlaşması m.280’de konunun önemi vurgulanmıştır. ATA m. 280 AT finansal çıkarlarının korunması konusunda en güçlü ve etkin hukuki kaynaktır. Bu maddede:

1. Topluluk ve üye devletler, bu madde uyarınca caydırıcı olacak ve üye devletlerde etkili koruma sağlayabilecekleri şekilde önlemler almak yoluyla Topluluğun mali çıkarlarına zarar veren yolsuzlukla ve diğer hukuka aykırı eylemlerle mücadele eder.

2. Üye devletler, kendi mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluklarla mücadele etmek için aldıkları önlemlerin aynısını Topluluğun mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluklarla mücadele etmek için de alırlar.

3. Bu Antlaşmanın diğer hükümleri saklı kalmak kaydıyla, üye devletler, Topluluğun mali çıkarlarını yolsuzluğa karşı korumayı amaçlayan faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlarlar. Bu amaçla, Komisyon ile birlikte, yetkili makamlar arasında yakın ve düzenli bir işbirliği oluştururlar.

4. Konsey, Madde 251’de belirtilen usul uyarınca hareket ederek ve Sayıştay’a danıştıktan sonra, Üye devletlerde etkili ve eş değerde koruma sağlamak amacıyla, Topluluğun mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluğu önleme ve yolsuzluğa karşı mücadele alanlarında gerekli önlemleri kabul eder. Bu önlemler ulusal ceza hukukunun veya ulusal adliye yönetiminin uygulanmasını etkilemez.

5. Komisyon, Üye devletlerle işbirliği halinde, bu maddenin uygulanmasına yönelik olarak alınan önlemler hakkında Avrupa Parlamentosu’na ve Konsey’e her yıl bir rapor sunar.”⁹ denilmektedir. Bu madde, çalışmamızın anayasası hükmündedir. Yapılan çalışmalar, kurulan kurumlar bu maddenin uygulamaları mahiyetindedir.

Bu çalışmanın amacı, AB için bu kadar önem arz eden mali çıkarların korunması konusunda, denetimin etkinliğini incelemektir. Çalışmamızda, öncelikle mali çıkarlar ve denetim kavramları üzerinde durulacaktır. Mali çıkarların ortaya çıkışını anlamak adına, ana kaynak olan AB’nin Bütçesi incelenecektir. AB Bütçesine dair genel bilgilendirmeden sonra, mali çıkarlar ile denetim ilişkisi üzerinde durulacak ve denetim kavramı üzerinde yoğunlaşılacaktır. Denetimin kapsamında, yasama denetimi, yönetsel denetim ve yargı denetimi bulunmaktadır.

⁹ Enver Bozkurt, Arif Köktaş, Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Temel Mevzuatı*, Asil , Ankara, 2005, s.431. Tüm ATA ve ABA maddelerinin metin çevirileri bu kaynaktan alınmıştır.

İkinci bölümde, yasama denetimi üzerinde durulacaktır. Bu konuda, Avrupa Parlamentosu'na ciddi görevler düşmektedir. Yasama denetiminin bir çeşidi olan yasama adına denetim irdelenecektir; yasama adına denetim kurumları Ombudsmanlık müessesesi ve AB Sayıştay'ı (ECA) mali çıkarların korunması açısından incelenecektir. Yasama denetiminden sonra, yönetsel denetime geçilecektir. Üçüncü bölüm olan yönetsel denetimde; iç denetim, OLAF, EUROPOL ve yargısal denetim kapsamında olması gereken ancak koordinasyon görevi sebebiyle yönetsel denetime dahil edilmesi daha uygun görülen EUROJUST kurumları incelenecektir.

Dördüncü bölüm yargısal denetimde, Avrupa Topluluğunun (AT) hukuk yapısıyla ilgili olarak birinci ve üçüncü sütundan bahsedilecek, ATAD ve ilk derece mahkemeleri ile AT mali çıkarlarının korunması konusunda yapılan ceza hukuku çalışmaları üzerinde durulacaktır. Yapılan çalışmalar arasında, ön plan çıkan "Corpus Juris 2000" projesinde yoğunlaşılacaktır. Sonuç bölümünde ise, incelenen denetim türlerine ait genel değerlendirme yapılacaktır. Bu değerlendirmenin ardından, AB mali çıkarlarının korunması konusunda denetimin etkinliğini arttırmak adına, yeni kurum olarak Avrupa Hesap Mahkemelerinin kurulması önerisinde bulunularak çalışma tamamlanacaktır.

Çalışmamızın sınırlılıkları; ele aldığımız "mali çıkarların korunması konusunda denetim" bağlamında veritabanları taranmış, ancak konuyla ilgili sınırlı makale ve çalışmaya ulaşılmıştır. AB bünyesinde, konuyla ilgili birçok hukuki belge olmasına rağmen, çalışmaların çoğunluğu konunun bir kısmına değinmiştir. Bu parçalı durum, konu üzerinde genel değerlendirme yapılmasını zorlaştırmaktadır. AB bünyesinde yapılan mali çıkarlarla ilgili çalışmaların odak noktasında, ceza hukuku öncelik aldığından, denetim mekanizmalarıyla ilgili yapılan çalışmalar mali çıkarların korunması açısından ayrıca bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Ele alınan tüm kurum ve çalışmalar, mali çıkarların korunması açısından değerlendirilerek, kurum veya çalışmaların diğer yönleri sınırlı ölçüde ele alınmıştır. Mali çıkarların ihlali ile ilgili net ve kabul edilmiş istatistik ve veriler bulunmamaktadır. Bu sebeple, olabildiğince resmi kurumların istatistik ve verileri kullanılmaya çalışılmıştır. Mali çıkarların korunması konusunda, AB bünyesinde birçok birbirine benzer hukuki belge ve kaynak mevcuttur. Bu kaynak ve belgelerin tümünün değerlendirilme imkanı olmadığından, en kapsamlı olarak görülen hukuki çalışma olan Corpus Juris çalışması üzerinde durulmuştur.

1. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ MALİ ÇIKARLARI VE DENETİM

Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarının korunması konusuna geçmeden önce, Avrupa Birliği'nde mali çıkarların nasıl ortaya çıktığını ele almak gerekmektedir. Mali çıkarların ortaya çıktığı, ilk ve ana kaynak Avrupa Topluluğunun Bütçesidir. Birliğin, siyasi ve sosyal hedeflerine ulaşabilmesi için, belirlenen ortak politikaları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu politikaların uygulanması, bazı harcamaların yapılmasını gerektirmiş ve bu nedenle, AB'nin bir takım gelir kaynaklarına ihtiyaç duyması sonucunu doğurmuştur.¹⁰ Üye devletler haricinde, ayrı bir Birlik Bütçesinin oluşumu, ekonomik bütünleşmeyi ve yanı sıra siyasi ve sosyal bütünleşmeyi de hedefleyen AB için kaçınılmaz olmuştur. Bu gelir ve harcama kalemleri, üye ülkelerin ulusal bütçe sistemleri haricinde, bağımsız bir topluluk bütçesinin¹¹ varlığını gerekli kılmıştır. Bu amaçla, ATA m.269'da: "Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, oybirliğiyle, Üye Devletlere kendi anayasal kurallarına göre kabul etmeleri için tavsiye edeceği, Topluluğun öz kaynakları sistemi ile hükümleri belirler"¹², denilerek mali açıdan Topluluk, belli ölçülerde özerklik kazanmıştır. Bu özerklikte beraberinde, çıkarların bizzat Topluluk tarafından korunması anlayışını getirmiştir.

Üye ülkelerden toplanan paralar ve diğer kaynaklardan oluşan bu Bütçe, ulus devletlerin daha üst bir mekanizma olan ulus-üstü Avrupa Topluluklarına Bütçe hakkını¹³ devrederek, gelir toplama ve gider gerçekleştirme görevini vermesidir. Tüm üyelerin, dolayısıyla Avrupa vatandaşlarının, paralarından oluşan Bütçe, AB'nin ilk ve öncelikli korunması gereken mali çıkar kaynağıdır. AB Komisyonunun 2006 yılında yayımladığı "Ortak Geleceğimize Yatırım: AB Bütçesi" başlıklı yazıda, Bütçe sayesinde yolların inşa edildiği, istihdam alanlarının oluştuğu, kültürel çeşitliliği finanse ettiği, çocuk hastalıklarıyla, eşitsizliklerle mücadele ettiği, gibi birçok sayılan alanda AB'nin doğusuyla batısını birleştirdiği ve üçüncü dünya gelişimine katkıda bulunulduğu

¹⁰ Nagihan Oktayer, "Türkiye'nin Avrupa Birliği Bütçesine Muhtemel Katkıları", AB'ye Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna 17. Maliye Sempozyumu, Antalya, 2002

¹¹ Topluluk bütçesi, Maastricht Antlaşmasının Avrupa Birliği'nin kurması ile AB bütçesi olarak da ifade edilmektedir.

¹² Bozkurt, Köktaş, Özcan, AB Temel Mevzuatı, 2005, s. 424.

¹³Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplayıp yine halk adına bu gelirleri harcamasına "**bütçe hakkı**" denilmektedir.

ifade edilmiştir.¹⁴ Yani AB Bütçesi, AB'nin gelecekteki hedef, hayal ve birlikteliğinin kaynağı ve yapıcısı olarak görülmektedir. Bütçede oluşabilecek yasadışı her türlü sızıntı, eksilme direkt olarak Avrupa Birliğinin vatandaşlarının çıkarlarının korunmadığı ve geleceğinin tehlikeye atıldığı anlamına gelecektir.

1.1 AT/AB BÜTÇESİ VE TEMEL İLKELERİ

AT Bütçesi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Bütçesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Bütçesi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Bütçesinin 1965 yılında imzalanıp, 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması'yla (Merger Treaty)¹⁵ kurulmuştur. Bu aşamadan önce, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Bütçesi, yalnızca Topluluğun idari giderlerini karşılamaya yönelik olarak oluşturulmuştur. Bu amaçla, kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirin azami yüzde 1'lik kısmının AKÇT Bütçesine devredilmesi kabul edilmiştir. AAET Bütçesi, idare ve yatırım bütçesi ve işletme bütçesi olmak üzere, iki ayrı bütçe olarak oluşturmuştur. 1958-1967 yılları arasında, AAET Bütçesi harcamalarının toplam tutarı: 643,2 milyon ECU olmuştur.¹⁶ 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması'yla Bütçe, AKÇT ve Genel bütçe adı altında ikiye ayrılmıştır.¹⁷ Bütçelerin birleştirilmesinin ardından, Roma Antlaşmasının 201.maddesinde belirtilen doğrultuda, mali özerklik konusunda çalışmalar yapılmış, bütçenin kendi gelirlerine kavuşturulması ve bütçe üzerinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması konusunda mutabakat sağlanmıştır. Daha önceden üye ülkelerin katkılarıyla beslenen Topluluk bütçesi, 21 Nisan 1970 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Lüksemburg Antlaşması ile, genel bütçe ve AKÇT işletme bütçesi olmak üzere iki ana kaleme indirgenmiştir.¹⁸ Böylece, 21.4.1970 tarihli Konsey Kararıyla¹⁹ AETA m. 201/3'e dayanarak, Topluluğa özgü finans araçları meydana getirilmiş ve her ne kadar bunlar önce üye devletler tarafından elde edilmekte ve daha sonra Komisyon'a aktarılmakta ise de, bu yönde üye devletlerin bir iradesi bulunmadığı için, finansal yönden Topluluğa

¹⁴ European Commission, *Investing in our common future: the budget of the European Union*, 2006, s.2.

¹⁵ http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm, son erişim tarihi: 07.08.2007

¹⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, *Avrupa Birliği bütçesi – fonları ve Türkiye'nin tam üyeliği*, DPT, Ankara, 1998, s. 12.

¹⁷ Nil Karaca, *The Community Budget: Facts in Figures*, Maliye Bakanlığı, 2007

¹⁸ Habib Yıldız, Fatih Yardımcıoğlu, *Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılmasa*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 6:2, 2005, s.79.

¹⁹ ABI 1970 194, s. 9 vd

belli ölçüde bir özerklik sağlanmıştır.²⁰ 1970 yılı itibariyle, bağımsız Topluluk Bütçesi tesis edilmiştir. Artık, ortak politika ve hedeflerin gerçekleştirilebileceği özerk bütçeli bir yapı oluşmuş ve bütçeye katkı sağlayan üyelerin mali çıkarları gündeme gelmiştir.

İlk olarak özerk bütçe için:

- Üye ülkelerin Şeker ve Glikoz üzerinden aldıkları vergiler ile tarım ürünleri ithalatında tahsil edilen Prelevmanlar, 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçeye devredilecektir;

- Üye ülkelerin üçüncü ülkeler kaynaklı ithalattan aldıkları gümrük vergilerinin yüzde 50'si 1971, yüzde 62,5'i 1972, yüzde 75'i 1973, yüzde 87'si 1974 ve tamamı ise 1975 yılından itibaren Bütçeye aktarılacaktır;

- 1971-1974 döneminde üye ülkelerin Bütçeye yaptıkları doğrudan katkı payları ise Lüksemburg Antlaşması ile Lüksemburg için yüzde 0,2, Belçika için yüzde 6,8, Hollanda için yüzde 7,3, İtalya için yüzde 20,2, Fransa için yüzde 32,6 ve Almanya için ise yüzde 32,9 olarak yeniden düzenlenmiştir;

- Üye ülkelerin katkıları, yıldan yıla azami +% 1 ilâ -% 1,5 arasında değişebilecektir.²¹

Ülkelerin katılım paylarının farklı tutar ve oranlarda olması ve ülkelere yapılan yardımların farklılık arz etmesi, mali çıkarların korunmasının önemini arttırmaktadır. 70'li yıllarda başlayan ve hala süren özerk bütçeleme sürecinde, Almanya için %32,9 olan katılım payı, Lüksemburg için yüzde 0,2 olarak gözükmektedir. Yaklaşık 60 kat fazla katkı yapan Almanya, doğal olarak bu katkıların doğru yerlere harcanmasını isteyecek ve bu konuda ısrarcı ve takipçi olacaktır. Mali çıkarın anlamı ve önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Bir havuzda toplanan paraların, belirlenen oranlarda dağıtılması ve sonuçta hedeflenen politika ve gelişmeler için kullanılması gerekmektedir. Politikaların yerine getirilmesi, bütçeye katkı yapan üyelerin mali çıkarlarının korunduğu anlamına gelecektir. Ancak, AB'nin harcamaları korunmazsa, Almanya ve benzeri ülkeler ve vatandaşları kendilerini aldatılmış hissedecek ve gerekli önlemleri kendilerince alacaklardır.

AB Bütçesi temel altı ilke çerçevesinde düzenlenmektedir:

- Teklik (unity): AB Bütçesi, gelir ve giderin tek bir doküman içerisinde yer alacağı şekilde düzenlenmelidir.

²⁰ Erdem, a.g.e., s.147

²¹ DPT,a.g.e., s.14.

- Evrensellik (universality): Bütçede gelirler belirli bir harcama kalemine aktarılmamalı ve gelir ve gider kalemleri ayrı kalemler olarak gösterilmelidir.
- Yıllık (Annuality): Bütçe hareketleri bir yıllık bütçe dönemi için hesaplanmalıdır. Ancak, çoğu AB programının birkaç yılı kapsayacak şekilde düzenlenmesi nedeniyle, taahhüt edilen tahsisat (commitment appropriations) ve ödenecek tahsisat (payment appropriations) kavramları oluşturulmuştur. Taahhüt edilen tahsisat, AB'nin birkaç yıl boyunca çeşitli politikaları için ödemeyi taahhüt ettiği kalemleri kapsarken; ödenecek tahsisat geçmiş senelerde ödenme taahhüdünde bulunulan miktarlar ile içinde bulunulan mali yıl içinde ödenmesi gereken kalemleri kapsamaktadır.
- Denge (equilibrium): Bütçede gelir ve gider kalemleri denk olmalıdır. Öngörülme-yen giderler nedeniyle, bütçedeki gelirler yetersiz kalırsa, sözkonusu mali yılın bütçesi değiştirilerek tahsisatlar yeniden dağıtılır ve/veya bütçeye ek gelir sağlanması için çağrıda bulunulur. AB, bütçe açığını borçla kapatamaz.
- Belirlilik (specification): Bütçedeki her bir harcama kaleminin belirli bir amaca yönelik harcandığı belirtilmelidir.
- Euro : 1 Ocak 1999 yılından bu yana AB'nin para birimi Euro'dur ve AB bütçesinin gelir ve gider tahminleri Euro olarak belirlenmektedir.²²

A. Bütçenin Hazırlanması

Konsey, Avrupa Parlamentosu ile birlikte Topluluğun Bütçesini yapar. Ancak, Topluluk Bütçesinin hazırlanmasında ana fonksiyon Komisyona aittir. Komisyon, her yılın mart ayında görüşlerini almak üzere, Konsey ve Parlamento'ya bir belge sunar. Konsey ve Parlamento da görüşlerini Komisyona bildirir. Topluluğun organları, bir sonraki yıla ilişkin harcama tahminlerini en geç Temmuz ayına kadar Komisyona iletirler. Komisyon, 1 Eylül tarihine kadar teklifleri de dikkate alarak Bütçe taslağını hazırlar ve Konseye sunar.²³

Konsey, bütçe taslağını inceledikten sonra, bütçe tasarısına dönüştürerek 5 Ekim tarihine kadar Parlamenta'ya gönderir. Parlamentonun bütçe tasarısını inceleme süresi 45 gündür. Parlamento, bütçe tasarısını komisyonlar aracılığı ile inceler ve bütçe raportörü,

²² http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189%7C0%7CRAPID&lg=EN&display son erişim tarihi: 14.08.2007

²³ ATA madde 272.

parlamenteerlerin ve siyasi parti gruplarının da görüşlerini aldıktan sonra, hazırladığı raporu Parlamentonun genel kuruluna sunar.

Parlamento, Bütçeyi Konseyden geldiği gibi kabul ederse, bütçe kesinleşir. Parlamento, bütçe üzerinde sadece zorunlu olmayan gider kalemlerinde değişiklikler yapmaya yetkili olup, bütçenin bu kalemlerinde değişiklikler yapmışsa, bütçe tasarısı yeniden Konseye gönderilir. Konsey, Parlamentonun değişiklik önerilerini aynen benimserse, bütçe kabul edilmiş olur ve kesinleşir. Ancak, Konsey, Parlamentonun görüşlerini benimsemez ve tasarıda değişiklikler yaparsa, bütçe tasarısı yeniden Parlamenteoya döner.²⁴

Parlamento, kendisine ikinci defa gelen tasarı, üzerindeki incelemelerini 15 gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Eğer Parlamento, kendisine ikinci defa gelen bütçeyi aynen kabul ederse, bütçe kesinleşir ve yürürlüğe girer. Eğer Parlamento, gelen tasarıyı yine kabul etmezse, konu karma bir komisyona havale edilir. Parlamento ve Konsey arasında oluşturulan karma komisyonda anlaşma sağlanırsa, tasarı Parlamenteoca onaylanarak yürürlüğe girer. Aksi takdirde, yani karma komisyonda anlaşma sağlanamazsa, tasarının tümü Parlamento tarafından reddedilir. Bu durumda Konsey, yeni bir bütçe tasarısı hazırlar ve aynı prosedür tekrar işlemeye başlar.²⁵ Aşağıdaki şema 1’de²⁶, bütçe hazırlama süreci gösterilmektedir.

Bütçenin hazırlanma süreci, AB’nin artık bağımsız bir devlet gibi hareket edebildiğinin ispatıdır. Ancak, Konsey’in, Parlamentonun bütçeyi kabul etmesi üzerine söz hakkının ve reddetme yetkisinin olması, AB’nin hala üye devletlerin ulusal menfaatlerinin çatıştığı ve öncelikli olarak korunduğu bir yapıda devam ettiğini göstermektedir. Bu çatışmanın sebebi, çalışmanın birçok bölümünde geçen ulus-ulusüstü menfaat çekişmesinden kaynaklanmaktadır. Konsey, üye ülkelerin en üst yöneticilerinden oluşurken, Parlamento, AB adına seçilen parlamenteerlerden oluşmaktadır. Konsey’in bütçeye müdahalesi, seçilmişin atanmıştan emir alması olarak yorumlanabilir. Bu durum ise, özerk bütçesi olsa dahi, AB’nin tam olarak ulusüstü bir yapı olmadığını göstermektedir.

²⁴ ATA madde 272.

²⁵ ATA madde 272.

²⁶ DPT, a.g.e., s.27

Şema : 1 - Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanmasının Safhaları

Topluluğun çeşitli organlarının (Konsey, Parlamento, Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Sayıştay) harcamalarına ilişkin tahminlerini tespit etmeleri.	
↓	
Komisyonun gider tahminlerinin bildirilmesi	1 Temmuz (en geç)
↓	
Komisyondun ilk taslağı hazırlaması	Temmuz-Ağustos
↓	
Bütçe taslağının Konseye sunulması	1 Eylül (en geç)
↓	
Konsey tarafından Bütçe tasarısının hazırlanması	Eylül
↓	
Tasarının Parlamenteoya gönderilmesi	5 Ekim
↓	
Tasarının Parlamento tarafından incelenmesi	Azami 45 gün
↓	
Bütçede değişiklikler yapılmışsa	Parlamento Bütçeyi onaylamışsa, Bütçe kesinleşir,
↓	
Konseye ikinci inceleme için döner.	15 gün (azami)
↓	
Konsey Parlamentodaki değişiklikleri kabul etmemişse	Konsey Parlamentonun yaptığı değişiklikleri kabul ederse Bütçe kesinleşir.
↓	
Parlamenteoya ikinci defa gönderilir	Parlamento Bütçeyi kabul ederse, Bütçe kesinleşir,
↓	
Parlamento Konseyden gelen tasarayı kabul etmezse	
↓	
Uzlaşma Prosedürü	Anlaşma sağlanırsa Bütçe kabul edilerek yürürlüğe girer.
↓	
Bütçe Parlamento tarafından reddilir	
↓	
Konsey yeni Bütçe tasarısı hazırlar.	Prosedür yeniden başlar

B. Bütçenin Yapısı

AB Bütçesinin gelir kalemleri, büyük oranda üye ülkeler tarafından sağlanan kaynaklara dayanmaktadır. Bu kaynaklarının seviyesi, oy birliği ile alınan ve üye ülke

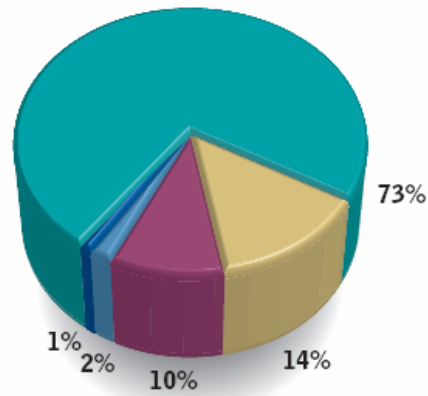
parlamentolarınca onaylanan Konsey kararı ile belirlenmektedir.²⁷ Daha farklı bir ifadeyle, AB Bütçesinin gelirleri, yine kendi iç yapısından, yani öz kaynaklarından gelmektedir. 1970 yılında uygulamaya başlanan ve çeşitli reform süreçlerinden geçerek, bugüne gelen öz kaynaklar sistemi dört temel gelir kaleminden oluşmaktadır:

- AB'ye üçüncü ülkelerden ithal edilen tarım ürünlerine uygulanan tarım vergileri, şeker ve glikoz vergileri;
- AB Ortak Gümrük Tarifesi uygulaması sonucu, AB'ye üçüncü ülkelerden ithal edilen mallardan alınan gümrük vergileri;
- Her üye ülkenin uyumlaştırılmış KDV tahakkuk tabanı üzerinden belirli oranda toplanan KDV gelirleri;
- Her yıl diğer bütçe gelir kalemleri dikkate alınarak belirlenen bir oranın tüm üye ülkelerin gayri safi milli hasıllarının (GSMH) toplamına uygulanmasıyla hesaplanan gayri safi AB iç hasılası. Örnek olarak; 2005 yılı için öngörülen bütçenin %73.4'ü GSMH temelinde sağlanan gelirlerden, %1.3'ü tarım ürünlerine konan vergilerden, %10.4'ü gümrük vergilerinden ve %14.1'i de KDV temelinde elde edilen vergi gelirlerinden oluşmaktadır. 2005 yılı için gelir oranlarını gösteren şema 2 aşağıdadır.²⁸

ŞEMA 2: 2005 Yılı AB Bütçesi Gelirlerinin Oransal Dağılımı

GELİRLER (2005)

- gayri safi milli gelir
- katma değer vergisi
- gümrük vergileri
- tarımsal vergiler
- diğer



²⁷ Ali Kemal Aydın, “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi”, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, s.XIII, 2004, s.58

²⁸ AB Sayıştay Tanıtım Kitapçığı. www.eca.eu.int

AB Bütçesinin gider kalemleri; tarım harcamaları, yapısal faaliyetlerle ilgili harcamalar, iç politika harcamaları, dış faaliyet harcamaları, katılım öncesi aday ülke harcamaları ve kurumsal harcamalardır. Bu harcamaların ortak özelliği, ilk olarak fonlardan tahsisatlar projeler temelinde yapılmaktadır; ikinci olarak, fon yapılacak harcamanın tamamını değil bir kısmını karşılamaktadır.²⁹ Bu harcamalarda, en büyük pay tarıma aittir. Ancak, bu harcama kalemleri AB'nin Avrupa Komisyonu tarafından 2007-2013 dönemi için oluşturulan yeni mali perspektif önerisine göre beşe düşürülmüştür. Bu değişikliğin, sistemi daha esnek bir hale getireceği ve kaynakların daha etkin kullanımına katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

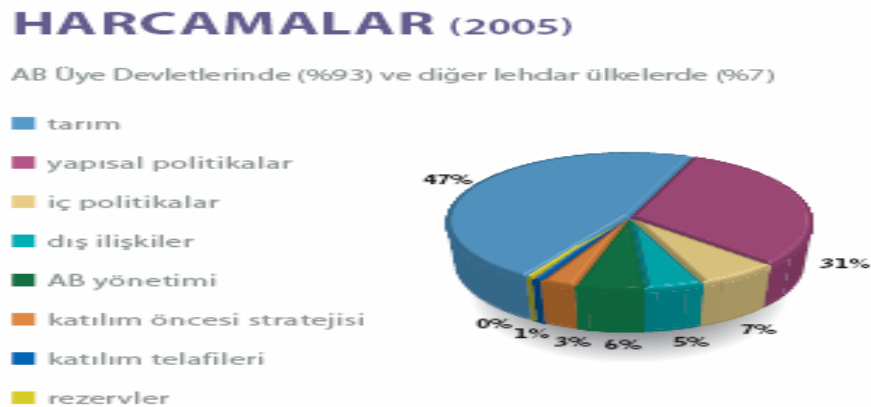
Yeni sisteme göre, harcama kategorileri aşağıdaki başlıklardan oluşacaktır:

- Sürdürülebilir kalkınma; bu başlık iki bölüme ayrılmaktadır: Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik ve büyüme ve istihdam için uyum;
- Doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir yönetimi;
- Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet;
- Küresel bir partner olarak Avrupa Birliği; Bu başlık, katılım öncesi araçlar, Avrupa Kalkınma Fonu'nun AB bütçesine dahil edilmesi ve acil yardım ve kredi garantileri için ayrılmış mevcut rezervler de dahil tüm dış faaliyetleri içermektedir.

-İdari Harcamalar: Bu başlık, Komisyon, emekliler ve Avrupa okulları dışındaki kurumların harcamalarını kapsamaktadır. Komisyon'un idari harcamaları artık doğrudan operasyonel faaliyetler altında yer alacaktır.³⁰

Örnek olarak, 2005 yılına ait harcamalara dair oranlar aşağıdaki şema 3'tedir.³¹

ŞEMA 3: 2005 Yılı AB Bütçesi Harcamalarının Oransal Dağılımı



²⁹ Nurettin Bilici, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Seçkin, Ankara, 2005, s. 82

³⁰ Nihal Samsun Karabacak, *Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi*, Bütçe Dünyası, 24, 2007, s. 16

³¹ Sayıştay Tanıtım Kitapçığı. www.eca.eu.int

Bu şemada, ayrıca rezervlerden bahsedilmektedir. Bütçeye konan rezervler, bütçenin finansman yönündeki esnekliğini artırmak içindir. 2003 yılında ilga edilen parasal rezerv ödenəğinin işlevi, Euro/dolar paritesindeki beklenmedik hareketlerin tarım harcamaları üzerindeki etkilerini gidermektir.³² 2004 yılı bütçesinin gider kalemlerini ise: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu altında tarım alanında verilen yardımlar ve uyum fonu ve yapısal fonlar; (2004 AB bütçesinin %44'ü tarım alanında yapılan yardımlara; %34'ü yapısal fon ve uyum fonlarına ayrılırken,)Dış politika; (2004 AB bütçesinin %6.9'unu oluşturmakta) AB iç politikaları; (2004 AB bütçesinin %7'sini oluşturmakta) İdari harcamalar; (2004 AB bütçesinin %6'sını oluşturmakta).³³ AB'nin 2006 yılı harcama bütçesi 111.97 milyar Euro'dur. AB'nin yeni önceliklerinin uygulamaya konabilmesi için, AB Bütçesinin 2013 yılında 153 milyar Euro olması öngörülmektedir.³⁴ Ancak, bu rakamın politikaların uygulanması için düşük olduğu iddia edilmektedir.³⁵

AB Bütçesinin bu yapılanması, AB'nin ortak politikalarının uygulanması için dizayn edilmiştir. Büyük oranda, üye ülkelerin gayri safi milli hasıllarından elde edilen gelirlere dayanan bütçe, bu gelirlerin yine ağırlıklı olarak fonlara harcanması esasına dayanmaktadır. Bu gelir-gider ilişkisi, bilinçli bir şekilde tesis edilmiş ve AB'nin kuruluş gayesine uygun bir yapıdır. Uluslararası ilişkilerde, anarşik ortamdan ziyade hep birlikte kalkınma, kazan-kazan modelini benimseyen AB, kendi iç dinamiklerinden fedakarlık yaparak bölgesindeki ülkelere fırsatlar açmakta ve yardımlar yapmaktadır. AB Komisyonu, 2007-2013 dönemi için AB'nin bütçe yapısına ilişkin benimsediğı bildirgede, AB'nin mali yapısının esas olarak Lizbon ajandasının siyasi hedeflerine ve AB'nin sürdürülebilir kalkınma amacına uygun olarak yapılandırılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu hedeflerin yerine getirilmesi için büyüme oranları hesaplanmakta, bütçelere yapılan katkılar tespit edilmektedir. Yapılan tüm bu çalışmalarda, mali çıkarların korunması da, hayal edilen hedeflerin gerçekleşebilmesi için yeniden yapılandırılması gereken bir konudur.

³² Ramazan Taş, *AB Yeni Mali Çerçevesi(2007-2013)*, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Ankara, 2006, s. 153.

³³ http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189%7C0%7CRAPID&lg=EN&display çeviri: <http://www.abhaber.com>

³⁴ Aydın, a.g.m., s.60

³⁵ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Duke University ,Durham, 2006, s.453

Bu noktada, mali çıkarların korunması ve AB ortak politikaların uygulanması arasındaki bağlantı kurulmuş olmaktadır. Üye devletlerin, kendi ulus menfaatlerini bir kenara bırakarak, ortak bir büyüme ve kalkınma fonu olarak oluşturduğu AB bütçesinde, meydana gelecek her türlü mali kayıp, ortak politika ve hedeflerin aksaması anlamına gelecektir. Örnek olarak: Aşağıdaki sayfalarda iki tane tablo verilmiştir. Bu tablolar, resmi rakamlara göre ülkeler bazında bütçeye katkıları, dolayısıyla üye ülkelerin AB mali çıkarlarına olan katkılarını göstermektedir. Tablo 1’de, 1982-1996 yılları arasındaki üye ülkelere AB Bütçesinden yapılan ödemelere dair rakamlar vardır. Bu tarihler arasındaki istatistiklerin çalışmamıza alınma amacı, ileriki bölümlerde görüleceği üzere, AB mali çıkarlarının en hararetli tartışıldığı, artık bazı değişiklikler yapılmaya karar verildiği yılların 95’li yıllar olmasıdır. Bu tarihlerde, ciddi çalışmaların başladığı görülmüştür. Aşağıda verilen tablolardaki veriler de, niye 95’li yıllarda mali çıkarların korunması ile ilgili çalışmalara başlandığını ispatlar mahiyettedir. Tablo 1’e göre, en çok katkıyı genelde İspanya ve Fransa almıştır. En az katkı ise, ülkenin küçüklüğü ile orantılı olarak Lüksemburg tarafından alınmıştır. Tablo 1’in, tablo 2’yle kıyaslanması daha doğru yorumlama için şarttır.

Gelecek sayfalardaki tablo 2’de, 1997 yılına kadar üye ülkelerin net katkıları verilmiştir. Almanya her sene yaklaşık olarak %50 net katkı yapmışken, İspanya yaklaşık %30 net katkı almıştır. Ülkeler arasındaki bu dengesizliğe, katkı yapan ülkeler belli bir ortak politika ve amaç uğruna katlanmaktadır. Halihazırda devam eden ulus-ulusüstü çatışmasını da ekleyerek, İspanya tarafından yapılacak olan mali çıkar istismarı, Almanya tarafından sert bir şekilde karşılanacak ve birlik kelimesi anlamını yitirecektir. Almanya, kendisinin bu kadar katkı yaparken, İspanya’nın mali çıkarların korunması konusundaki yavaşlığı³⁶, Almanya’nın İspanya’ya baskı yapmasını haklı kılacaktır. Bu ve benzeri ilişki ve yaptırımların oluşabileceğini, tablolar açıkça göstermektedir. Uluslararası siyasette, baskıların ve tepki koymalar ülkeler arasındaki iyi ilişkilere ve güvene zarar vereceğinden dolayı, mali çıkarların AB nezdinde bir çözüme kavuşturulması ve denetimin etkin çalışması gerekmektedir. Bu noktada, AB’nin mali çıkar istismarını engelleyici tedbirler alması ve gerekli korumayı yaparak konuyu, ülke seviyesine indirmeden topluluk seviyesinde çözmesi gerekmektedir.¹

³⁶ bir varsayım olarak.

TABLO 1³⁷: AB Bütçesinden Üye Ülkelere Yapılan Ödemeler (milyon ECU)

Ülkeler	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belçika	649,3	735,5	840,1	1.070,0	1.164,2	985,4	838,5	683,3	989,8	2.634,0	2.404,6	2.454,5	2.512,8	2.368,9	1.996,8
Danimarka	630,5	756,5	1.020,1	912,5	1.211,8	1.144,2	1.286,2	1.045,3	1.197,6	1.379,8	1.311,4	1.383,4	1.495,1	1.601,1	1.553,3
Almanya	2.526,8	3.825,3	4.019,3	4.185,0	4.988,4	4.541,8	5.427,7	4.579,8	4.807,1	6.397,4	7.299,9	7.246,1	7.729,2	7.893,1	9.872,0
Yunanistan	985,9	1.351,4	1.364,0	1.702,8	1.905,1	1.876,9	1.921,5	2.364,5	3.033,8	3.688,5	4.332,6	5.147,9	4.844,2	4.474,1	5.039,8
İspanya					2.415,5	1.984,8	4.012,3	3.544,4	5.382,7	6.874,8	7.567,6	8.263,0	7.834,7	10.863,3	10.511,1
Fransa	3.421,2	4.254,8	4.342,5	5.416,4	6.323,6	6.744,3	7.314,6	5.676,5	6.384,6	8.152,5	9.049,8	10.525,9	9.924,5	10.149,6	11.951,1
İrlanda	880,0	1.026,2	1.210,4	1.548,7	1.573,9	1.438,0	1.487,5	1.711,7	2.260,7	2.809,7	2.602,4	2.939,3	2.390,9	2.551,7	2.970,5
İtalya	3.398,6	3.775,0	4.962,4	4.480,3	4.523,3	5.256,2	5.551,0	6.177,1	5.681,0	7.311,2	7.775,6	8.739,6	5.219,2	5.799,6	7.532,9
Lüksemburg	5,8	5,6	11,2	8,5	6,5	12,0	14,2	8,2	14,5	268,5	287,5	356,6	419,1	122,8	83,9
Hollanda	1.553,3	1.860,5	2.122,6	2.231,9	2.449,5	2.890,2	3.945,6	3.829,9	2.983,6	2.999,8	2.705,0	2.704,0	2.416,0	2.344,9	1.988,9
Avusturya														857,8	1.600,4
Portekiz					497,8	731,4	914,8	945,5	1.103,2	2.228,2	2.978,0	3.418,0	3.042,6	3.246,0	3.680,4
Finlandiya														722,8	988,4
İsviç														721,0	1.204,9
İngiltere	3.961,9	4.083,6	4.092,5	3.107,4	3.386,8	3.121,5	3.253,9	3.214,3	3.147,4	4.069,5	4.314,6	4.500,8	5.258,6	4.531,4	5.951,1
Diğer	11,6	5,6	13,1	39,9	43,2	85,3	161,3	72,4	991,4	4.782,7	5.944,4	6.328,6	7.217,7	4.793,2	5.867,7
TOPLAM	18.024,9	21.680,0	23.998,2	27.703,4	30.489,6	38.812,0	36.129,1	34.052,9	37.277,5	53.796,6	58.573,4	64.207,6	60.304,8	63.041,3	72.793,3

KAYNAK : Court of Auditors (ECA), Annual Report Concerning the Financial Year 1991-1996

³⁷ DPT, a.g.e., s.24

TABLO 2³⁸: Üye Ülkelerin Topluluk Bütçesine Net Katkıları (milyon ECU)

Ülkeler	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belçika	535,0	480,4	398,2	222,6	283,9	717,2	995,0	1.123,9	865,7	-312,3	-66,9	37,5	415,8	387,4	757,2
Danimarka	-228,3	-276,6	-487,2	-292,1	-421,1	-299,5	-330,6	-174,2	-392,2	-315,5	-246,2	-347,9	-168,3	-313,6	-245,7
Almanya	3.171,7	2.646,8	3.033,1	3.319,3	3.741,8	4.842,8	6.107,1	6.530,6	8.930,8	9.249,9	10.134,1	12.262,9	14.067,4	12.711,5	10.522,8
Yunanistan	-604,3	-973,7	-1.008,2	-1.314,8	-1.272,7	-1.536,5	-1.491,6	-1.998,2	-2.451,2	-2.904,4	-3.584,7	-4.117,2	-3.835,1	-3.554,9	-4.038,8
İspanya					-94,9	-276,1	-1.334,3	30,7	-1.640,8	-2.207,3	-2.653,5	-3.024,0	-3.050,8	-6.543,9	-6.248,7
Fransa	804,7	251,7	459,8	-97,2	561,5	585,7	1.780,9	2.946,3	1.997,8	2.652,7	1.630,3	1.208,0	2.813,4	1.751,7	-163,9
İrlanda	-671,5	-756,6	-924,1	-1.252,3	-1.230,1	-1.100,5	-1.159,3	-1.340,8	-1.876,1	-2.340,5	-2.122,7	-2.351,3	-1.727,7	-1.905,5	-2.332,2
İtalya	-911,4	-776,3	-1.519,0	-850,8	194,9	-64,6	-124,2	1.428,8	562,2	1.556,6	630,7	1.651,5	2.668,7	1.539,6	822,5
Lüksemburg	24,3	38,3	40,1	42,2	59,3	61,5	67,3	64,6	61,1	-157,8	-162,3	-187,9	-251,8	35,5	663,3
Hollanda	-86,9	-295,6	-434,8	-342,5	-217,5	-524,0	-1.150,1	-1.129,4	-241,9	703,4	990,7	1.489,9	2.001,9	2.055,7	2.350,7
Avusturya														893,2	217,0
Portekiz					-219,2	-389,6	-514,9	-487,2	-583,8	-1.491,1	-2.115,3	-2.487,6	-1.804,5	-2.258,0	-2.788,2
Finlandiya														161,2	-63,6
İsveç														938,6	578,2
İngiltere	1.153,6	1.000,8	1.337,0	1.982,9	1.438,4	2.606,0	2.070,1	3.353,8	3.649,9	941,1	2.655,4	3.402,8	1.445,2	6.003,3	5.495,5
Diğer	11,6	5,6	13,1	39,9	43,2	85,3	161,3	72,4	391,4	4.782,7	5.944,4	6.328,6	7.217,7	4.793,2	5.867,7
TOPLAM	18.024,9	21.680,0	23.998,2	27.703,4	30.489,6	38.812,0	36.129,1	34.052,9	37.277,5	53.796,6	58.573,4	64.207,6	60.304,8	63.041,3	72.793,3

³⁸ DPT, a.g.e., s.25

1.2 DENETİM KAVRAMI

Denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama, gibi yöntemlerle tespit edilesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.³⁹

Klasik anlayışta denetim, bir kişinin, kurumun veya yönetim biriminin yapısı, işlerliği ve uğraşlarının önceden saptanmış kıstaslar (yasa, tüzük, yönetmelik, karar, kural vb.) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve bu kıstaslara göre yanlışlık, tutarsızlık, çelişki veya eksiklik içerip içermediğinin belirlenmesi için yazılı veya sözlü olarak yapılan bir araştırmadır. Bu araştırma sonucu, ortaya konmuş kıstaslardan sapmalar olur ve bu sapmalar başka kişi veya kişilere yada giderek topluma maliyet yüklerse, hatanın tehlikesini önlemek için ilgililerin cezalandırılmaları gerekir. İnceleme sonunda, genellikle bir yaptırım olabileceği riski, denetimin korkulan yönüdür.⁴⁰

Ancak, günümüz modern denetim yaklaşımında, denetimin amacı, salt geçmişle ilgilenip, geçmişi sorgulamak değil, geleceğe de yön verebilmektir. Bu nedenle de denetim, gerek kamuda gerekse özel sektörde yöneticiler açısından korkulan bir şey olmaktan çıkıp, ihtiyaç duyulan bir yönetim aracı haline dönüşmüştür. Kurum ve kuruluşların en alt kademesinden en yüksek kademesine kadar birimlerin başında bulunan kişilerin bilgi, beceri düzeylerine bağlı olarak, yada dikkatsizlik, ihmal, kasıt, savsaklama vb. gibi elde olan veya olmayan çeşitli nedenlerle üretilen bilgilerde hata, yanlışlık ve usulsüzlüklerin olması ihtimal dahilindedir. Dolayısıyla, karar alıcılar, karar alma sürecinde kendilerine iletilmiş ve yeterince güvenilir olmayan açıklanmış bilgilere yönelik olarak bazı önlemler almak zorunda ve durumunda kalmaktadırlar. Güvenilir bilgiye ilişkin olarak, yaygın şekilde kullanılan en genel yöntem, bahse konu bilgilerin bağımsız, tarafsız, objektif ve yeterli mesleki tecrübeye sahip bir kişi tarafından belli standartlar dahilinde denetlenerek doğruluğunun teyit edilmesidir. Ancak bu şekilde yapılacak bir denetim neticesinde, bütünlüğü, doğruluğu ve tarafsızlığı teyit edilecek bir

³⁹ Hacı Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2000, s.5

⁴⁰ Arslan Yüzgün, *Genel Denetim Yaklaşımı*, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984, s.20-21 Aktaran: Aydın Gürer, Tez Çalışması: İç Kontrol Sistemi ve Türkiye Örneğinde Uygulanması, TODAİE, Ankara, 2006

bilgi, karar alma sürecinde, güvenilir bilgi olarak karar işlemine kaynak teşkil edecektir.⁴¹

Denetim bu genel yaklaşımla, mali çıkarların korunması amacının/hedefinin vazgeçilmez bekçisi ve rehberidir. Denetim, hesap verilebilirliğin, AB’de temellenmesi adına etkin kullanılması gereken bir araçtır. Denetim, AB’de ulus-ulusüstü kavramların dengede kalabilmesi için, AB’nin sığınağı durumundadır. Üye devletlerin mali çıkarlarla ilgili itirazları ve eleştirileri, ancak denetim yoluyla cevaplanabilir. Üye devletlerin ulusal menfaatlerinden feragat edip, daha üst bir kimlikte bulunduğu ve bunu Avrupa Vatandaşlığı olarak sembolleştirdiği bir sistemde, objektif, önyargıdan uzak, bağımsız bir denetimin varlığı, ilk ve öncelikli olarak AB’nin hedefleri arasında olmalıdır. Devletler arasında karşılıklı güven mekanizmasının kurulması, ancak ve ancak denetim mekanizmasının hakları koruması ile söz konusu olacaktır. Bu anlamda, üye devletlerin mali haklarının korunması öncelikle denetimin görevidir.

A. Denetimin Etkinliği Kavramı

Etkinlik, amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı ile bir faaliyetin hedeflenen etkisi ile fiili etkisi arasındaki ilişkidir. Etkinlik programın/faaliyetin amaçlarına ulaşp ulaşmadığı konusunu ele almaktadır. Etkinliğe odaklanıldığında, ilk çıktılar (yada ürünler) ile nihai etkiler (yada sonuçlar) arasındaki farkı anlamak gerekir. Etkinlik, örneğin; bir programın amaçlarına ulaşmada, gelişme olduğu durumda gerçekleşir. Sonuçlar programların/faaliyetlerin etkinliği açısından önemli olmakla birlikte, bunların ölçülmesi ve değerlendirmesi girdilerin ve çıktıların ölçülmesinden ve değerlendirilmesinden daha zordur ve kısa vadeli olmaktan çok uzun vadeli değerlendirmeyi gerektirebilir.

Etkinliğin genel tanımı, denetimin etkinliği konusunda yol gösterici olacaktır. Bu çalışmada, etkinliği ölçülen hedef, AB’nin öngördüğü politika ve amaçlarına ulaşırken mali çıkarların korunmasıdır. Bu konuda, koruyucu olarak denetim mekanizması seçilmiş ve koruyucu olan denetim mekanizmasının etkinliği ölçülmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, denetim kurumları ve çalışmalarının gelişimleri incelenerek ilk ve son halleri yansıtılmaya çalışılmıştır. Örnek olarak: UCLAF, OLAF’a dönüşmüştür. Bu dönüşüm

⁴¹ Ersin Güredin, *Denetim*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.4 Aktaran: Aydın Güner, Tez Çalışması: İç Kontrol Sistemi ve Türkiye Örneğinde Uygulanması, TODAİE, Ankara, 2006

ve OLAF'ın mali çıkarlar açısından etkinliği tartışılarak denetimin etkinliği tespit edilmeye çalışılmıştır.

B. Denetimin Sınıflandırılması

Denetimin sınıflandırılması konusunda, literatürde birçok farklı fikir mevcuttur. Özel / Kamu denetimi, iç denetim/dış denetim vb. sınıflandırmalar denetim yapılan kurum, konu, zamanlama, amaç, denetim yaklaşımına göre değişmektedir. AB'nde denetim kavramına en yakın olan sınıflandırma çeşidi; devlet erkleri açısından denetimin sınıflandırılmasıdır. Devletlerde genel olarak denetim; yasama denetimi, yönetsel denetim ve yargı denetimi olarak sınıflandırılmaktadır. AB'yi tam teşekküllü bir devlet olarak görmek mümkün olmayacağından, bu denetim türlerini AB'nin iç yapısına birebir uydurmak mümkün değildir. Bu sebeple, mümkün olabildiğince kurumlar ve yapılar denetim sınıflarına göre dağıtılacak ve konu bu şekilde incelenecektir. Çalışmadaki sınıflandırmada: yasama denetimi, yönetsel denetim, yargı denetimi ana başlıkları altında, iç denetim ve dış denetim kavramları da dahil edilerek, mali çıkarların korunmasında denetim incelenmiştir.

2. BÖLÜM: YASAMA DENETİMİ VE AB MALİ ÇIKARLARI

2.1 YASAMA DENETİMİ KAVRAMI VE AVRUPA PARLAMENTOSU

Demokratik sistemlerde, yönetsel kurum ve kişiler halk adına hareket ederlerken, siyasal organlar tarafından kendilerine verilen yetkileri kullanırlar. Gerçek yetkinin sahibi olan siyasal organlar, bu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek ve yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkına sahiptirler. Bir başka deyişle, ulusal iradenin temsilcisi sıfatıyla hukuk kurallarını koyan siyasal organların, bu kuralları uygulamakla yükümlü bulunan yönetimi sürekli gözetim ve denetimi altında bulundurması, asli işlevlerin bir parçasıdır.⁴² Yasama erki denetimini farklı yollarla yerine getirebilir: yasa çıkarma, değiştirme, bütçeyi onaylama, araştırma gibi.

AB’de, yasama gücü birçok ulusal devlet mekanizmalarından farklı olarak birden fazla kuruma dağıtılmıştır. Yasama gücü kullanan ilk aday Avrupa Parlamentosu (AP) gibi gözükse de, AB Konseyinin varlığı ve AB Komisyonunun etkinliği, yasama denetiminin kurumlar arasında paylaştırıldığını göstermektedir. Ancak, Topluluğun yasama organı olarak Konsey, bu yetkisini, Toplulukla ilgili çok geniş bir alanda Ortak-Karar alma prosedürü gereğince, Avrupa Parlamentosu ile birlikte kullanır. Amsterdam Antlaşmasıyla, AP, Topluluğun mali çıkarlarını korumak ve yolsuzluklarla mücadele etmek için ortak karar prosedürü çerçevesinde gerekli tedbirleri alacaktır.⁴³

AP’nin yasamaya dair yetkilerinden çok, yasama denetimine, özellikle bütçenin denetimine, ait görevi anlamlıdır. Bütçenin uygulanması Komisyonun, denetimi ise Parlamentosunun sorumluluğundadır. AP, birçok konuda henüz bir danışma organı iken, bütçenin kabulü ve denetimi konusunda çok daha etkin bir konuma sahiptir.⁴⁴

Parlamento tarafından yapılan denetim, bütçenin uygulamasında ve ibra edilme aşamalarında gerçekleşir. Parlamento bütçenin uygulanması sırasında, uygulamanın bütçe kurallarına uygun olup olmadığını takip ederek, varsa aksaklıkları deklare etmek suretiyle bütçe üzerinde bir tür denetim daha yapar. Bu denetim işlevlerini Parlamento bünyesinde oluşturulmuş olan ”Bütçe Denetim Komisyonu” eliyle gerçekleştirir.

⁴² Sayıştay Başkanlığı, a.g.e., s.9.

⁴³ Nesrin Demir, *Avrupa Birliği Parlamentosu*, Nobel Yayıncılık, Ankara,2005,s,83.

⁴⁴ Enver Bozkurt, Arif Köktaş, Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 94.

Parlamento İç Tüzüğü, adı geçen komisyona denetim işlevinin gerçekleşmesi için aşağıdaki görevleri vermiştir:

1. Bütçe uygulama takvimine paralel olarak giderlerin bütçe kurallarına ve mevzuata uygun yapılıp yapılmadığını denetlemek;
2. Bütçe zararlarının muhtemel nedenleri konusunda araştırma yapmak;
3. Bütçe denetimi ile ilgili olarak Parlamento bünyesindeki diğer komisyonlarla işbirliği yapmak;
4. Giderlerin etkinliğini artırma konusunda öneriler sunmak;⁴⁵

Bütçenin uygulanması aşamasından sonra ise, ertesi yılın haziran ayına kadar "Bütçe Denetim Komisyonu" vardığı tüm sonuçları, AP'ye iletir. AP, konuyu görüşmek üzere Komisyonu toplantıya çağırır. AP, ya yi ibra eder, yani onaylar; ya da erteler veyahut reddeder. Reddetmenin anlamı yeterli şartların olmaması anlamına gelir ki, 14 Kasım 1984 yılında AP, ret kararı almıştır. Roma Antlaşmasının 1977'de yürürlüğe giren değişik 206'ncı maddesinde, ret kararı göz önünde bulundurulmuş olup, böyle bir durumda gerekirse Komisyon'un istifası öngörülmüştür.⁴⁶

AP'nin, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarının korunması konusunda, yasama denetimi açısından önemli görevleri olduğu ortadadır. Uygulanan bütçenin doğru, mevzuata uygun olup olmadığının kontrolünün son noktası olan AP, Konseyin varlığı sebebiyle istenilen özerk, bağımsız ve en üst düzey bir parlamento kimliğine ulaşamama problemini, bu yolla bir nebze olsun aşmaktadır. Ancak, Parlamento denetiminin sadece AB nezdinde değil, ulusal düzeyde de etkin olabilmesi için diğer denetim türlerince desteklenmesi gerekmektedir. Mali hesap verilebilirlik veya denetim, parlamento veya yönetsel hesap verilebilirlikle bağlıdır.⁴⁷ Bir anlamda, parlamenterler, masa başında, kendilerine ulaştırılan bilgilerle hareket eden kişilerdir. Saha denilen kurumlara inerek veya olayları takip ederek, gündem oluşturup yasama denetimi mekanizmasını işletmeleri zordur. Buna ilaveten, AP'nin AB bünyesindeki etkinliğinin tartışması yapılırken, mali çıkarların korunması konusunda, AP'den ciddi denetim yapması beklentisinde olmak da, AP için haksızlık yapmak anlamına gelmektedir. Bu beklentinin,

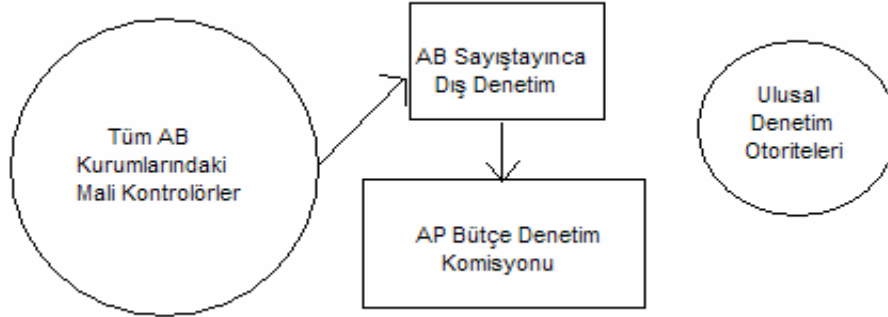
⁴⁵ Erol Akbulut, *Avrupa Birliği Bütçesi*, Sayıştay Dergisi, sayı:6

⁴⁶ a.g.m., s.2

⁴⁷ Brigid Laffan, *Auditing and Acoountability in the EU*, Journal of European Public Policy, 10:5, 2003, s.764

Yasama denetiminde meclisler, parlamentolar adına sahaya inen, yasama adına denetim organlarınca karşılanması gerekmektedir. Bu yapıyı gösterir şema 4 aşağıdadır.⁴⁸

ŞEMA 4: Avrupa Parlamentosu’nun Bütçe Denetim Organizasyonu



Bu şemada görüldüğü üzere, tüm mali kontrolörler AB Sayıştayına denetim çıktılarını aktarmakta; Sayıştay’da, Bütçe Denetim Komitesine çıktıları aktarmaktadır. Şekildeki ilk dikkat çekici durum; AB nezdinde tesis edilmiş olan OLAF vb. soruşturma, denetim veya koordinasyon görevi olan kurumların da, AB Sayıştay’ına çıktılarına iletmediğidir. Basit düzeyde hazırlanmış şekil, sadece bütçenin rutin denetimi sürecindeki aşamaları yansıtmaktadır. Bu aşamalardan anlaşılacağı üzere, AP’nin bütçe denetimi, sadece kendi inisiyatifiyle değil, en baştan mali kontrolör daha sonra AB Sayıştay’ının ortaya koyduğu çıktılarıyla birlikte bir anlam ifade etmektedir. Şekilde öngörülen sistemde dikkat edilirse, Ulusal Denetim otoriteleriyle bu sistem arasında herhangi bir iletişim yoktur. AT Bütçesinin gelir kalemlerinin büyük bölümünü karşılayan Üye Devletlerin, bütçenin denetimine katkı yapmaması ilginçtir. Bu haliyle şekilden çıkan sonuç; Üye devletlerin bütçenin denetimi ile ilgili sorumluluğu AB’ye bırakmış olduğudur.

2.2 YASAMA ADINA/NAMINA DENETİM

Yasama erkinin iş yoğunluğu, kurumlar üzerinde direkt denetim yapma işlevini zayıflatmıştır. Bu eksiklik yasama adına denetim yapan ve sonuçları yasama erkine raporlayan mekanizmaları doğurmuştur. Bu yapıları iki başlık altında toplayabiliriz: Ombudsman Denetimi, Sayıştay Denetimi.

⁴⁸ Brigid Laffan, a.g.m., s.766

A. AB’de Ombudsman Denetimi

Ombudsman kelimesi, İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır.⁴⁹ Kurum olarak ise Ombudsman terimi, Parlamento tarafından Parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, Parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.⁵⁰

7 Şubat 1992’de, Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasında; ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek, ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” oluşturulmuştur. Ayrıca bunun yanında, Avrupa Birliği dahilinde meydana gelecek ve özel sektörle ilgili anlaşmazlıklar için, “Toplum Ombudsmanı” oluşturulmuştur. Ombudsmanlar, şikayet konusu olayları inceleyerek bireylere gerekli düzeltmeleri uygun bir şekilde nasıl yapacakları konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

İlgili düzenlemelerden de anlaşılabileceği gibi, Avrupa Birliği Ombudsmanı düzenlenirken hem İsveç Ombudsmanındaki asli düzenlemelere bağlı kalınmış, hem de Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarında görülen genel özelliklere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Ombudsmanın faaliyetlerine bakıldığı zaman, uygulamaların Avrupa halkına yararlı olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca, hemen her Avrupa Birliği ülkesinde, ülkesel Ombudsmanlar seçilmiştir.⁵¹ Avrupa Ombudsmanı, Yunanistan eski ulusal ombudsmanı olan P. Nikiforos Diamandouros’tur. Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmiştir ve 1 Nisan 2003 tarihinden beri görevdedir. Parlamento ilk Avrupa Ombudsmanını 1995 yılında seçmiştir.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği kurumlarındaki kötü yönetime ilişkin olarak yapılan şikayetleri inceler. Bu kurumlar arasında, diğerlerinin yanı sıra, Avrupa

⁴⁹ Ombudsmanlık yerine, AB’de “Eurodefensor” kelimesi de kullanılmaktadır.

⁵⁰ Mahir Işıkay, *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu*, archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIIsikay.html - 178k

⁵¹ Galip Küçüközyiğit, *Avrupa Birliği’nde (AB) Ombudsmanlık Kurumu*, Uluslararası Hukuk ders notları, <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=145>

Komisyonu, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu da yer almaktadır. İnceleme yapabileceği Birlik kurumlarına örnek olarak; Avrupa İlaç Ajansı ve Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi Vakfı verilebilir. Sadece Adalet Divanı, İlk Derece Mahkemesi ve Sivil Hizmet Heyeti yargılama görevlerini yerine getirirken, Ombudsman'ın yetkisi dışında kalmaktadırlar. Ombudsman, bu konularda resen soruşturma başlatabileceği gibi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine iletilecek şikayetleri de inceleyebilecektir. Ombudsman, hukuka aykırılık ya da kötü idare durumunu saptadığında, 3 aylık bir süre içinde cevap verilmesi için ilgili kuruma başvuracak ve sonuçları Avrupa Parlamentosuna ve ilgili kuruma bir raporla sunacaktır. Ayrıca, her yıl Ombudsman tarafından soruşturmalarının sonuçlarını içeren genel bir rapor da Avrupa Parlamentosuna sunulmaktadır.⁵²

AB Ombudsmanının varlığı, AB mali çıkarlarının korunması konusunda, AB vatandaşlarının direkt olarak şikayette bulunarak, AB mali çıkarlarını dolayısıyla kendi çıkarlarını koruma fırsatına sahip olduklarını göstermektedir. Mali çıkarların geniş anlamda-bütçe- korunmasının haricinde, küçük detaylarda da kişilerin başvuruları üzerine korunması anlamlıdır. Bu yapı, en azından vatandaşların kendi çıkarlarını koruma yolunu açmakta, şayet iyi işleyebilirse Birliğin temelini oluşturan vatandaşlar açısından “güven” kavramına katkı yapmaktadır.

B. AB Sayıştayı (ECA) VE Dış Denetim

Yasama erkinin denetim boşluğunu dolduran kurumlar; Sayıştaylar'dır. Birçok devlet yapılanmasında Parlamento, meclis adına denetim yetkisi olan ve yüksek denetimi temsil eden Sayıştaylar, aynı zamanda bazı ülkelerde mahkeme hüviyetindedirler. Yasamanın yanı sıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve bazen yargısal görevleri de yerine getiren bu kuruluşlar, kamusal kaynakların hukuka, toplumsal çıkarlara ve performans ilkelerine uygun olarak kullanımını gözeterek, halk adına hazinenin bekçiliği görevini yürütürler.⁵³

Küreselleşen dünyada, şeffaf kamu yönetimi isteyen vatandaşlar artık vergi ve sair mali sorumluluklarının nereye harcandığını bilmek istemektedirler. Sayıştay'ın varlığı, vatandaşların ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığı sorusunu cevaplamaktadır.

⁵² <http://ombudsman.europa.eu/glance/tr/default.htm>

⁵³ Köse, a.g.e., s.14.

Sayıştaylar, meclis adına dolayısıyla halk adına hesap verme fonksiyonunu yerine getirerek halkın parasını korumakla görevlidirler.

Aynı düşünce ve doğrultuda kurulan AB Sayıştayı, beş ana Topluluk kurumu arasındadır. Anayasa taslağında, ana kurum olmaktan danışma kurumuna dönüştürülmesi gündeme gelse de, AB Sayıştayı bütçenin uygulanmasının denetiminde en aktif role sahip kurumdur. Ayrıca, Anayasanın yerine çıkarılan Lizbon Antlaşması ile birlikte, AB Sayıştay'ının danışma kurulu olma ihtimali ortadan kalkmıştır. Ancak, AB bünyesinde yapılan bir Anayasa hazırlama çalışmasında, AB Sayıştay'ının danışma kuruluna dönüştürülmesi AB Sayıştay'ı için daha pasif bir rol düşünüldüğü gerçeğini karşımıza çıkarmaktadır.

Başlangıçta, mali denetim konusunda, AKÇT Antlaşması bir Hesap komiseri, AAET ve AET Antlaşmaları da bir Kontrol Komisyonu öngörmüşlerdir. Sayıştay ise, Avrupa Parlamentosu'nun girişimiyle 22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşmasıyla kurulmuştur. Maastricht antlaşması ile ATA'nın 7(4) maddesi değiştirilerek, Sayıştay, AB temel organlarından beşincisi statüsüne çıkmıştır.⁵⁴

Tam bir bağımsızlık ile kurulan AB Sayıştay'ı, denetimini kendi planlamaktadır ve mali yönetimin verimliliğini arttırmak amacıyla denetimlerini derinleştirebilmektedir. Yargı yetkisi olmayan Sayıştay, hiçbir kuruluş ve kurumdan talimat almadan, üyelerinin tarafsızlık ve bağımsızlıkla çalıştığı bir kurumdur. Sayıştay, kurul halinde çalışan bir yüksek denetim organıdır. Örgütsel yapısı Başkan, üyeler ve denetim gruplarından oluşur. Üye sayısı 27'dir-genişleme ile birlikte her ülkeden bir temsilci eklenecektir-. Bu üyeler, kendi ülkelerinde bağımsız denetim kurumlarında çalışan veya çalışmış olan ya da bu görev için özellikle seçilmiş kişilerdir.⁵⁵ Sayıştay'da üye devletlerden gelen yaklaşık 800 görevli çalışır ve bu kişiler bu alanda yüksek nitelikli kişilerdir. Bunların yaklaşık 250'si Sayıştay denetçisidir.⁵⁶

1. Sayıştay'ın Görevleri ve Yetkileri

Sayıştay'ın görevleri ATA'nın 248. maddesinde sayılmaktadır. Sayıştay Topluluğun tüm gelir ve gider hesaplarını denetler. Ayrıca, Topluluğun kurmuş olduğu, hatta bağlantılı olan yapıları denetler. Sayıştay'ın denetimine AB bünyesinde mani bir

⁵⁴ Bozkurt, Köktaş, Özcan, AB Hukuku, s.140.

⁵⁵ Köse, a.g.e., s. 290

⁵⁶ Bozkurt, Köktaş, Özcan, AB Hukuku, s.140.

yapı yoktur. Sayıştay, Konsey ve AP'ye hesapların güvenilirliği, hukuka uygunluğu ve düzenliliğine dair güvence metni⁵⁷ hazırlar. Bu metin, topluluğun özel faaliyetlerini de içerebilir. Sayıştay, yapılan düzensizlik, hukuka aykırı harcama veya gelir toplama durumlarına rastlarsa bunu duyurur. Sayıştay gelir ve gider denetimini yıllık yapar ve sonraki sene gelmeden sonuçları duyurur. Sayıştay denetimlerinde, diğer Ülke Sayıştayları, denetim ofisleri, AB kurumlarıyla beraber hareket edebilir. Tüm AB kurum ve kuruluşları ile üye ülkeler ve kuruluşları gerekli belgeleri, AB Sayıştay'ına vermek zorundadır. Sonuç olarak, Sayıştay, Konsey ve Parlamentonun bütçenin uygulanmasındaki kontrol gücüdür.⁵⁸ Benzer görevin verilmiş olduğu ABA'da da, Sayıştay, AB'nin en üst denetleme organıdır.

Sayıştay, verilen bu görev ve yetkilerle AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda en önemli aktörlerden biri haline gelmiştir. Her ünite ve yapıyı denetleme görevi olan Sayıştay, mali çıkarlarda meydana gelebilecek her türlü zafiyeti tespit edebilme kapasitesine sahiptir. Ancak, Sayıştay'ın yargılama yetkisinin yokluğu hazırlanan raporların Parlamento ve Konsey tarafından dikkate alınma veya alınmama tercihini doğurmaktadır ki; bu da yapılan denetimlerin akim kalmasına sebep olmaktadır. Bu boşluğun detayları, gelecek bölümlerde işlenecek olan denetimin genel değerlendirilmesi bölümüne bırakılmıştır.

2. Sayıştay Denetiminin Kapsamı

Denetim faaliyetlerinin muhatabı, genel de Komisyonun mali işlemleridir. Bunun yanında, AB mevzuatı, topluluk politikaları yönetiminin büyük bölümünü ulusal otoritelere yüklemiştir. Dolayısıyla, AB Sayıştay'ı faaliyetlerini sadece Avrupa Birliği kurumlarıyla sınırlı tutmaz. Ayrıca her düzeyde Topluluk gelirlerinin toplanması ve topluluk giderlerinin yapılanmasında rol oynayan çok sayıda kurumu ve ulusal yönetimleri de incelemesi gerekebilir. Aynı zamanda ortaklık antlaşmaları yapılan Afrika, Güney Amerika ülkeleri gibi ülkelerde de denetim yapılabilir. Yani AB Sayıştay'ının denetim kapsamı tüm dünya coğrafyasına yakın bir alandır.

⁵⁷ Bu metne genel uygunluk bildirimi ismi verilmektedir. İlk kez 1994 yılı hesaplarına ilişkin olarak düzenlenen genel uygunluk bildiriminde, işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ve genel olarak verilen hesapların güvenilirliğine ilişkin Sayıştay görüşüne yer verilir. Fransızca “déclaration d’assurance” teriminden DAS olarak da bilinir.

⁵⁸ ABA 248.madde

3. Sayıştay Denetiminin Yürütülmesi ve Raporlama

Avrupa Birliği üyesi Devletlerin tamamından gelen yaklaşık 800 denetçi, tercüman ve yönetim destek personelinin oluşur. Avrupa Birliği Sayıştay denetçilerinin muhasebe, iç ve dış denetim, hukuk ve ekonomiyi kapsayan geniş bir alanda mesleki altyapı ve tecrübeleri bulunmaktadır.⁵⁹ Bütçe bölümünde ifade edilen AB gelir ve giderlerinin denetiminde Sayıştay, öncelikle denetim birimlerinden gelen denetim tekliflerini dikkate alarak denetim ekipleri görevlendirilir. Görevlendirme de açıkça, denetimin konusu, hedefi belirtilir. Denetimlerde:

1. aşama: her denetim bir planlama aşamasıyla başlar. Bu sırada denetim konusunun ana özellikleri hakkındaki bilgiler düzenlenir ve kapsamlı bir araştırmaya değer özel bir faaliyet alanı ortaya çıkarsa, yapılacak bir ön çalışma, tanımlanacak denetimin özgül hedeflerini ve alanını ortaya koyar.

2. aşama: sistemlerin analizi gerekmektedir. denetçiler, düzenlemeler, örgütlenme ve finansman konularındaki tüm bilgileri incelemelidir.

3. aşama: denetimin uygulaması yürütülmesi aşamasıdır ve özellikle şu işlemleri içerir: destekleyici belgelerin kontrole edilmesi, sistemlerin analiz edilmesi, düzenlenen verilerin yerinde kontrolü, yardım alanların tesislerinde yapılacak denetimler.

4. aşama: bu aşamada, denetim gözlemleri ve bu gözlemlerden çıkan tavsiyeleri içeren denetim rapor taslakları hazırlanır. Bu taslak raporlar, benimsenmesi için Sayıştay'a, daha sonra denetlenen kuruma gönderilir ve bu kurumun yanıtı beklenir.

5. aşama: bu aşamada iki taraflı görüşmeler yapılır. Böylelikle, denetlenen kurumun kendi savunmalarını ortaya koyması ve denetim gözlemleri konusundaki görüşleri yazılı şekilde sunması mümkün olur. Bu yazılar da rapora eklenir.

6. aşama: son olarak, izleme aşaması, denetim raporunda belirtilen gözlem ve tavsiyelere karşılık olarak düzeltici önlemlerin alınıp alınmadığı konusunda denetçilere bilgi verilir.⁶⁰

Denetim sürecini şematize edecek olursak:

planlama→ sistem analizi→ denetim yapılması→ taslak rapor hazırlama
→ iki taraflı görüşmeler→izleme olarak yapılmaktadır.

⁵⁹ AB Sayıştay Tanıtım Kitapçığı

⁶⁰ İsmail Hakkı Sayın, *Avrupa Birliği Sayıştay*, Sayıştay Yayınları, Ankara, 1999,s.82-84

Sayıştay denetiminin sonuçları ise, raporlarla kendini göstermektedir. AB Sayıştay'ının dışı bakan yüzü olan bu raporlar, AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda, Sayıştay'ın ne kadar etkin olduğunun göstergesidir. Sayıştay, dört farklı çeşit rapor üretmektedir. Bunlardan birincisi ve en ön planda olanı: yıllık raporlardır. Yıllık raporlar, her yıl için bütçenin uygulanmasına dair ve 6,7,8 ve 9 uncu Avrupa Genişleme Fonuna dair raporlardır. Bugün itibariyle, bütçenin uygulanmasına dair en son 2005 yılı raporu yayımlanmıştır. Bu rapordaki başlıklar:

1. Genel uygunluk bildirimi/güven demeci (statement of assurance)
2. Komisyonun iç kontrol sistemi
3. Bütçe yönetiminde anahtar araştırmalar,
- 4-10. Bütçenin çeşitli kalemlerinden gelirler ve giderler
11. Mali belgeler ve banka faaliyetleridir.

Raporun genel yapısı değerlendirilecek olursa; AB Bütçesiyle ilgili genel değerlendirmeler yapılmakta, detaya girilmemektedir. Raporda, "Bütçeden tarım harcaması için 48,5 milyar Euro, yapısal önlemler için 32.8 milyar Euro" gibi, genel değerlendirmelere rastlanmaktadır. Raporda, Komisyonun iç kontrol sistemlerinin incelenmiş ve tavsiyeleri de yer verilmiştir.

Yine yıllık üretilen bu raporda, Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimlerin konuları belirtilmektedir. Örnek olarak: Avrupa Sosyal Fonunun okuldan erken ayrılmalara karşı katkısı, Rusya federasyonundaki TACIS tarafından finanse edilen projenin performansı, MEDA programı gibi konular seçilmiş ve denetlenmiştir.⁶¹

İkinci olarak: Sayıştay yıllık özel raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar daha çok kurumsal raporlar mahiyetindedir. Örnek olarak: AKÇT, Avrupa Merkez Bankası, Gıda güvenliği (EFSA), Havacılık (EASA) gibi değişik ajanslar ve diğer yapılar yıllık özel raporların konularıdır.⁶²

Üçüncü olarak: AB Sayıştay'ının özel raporlarıdır. Bu raporlarda başlıklar: Öz kaynaklar, tarım, yapısal politikalar, iç politikalar, katılım öncesi stratejiler, dış işleri, AB'nin yönetim harcamaları, finansal yapı ve bankacılık faaliyetleridir. Bu konularda Sayıştay özel raporlar üretmektedir. Bu raporlara örnek olarak: en son 21 mart 2007

⁶¹ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/annual_reports_index_en.htm son giriş tarihi: 18.09.2007

⁶² http://www.eca.europa.eu/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_en.htm son giriş tarihi: 18.09.2007

itibariyle, AB kurumlarının binalarında yapılan harcamalar raporu üretilmiştir. AB kurumlarının çeviri harcamaları, AB'nin meyve ve sebze yetiştiriciliğindeki etkinliği, OLAF yönetimi gibi çok farklı alan ve kuruluşlara dair özel raporlar mevcuttur.⁶³

Dördüncü olarak ise, Sayıştay'ın görüş mahiyetinde hazırladığı raporlar vardır. Bu raporlar öncelikli olarak mali düzenlemeler ve yolsuzlukla mücadeleyle dair hazırlanmaktadır.⁶⁴

Hazırlanan raporların çoğu Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanır. Raporlar hazırlandıktan sonra Parlamentoda görüşülür. AB Sayıştay'ının sunmuş olduğu yıllık genel rapor, direkt bütçeyi ilgilendirdiğinden, ibra yetkisi Parlamento'da o yılın hesaplarının eksiksiz olarak onaylandığını gösteren bir karar ile Parlamantonun siyasal değerlendirmelerini içeren ekli bir "karar"dan oluşur. Özel raporlar ise, Parlamento komisyonlarınca incelenerek komisyonun gerekli önlemleri alması üzere sonuçlandırılır.⁶⁵

4. AB'nin "Mali Vicdanı" Sayıştay'ın Etkinliği

Sayıştay, AB'nin mali vicdanıdır. Bu anlamda, incelenen ana konumuz mali çıkarların korunması konusunda en önemli aktörlerden birisidir. Sayıştay'ın görev ve yetkileri dikkate alındığında, neredeyse sınırsız bir alan karşımıza çıkmaktadır. AB ile ilgili tüm parasal işlemleri denetleme yetkisine haiz bir kurum, tabi ki mali çıkarların korunması konusunda da lider pozisyonda olacaktır.

Ancak, bu kadar geniş bir alana hitap eden denetim, kendi içinde zorlukları da içermektedir. Denetim alanının genişliği, denetleyememe sonucunu doğurmaktadır. Keza, AB Sayıştay'ının raporları incelendiğinde, denetimlerin Avrupa sınırlarının dışına çok fazla çıkmadığı görülmektedir. Avrupa sınırlarıyla daraltılan denetim ayrıca, denetim yapılan konuların çok genel olması gerçeği de eklenirse, Sayıştay adına olumsuz bir sonuç doğurmaktadır. O olumsuz sonuç: Mali çıkarların korunması konusunun zafiyete uğradığı ilk bünye; AB Sayıştay'ıdır.

Yaklaşık 800 personelle (yarısından fazlası yönetim mensubu), tüm AB'nin mali çıkarlarını denetlemek imkansızdır. Bu zorluk, Ulusal Sayıştayların devreye girmesiyle

⁶³ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_list_en_04.htm son giriş tarihi: 18.09.2007

⁶⁴ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/opinions/opinions_index_en.htm son giriş tarihi: 18.09.2007

⁶⁵ Sayın, a.g.e.,s.85-86

bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. Ancak, kendi harcama birimini, kendi ülke Sayıştay'ının denetlediği bu sistemde bağımsızlıktan, tarafsızlıktan söz etmek bir hayli zordur. Örnek olarak: AB fonlarının dış denetimi konusu Ülke Sayıştaylarına bırakılmıştır. Kendi ülkesinin aldığı fonu, denetleyip ayrı bir bünye olan AB Sayıştay'ına veya ilgili yapıya rapor hazırlayan Ulusal Sayıştaylardan tarafsız, şeffaf ve bağımsız rapor beklemek hayal olacaktır. Bu çelişkiye bir de ulusal-ulusüstü çatışma problemi eklenecek olursa, AB Sayıştay'ının halihazırdaki pozisyonunun, Ulusal Sayıştaylar karşısında geride kalacağı gerçeği ile karşılaşılacaktır.

AB Sayıştay'ını etkisiz hale dönüştürecek diğer bir gelişme ise, hazırlanan Anayasa Taslağıdır. Bu anayasa taslağında, AB Sayıştay'ı bir alt konum olan danışma kurumları statüsüne indirilerek, zaten çok etkili olmayan denetim zayıflatılmıştır. Ancak 1 Ocak 2008 itibariyle yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Anayasa taslağı yerine geçmiştir. Antlaşmada, AB Sayıştay'ı ile ilgili köklü bir değişiklik yapılmamıştır. AB'nde her geçen gün artan uzlaşmazlık ve ayrılık sinyalleri⁶⁶, AB'nin temelini oluşturan mali çıkarlarda da meydana gelecek zafiyetlerle, sinyal olmaktan çok alarm konumuna gelecektir. Bu bölümde incelenen Sayıştay denetimi ve etkinliği de sinyalin alarma dönüşmesini engelleyebilecek mahiyette değildir.

Bu aşamaya kadar gelinen noktada, yasama denetimi ve onun yardımcısı niteliğindeki yasama adına denetim, AB'nin mali çıkarlarının korunması açısından irdelenmiş, ancak yasama denetiminin tek başına etkisiz ve yetersiz kaldığı, mali çıkarların korunmasına istenilen seviyede destek olamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuca varılması, AB'nin mali çıkarların korunması konusunu, yönetsel veya yargısal denetime mi bıraktı sorusunu akıllara getirmektedir. Bu boşluğu doldurmak için yönetsel olarak ifade edilen OLAF veya EUROPOL gibi organlar öne çıkmakta, bu kurumların çalışmaları ise yargısal denetimle sonuçlanmaktadır.

⁶⁶ Anayasa'nın üye ülke vatandaşlarınca reddedilmesi gibi.

3.BÖLÜM: YÖNETSEL DENETİM VE AB MALİ ÇIKARLARI

3.1 YÖNETSEL DENETİM KAVRAMI

Yönetmel kurum ve kuruluşların eylem, işlem ve kararlarının yasalılık, düzenlilik ve örgüt içi amaçlara uygunluk açılarından denetlenmesinde en etkin yöntem, yine bu kurum ve kuruluşların kendi oluşturdukları mekanizmalar aracılığıyla denetlenmesidir. Yürütme organının kendi içinde yaptığı bu denetim, en yaygın ve en geniş kapsamlı olan denetim türüdür.⁶⁷

Yönetmel denetimde denetim birimi ayrı bir kurum ya da yapı olabilir. Avrupa Birliğinde yönetmel denetim, birebir örtüşmemekle birlikte, iç denetim mekanizmasını işleten eski Kontrolörlük yapısı ve yeni iç denetçiler, ayrı kurum statüsünde olan OLAF , EUROPOL ve EUROJUST gibi kurumlar eliyle yürütölmektedir. Bu kurumların işleyiş ve bağılı oldukları birimlerin farklılık göstermesi, denetimin işletilmesini ve bir bütün olarak ele alınmasını zorlaştırmaktadır. Ancak, ana konumuz olan AB mali çıkarlarının korunması açısından kurumlar ve yapılar tek tek ele alınarak, kurumların katkıları veya eksikleri irdelenecektir.

3.2 İÇ DENETİM

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.⁶⁸ İç denetim, bir teftiş değildir. İç denetimin amacı, kurumun sorumluluklarını yerine getirirken, kurumun personeline ve yöneticilere yardımcı olmaktır. İç denetim, kurumun mensuplarını ve yöneticileri ürettiği raporlarla yardımcı olur. İç denetim, iç kontrol mekanizmasının bir parçası olarak çalışır ve üst yöneticiye veya siyasi sorumluya bağılıdır.

⁶⁷ Köse, a.g.e., s.10.

⁶⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html son erişim: 01.12.2007

A. Kontrolörlükten İç Denetçiliğe

31.12.1977 tarih ve L 356 nolu Resmi Gazete’de yayımlanan Mali Tüzüğe göre, AT bünyesindeki her kurum bünyesinde bir mali kontrolör bulundurmaktaydı. Bu kontrolörler, kurumun her türlü belge ve bilgisine ulaşabilmekte, bu belge ve bilgilerin kanuna uygun olup olmadığını kontrol etmekte ve ön denetim yapmaktadırlar. Bağımsız olarak çalışan mali kontrolörler, Topluluk mali kontrolörüne bağlıdır ve bir anlamda başkanları durumundadır. Kontrolörlerin uygun bulmadığı ödemeler, ancak ita amiri pozisyonunda olan kişilerin sorumluluğu alması ile ödenebilir.

Kontrolörlük yapısı görüleceği üzere, Kurumların içinde olan denetimi ifade etmektedir. Bu anlamıyla bir iç denetim çeşididir. Harcamanın daha yapılmadan denetlendiği bu sistemde, kurumu en iyi bilmesi gereken denetim elemanı olan kontrolör tarafından denetim yapılmakta ve usulsüzlüklerin engellenmesi beklenmektedir. Ancak, bu sistemin en büyük eksikliği, yapılan harcamaların hızına denetimin yetişememesidir. Yani akan suda, denetim yapılmaktadır. Harcamaların yapılıp sonra denetlenmesi, yani benzetmesi ile, durgun su ile akan suda denetim yapmak doğal olarak farklıdır. Dolayısıyla, kontrolörlük mekanizması hızlı ve zamanla yarışan bir sistemde denetim yaptığından, gözden kaçan birçok usulsüzlüğe gebe dir.

31.10.2000 tarihinde, Neil Kinnock imzalı layihada iç denetim, iç denetçi ve özellikle iç denetim servisinden bahsedilmiştir. İç denetim biriminin kurucu belgesi(charter) olan bu belgede, iç denetime dair alt yapı hazırlanmıştır.⁶⁹ 25 Haziran 2002 tarihli Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanacak Mali tüzüğe ilişkin Konsey Tüzüğü ile 21 Aralık 1997’de çıkan tüzüğün ilk 30 maddesi ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla, mali kontrolörü içeren 19. maddede ortadan kalkmıştır. Mali kontrolör, yerine iç denetçi kavramı getirilmiştir. Tüzüğün 85. maddesinde geçen iç denetim için: her kurum uluslararası standartlara uyumlu çalışması zorunlu iç denetim yapısı kurmalıdır. İç denetçi, bütçe uygulama sürecini bilen bir kişi olmalı ve harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi iç denetçi olamaz.

Madde 86’da: iç denetçi bağımsız olarak, kurumuna kontrol sistemi ve kaliteli yönetime dair risklerle ilgili tavsiyelerde bulunmalı; mali yönetimin geliştirilmesi adına uyarılarda bulunmalıdır. İç denetçi, iç yönetim sisteminin verimliliği ve uygunluğu,

⁶⁹ Layiha hakkında bilgi için: ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/charter_en.pdf

kurumdaki birimlerin politikaları, programları ve eylemleri nasıl uyguladıklarını ölçmekle sorumludur. Ayrıca, iç denetçi, iç denetim ve kontrol sisteminin her bütçe işleminde iyi işleyip işlemediğini değerlendirmelidir. İç denetçi kendi kurumunda denetim yapabilir. Tüm bilgi belgelere ulaşabilir, eğer gerekirse ilgisine göre üye ülke ve diğer ülkelerdeki bilgilere de ulaşabilir. İç denetçi, kurumuna uyarıları içeren bir rapor sunmakla görevlidir. İç denetimle ilgili yıllık bir rapor sunmak da iç denetimin görevidir. Son olarak, madde 87’de iç denetçinin tam olarak bağımsız olduğu söylenmektedir.⁷⁰

Ulusal iç denetçilerin vasıfları ise, AB’ye aday ülke olan Türkiye’nin AB müktesebatına uyum kapsamında çıkardığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda ifade edilmiştir. Bu Kanun, AB’nin kendi iç yapısı ve üye ülkelerde istediği mali sistemin en son halidir. Kanun’un 63.maddesinde:

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.” denilmektedir.

İç kontrolün bir ayağı olan iç denetim mekanizması, iç denetçilere bırakılmıştır. İç denetçilerin görevleri ise 64.maddede sayılmıştır:

“a) Nesnel risk analizlerine dayanarak idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,

⁷⁰ COUNCIL REGULATION (EC, Euratom) No 1605/2002 25 Temmuz 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, maddelerin tamamı değil ilgili bölümlerinin çevirisi yapılmıştır.

d) İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,

e) Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmektir.” Kurumlara denetim konusunda danışmanlık ve rehberlik hizmeti vermek için tesis edilen iç denetçilik mekanizması, mali çıkarların korunması konusunda harcamanın denetiminin başladığı noktadır. Bu anlamıyla, iyi işleyen bir iç denetim mekanizması sonradan meydana gelen denetimleri kolaylaştıracaktır.

B. İç Denetim ve AB Mali Çıkarlarının Korunması

Avrupa Birliği’nde, Komisyon bünyesinde çalışan Internal Audit Service (İç Denetim Bölümü) kısaltmasıyla IAS, misyonunu tanımlarken; AB Komisyonu ve diğer bölümlerde etkin ve verimli yönetim anlayışının ön plana çıkartılmasıyla kaynakların etkin ve titiz yönetimine katkıda bulunmak ifadesine yer vermiştir. Çok soyut ve geniş olan bu tanımlama, IAS’in, Avrupa Topluluğu mali çıkarların korunması üzerinde durmak yerine, daha genel konularla ilgilendiği gerçeğini karşımıza çıkarmaktadır. Bağımsız denetim yapmakla yetkili ve görevli olan iç denetçilerin, kendi kurumları içindeki hiyerarşiye tabi bir personel olmaları ve IAS’in Komisyona bağlı statüde çalışması, diğer denetim mekanizmalarına göre iç denetimin mali çıkarların korunması konusuna katkısını sınırlandırmaktadır. AB bünyesindeki kurumların iç denetim mekanizmalarından sorumlu olan IAS’in, üye veya aday ülke iç denetim mekanizmaları üstünde bir yetkisi mevcut değildir. Bu sebeple, IAS üst bir organizasyon olarak sadece Topluluk seviyesinde aktif görünürken, ulusal yapıların iç denetim mekanizmalarının statüsü boşlukta bırakılmıştır.

Bu konuda, IAS tarafından yayımlanan 2006 raporunun sonuç bölümünde, üye ülkelerde iç denetim adına gelişmeler olduğunu ancak, daha çok mesafe kat edilmesi

gerektiği belirtilmiştir.⁷¹ Raporun geneline bakıldığında ise, daha emekleme döneminde olan bir sistemle karşılaşılmaktadır. Sonuç kısmında, izleme prosedürünün güçlendirilmesi gerektiği, insan kaynakları ile ilgili uzun döneme ihtiyaç olduğu, iç denetimin verimliliğinin artırılması gerektiği ve yıllık yönetim raporu üzerinde durulmuştur. Daha önce belirtildiği gibi, çok genel ve sunulan çözümlerin uzun zamanlı olduğu rapor, iç denetimin AB’nde daha temellenmediğini göstermektedir.

İç denetçileri ikiye ayırmak gerekmektedir; ilk olarak AB kurumlarında görevli iç denetçiler, ikinci olarak üye ülke kurumlarında görevli iç denetçiler. Bu iki iç denetçi tipi arasında çok farklılıklar vardır. AB bünyesinde çalışan iç denetçiler, AB kurumlarına bağlı olup, AB mali çıkarlarını koruma konusunda daha aktif hareket edeceklerdir. Üye ülke iç denetçileri ise, AB mali çıkarlarından önce, ulusal çıkar ve menfaatleri korumakla görevli olup, ikincil olarak Topluluğun menfaatlerini korumayı düşüneceklerdir. Bu ayrım yapılmadan, iç denetçilik sisteminin AB mali çıkarlarını korumasını beklemek hayal olacaktır. Ülkelerin farklı uygulamaları düşünüldüğünde, ulusal iç denetçilerin sadece standartlara uymasını bekleyerek, ortak bir iç denetim mekanizması oluşturmak imkansızdır. Bu anlamda, ikincilik ilkesini bu alanda işletmemek gerekmektedir.

Avrupa Birliği’nde, IAS’ın etkinliği tartışılabilir olmakla birlikte, iç denetimin mali çıkarları koruması, üye ve aday ülkelerin ulusal sistemlerinde öngörülen iç denetim mekanizmasının etkinliğine bağlıdır. Dolayısıyla, “iç denetim ulusal düzeye bırakılmıştır”, demek daha doğru olacaktır. Üye ülkelerde bulunan ve AB Bütçesinden veya diğer kaynaklarından yararlanan kurumların iç denetimi, yine kendi kurumlarınca yapılmaktadır. Bu konuda, standartlar belirlenmiş olmakla birlikte, etkin denetim denetçinin kabiliyetine bırakılmıştır. Bu anlamda, iç denetim mekanizması iyi işleyen bir ülke için, hem ulusal mali çıkarların, hem de AB mali çıkarlarının etkin korunduğundan bahsedilebilir. Ancak, üye veya aday devletin iç denetim mekanizması etkin işlemiyor, bürokratik engellere takılıyor, çıkan raporlar üst düzey bürokratlarca sumen altı ediliyorsa, AB mali çıkarlarının iç denetim mekanizmasınca etkin korunmasından söz edilemez.

⁷¹ COM(2007) 280 final Annual Report to the Discharge Authority on Internal Audits Carried out in 2006 (presented by the Commission) {SEC(2007) 708} Brussels, 30.5.2007

3.3 OLAF (Office Européen De Lutte Anti-Fraude)

A. OLAF'ın Yapısı

Avrupa Komisyonu, sahtecilik, dolandırıcılık ve temelde mali çıkarlara korunması adına, “EC, ECSC Decision 1999/ 352”⁷² sayılı Karar ile 28 Nisan 1999 tarihinde kendi bünyesinde Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi’ni (OLAF) kurmuştur.⁷³ Bağımsız bir yapısı olan ve 1 Haziran 1999 tarihinde faaliyete başlayan OLAF’a, geçmişteki haleflerinden farklı olarak, idari düzeyde de dolandırıcılık soruşturmaları yapma sorumluluğu yüklenmiştir.

OLAF, dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliği’nin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmek amacıyla, Birlik müktesebatı ve üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile Komisyona verilen yetkileri, soruşturmalarında kullanmaktadır. Birliğin mali çıkarlarının korunmasının da ötesinde Ofisin sorumluluğu, Birlik çıkarlarını, idari ve cezai kovuşturmaya neden olabilecek bütün fiillere karşı korumaktır.

OLAF, Birlik üyesi ülkelere, Birliğin mali çıkarlarının korunması konusunda uygun birimler arasında düzenli bir işbirliğinin sağlanması amacıyla destek vermektedir. Ofis, dolandırıcılıkla mücadele teknikleri geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır. OLAF’ın soruşturmaları, Ofisin Genel Müdürü tarafından yönetilmektedir. Genel Müdür, denetim komitesinin olumlu görüşü alınarak, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi’nin işbirliğiyle, Komisyon tarafından beş yıllığına atanmaktadır.

OLAF’ın soruşturmalarında, bağımsız hareket etmesinin garantiye alınması amacıyla, Genel Müdürün Komisyon da dahil olmak üzere herhangi bir devlet veya kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel Müdürün, Komisyonun kendisinin bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, Adalet Divanı’nda Komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır.

Bu bağımsızlığın sürdürülmesi amacıyla, Büro, soruşturma işlevi bakımından Birlik kurumlarından bağımsız ve kendi alanında uzman beş kişiden oluşan bir

⁷² http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html son erişim tarihi: 08.09.2007

⁷³ OLAF’ın Türkçe çevirisi farklılıklar göstermektedir: Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu, Avrupa Sahtecilikle mücadele Ofisi gibi. Çalışmada iki ifadede kullanılmıştır.

Denetleme Komitesi tarafından denetlenmektedir. Komite, Genel Müdürün talebi üzerine ve kendisi uygun gördüğünde yürütülen soruşturmalar hariç olmak üzere, Büronun faaliyetleriyle ilgili olarak Genel Müdüre tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Dolandırıcılıkla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla, OLAF düzenlemelerle kendisine verilen dış soruşturma sorumluluğunu, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını dolandırıcılığa ve diğer yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı korumak amacıyla, ani kontroller ve üye ülkelerde yaptığı soruşturmalarla yerine getirmektedir. İşbirliği anlaşmalarının bulunması durumunda, OLAF üçüncü ülkelerde de bu yetkisini kullanabilmektedir. Uygulamada dolandırıcılık ile diğer yolsuzluk ve usulsüzlükler, OLAF ile ulusal soruşturma birimleri arasındaki yakın işbirliği ile ortaya çıkarılmaktadır.⁷⁴

OLAF'ın mali çıkarların korunması konusundaki katkılarını irdelemek için, AB Sayıştay'ının 2005 yılında hazırlamış olduğu, OLAF özel raporundan faydalanılacaktır.⁷⁵ Bu raporda, OLAF'ın kuruluş amacından, soruşturma aşamalarına kadar incelemeler yapılmış ve öneriler geliştirilmiştir. Mali çıkarların korunmasında denetimin ilk ve öncelikli kurumu olarak addedilen OLAF'ın çalışmalarının etkinliğinin incelenmesi, dolaylı olarak mali çıkarların korunmasında, denetiminin etkinliğinin incelenmesi anlamına gelecektir.

ECA'nın raporu, OLAF'ın kuruluş amacını ifade ederek başlamaktadır. OLAF, Birliğin mali çıkarlarına karşı zararlı, hukuk dışı aktivitelerle mücadele için kurulmuştur. OLAF, selefî pozisyonundaki UCLAF ve diğer selef adayı olan kurumlara karşın daha güçlü yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerin bazıları: idari denetim yetkisi ve tam bağımsızlıktır. OLAF'ın diğer bir güçlü yönü, Komisyonun AB mali çıkarlarının korunmasıyla ilgili aktivitelerin genişletilmesi sonucu, araştırma yapma alanının birçok faaliyeti kapsamasıdır. Bu alanların kapsamı:

- Komisyonun üye ülkelere verdiği yolsuzlukla mücadele desteğine yardım
- Yolsuzlukla mücadele içi stratejiler geliştirmek
- Komisyona yolsuzlukla mücadele için teklif ve taslaklar hazırlamak
- Yolsuzlukla mücadele için gerekli önlemler almak
- Bilgi toplamak

⁷⁴ www.masak.gov.tr

⁷⁵ OLAF'ın kendi raporları da mevcuttur ancak eleştirel ve dışsal bir açıdan OLAF'ı ele almak için bu rapor seçilmiştir.

- Mali çıkarların korunmasında teknik destek vermek gibidir.

OLAF'ın soruşturma⁷⁶ haricinde, birçok alanda hizmet ve destekle yükümlü olduğu, bu alanların kapsamından anlaşılmaktadır.

OLAF, muhatap olduğu kurum ve kişiler itibariyle karmaşık ve farklı bir yapıya sahiptir. Bu yapılar: üye veya diğer ülkelerin polis, adli ve idari yolsuzlukla mücadele birimleri, Topluluk yapıları. IDOC⁷⁷ (Investigation and Discipline Office of Commission), iç denetim birimleri, Ombudsmanlık yapısı, Komisyonun operasyonel yapısı ve OLAF'ın kendi Denetleyici Komitesi, diğer hükümetlerarası suç önleme yapıları EUROJUST ve EUROPOL. Tüm bunların ortak noktasında olan OLAF, her biriyle farklı ilişkiler kurmak, bilgi paylaşımı yapmak zorundadır. Tabi doğal olarak, farklı mekanizmalara, yetkilere ve işleyişlere sahip bu kurum veya kişilerin varlığı, OLAF'ın bu farklılığa cevap verecek bir organizasyon ve yapıya sahip olmasını gerektirir; ancak OLAF böyle bir yapıya sahip değildir.

AB'nin harcamalarının %80'inin üye ülkelerce yapılıyor olması, her AB kurumu gibi OLAF'ı da, üye ülkelerle beraber çalışmaya zorlamaktadır. Üye ülkelerin her birinin farklı idari ve adli sistemleri vardır. Bu farklı yapılarda, ortak bir soruşturma ve denetim yapmak neredeyse imkansızdır. Buna, bir de üye ülkelerin bilgi paylaşımı ve ortak çalışmalardaki isteksizlikleri eklenince, OLAF mali çıkarların korunmasının denetiminde bir hayli zorlanmaktadır.

OLAF, daha önce belirtildiği gibi, UCLAF'ın devamı niteliğinde daha güçlü ve etkin bir kurum olarak kurulmuştur. Ancak, yeni hedefler ve yeni bir Direktörle kurulan bu kurum, UCLAF'ın personelini bünyesinde tutmak zorunda kalmıştır. Yeni Direktörün/Müdürün, kendi yapısını oluşturmaya izin verilmemiş, dolayısıyla memnun olunmayan eski yapının sadece ismi değiştirilmiştir. UCLAF personelinin kaliteli veya verimli olup olmadığı tartışılabilir. Ancak, yeni ve ilave yetkilerle donatılmış bir kuruma, yeni görevlilerin alınması daha uygun olacaktır. Dolayısıyla, OLAF personel politikası sebebiyle ciddi problemlerle karşı karşıyadır.

OLAF soruşturmalarında, bağımsız olsa da Komisyona karşı sorumludur. Komisyonun üye ülkelerin mensuplarından oluşmuş olması gerçeği, Birliğin kılcal damarlarına kadar inmiş bir virüs olan ulusal menfaatler sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ofisin hazırladığı raporların Komisyonda görüşülmesinde ve değerlendirilmesinde,

⁷⁶ soruşturma kavramı "investigation" kelimesinin tercümesidir.

⁷⁷ IDOC: Komisyon Soruşturma ve Disiplin Ofisi

objektiflikten uzak ve taraflı bir tutum sergilenebilecektir. OLAF'ın, bir birime karşı sorumlu olması gerekliliği kaçınılmazdır. Ancak bu hesap verme, hiçbir zaman yazılan raporların sümen altı edilmesi veya yapılan soruşturmaların engellenmesi şeklinde sonuçlanmamalıdır.

OLAF, soruşturmalarını Komisyonun 1073/1999 sayılı Tüzüğüne göre, iç ve dış soruşturma/denetim şeklinde ayırmaktadır. Ancak, OLAF bu ayrım yerine denetimlerini 5 parçaya bölmüştür:

- İç soruşturmalar (Birlik kurumlarında olan yolsuzluklar)
- Dış Soruşturmalar (üçüncü/diğer⁷⁸ tarafların AB Bütçesiyle ilgili olan direkt denetimleri)
- Cezai destek (ulusal otoritelere cezai işlemlerde yardımlar)
- Koordinasyon (üye ülkelere birden fazla ülkeyi kapsayan araştırmalarda yardım)
- Gözleme fonksiyonu (ATA'nın 280.maddesinin uygulanmasını kontrolü)

Ofis, genelde soruşturmalarını dışardan gelen ihbarlara, bilgilere göre başlatmaktadır. Bu ihbarlar/bilgiler Komisyondan, AB kurumlarından, vatandaşlardan veya diğer birimlerden gelmektedir. Gelen bu ihbarlar üç aşamaya tabi tutulmaktadır: ilk olarak Araştırma direktörlüğünce, ihbar değerlendirilmekte ve soruşturma başlatılabilir olduğu, Üst Yönetimin⁷⁹ de görüşü alınarak Ofisin Başkanına onay için gönderilmektedir. Sonuçta, ilk aşamada Başkan Karar vermektedir. ECA'nın hazırladığı rapora göre; 30 Eylül 2004 itibariyle bu aşamada olan 194 dosya vardır. İkinci olarak, soruşturma başlatılıp, deliller toplanmaktadır. Yapılan soruşturma, taslak halinde üst yönetime sunulmaktadır. Yönetimde, bir suç kovuşturması veya disiplin cezası olup olmadığına karar vermektedir. Bu aşamada, 30 Eylül 2004 itibariyle 475 aktif soruşturulan dosya vardır. Son olarak, yine Başkanlık makamına dosya gelmekte ve konu adli makamlara teslim edilmektedir. Aynı tarih itibariyle, bu durumda olan 649 dosya mevcuttur.⁸⁰ Bu rakamların, alanlara dağılımı Tablo 3'te gösterilmiştir. Temel olarak 6 alan belirlenmiştir. Bu alanlardan en dikkat çeken olanları: değerlendirme aşamasında en çok dosyanın olduğu dış yardımlar, araştırma aşamasında en çok dosyanın olduğu gümrük alanı ve izleme aşamasında en çok dosyanın olduğu yapısal fonlardır.

⁷⁸ third parties: üçüncü taraflar, AB yapısı dışında kalan taraflar.

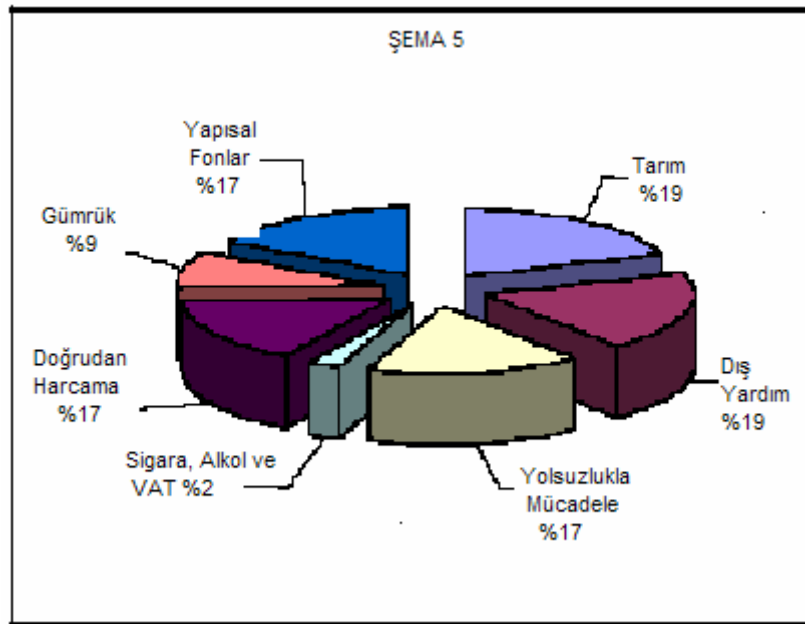
⁷⁹ Executive Board

⁸⁰ Bu sayılar OLAF'ın CMS denilen "Case Management System: Olay Yönetim Sisteminden" alınmıştır.

TABLO 3⁸¹: EYLÜL 2004 İTİBARIYLA DOSYALARIN DURUMU

	Değerlendirme aşamasındaki dosya sayısı	Araştırma aşamasındaki dosya sayısı	İzleme aşamasındaki dosya sayısı
Alan			
Yolsuzluk	28	57	48
Doğrudan harcama	33	42	78
Dış yardım	53	81	84
Tarım	21	86	59
Yapısal Fonlar	41	48	202
Gümrük	18	161	178
TOPLAM	194	475	649

Yine, bu dosyaların Aralık 2004 itibariyle grafiksel dağılımı ise, Şema 5'tedir.⁸²



OLAF'ın yapmış olduğu soruşturmalara ait tablolarda, daha detaylı olarak hangi alanlarda soruşturmaların yoğunlaştığı görülebilir. Yapısal fonlar ve gümrüklerle alakalı soruşturmaların yoğunluğu dikkat çekmektedir.

⁸¹ ECA raporundaki tablonun çevirisidir.

⁸² OLAF, *Report of Supplementary Activity Report for the Year 2004*, Brüksel. Şemanın çevirisi yapılmıştır.

OLAF soruşturmalarında, sadece idari denetim yapılabilmektedir, polis gücü kullanılamamaktadır. Örnek olarak: bir mali belge bulundu ve bu belgenin kime ait olduğu polis tarafından tespit edilecekken, OLAF ile polis arasında bağ olmadığından tespit edilememekte ve yolsuzluk soruşturması, bu şekilde eksik olarak sürmektedir. Kişilerin banka hesaplarına, Ofis personeline girilememektedir. Bu duruma üye ülkelerin bilgi paylaşımı konusunda isteksiz davranmaları eklenince, soruşturmalar etkisiz ve sonuçsuz kalmaktadır.

2002'deki verilere göre, OLAF soruşturmalarının %51'i 12 aydan fazla sürmekte olup, bu rakam 2004 itibarıyla %62'ye ulaşmıştır. Bu kadar uzun bir soruşturma, haliyle olayın sıcaklığını yitirmesine ve denetim etkisinin azalmasına sebep olmaktadır. Bu durum, sadece OLAF'ın kendi iç bünyesinden değil, yolsuzlukla mücadele etmesi gereken aktörlerin ayak diremeleri ve tembelliklerinden kaynaklanmaktadır.

Son olarak, OLAF için ECA tarafından tavsiye edilen bazı konular şunlardır:

- Ofisin soruşturma politikası belirsizdir. Politikalar belirlenip, daha spesifik konular belirlenmeli ve performans kriterlerine göre planlama yapılmalı.
- Soruşturma yapılmasına karar verme mekanizması şeffaflaştırılmalı.
- Kurum içi koordinasyon, özel grupların oluşturulması gibi, tekrar bir organizasyonla yenilenmeli.
- Soruşturmalara, personelin ne kadar zaman harcadığı belli değildir, bu konuda bir çalışma yapılmalı.
- Cezai takibe katkı düşük seviyededir. Ayrıca, ortaya çıkarılan konuların ceza sisteminde hangi aşamada olduğu takip edilmemektedir.

B. OLAF ve AB Mali Çıkarlarının Korunması

OLAF, AB mali çıkarlarının korunması konusunda en çok umut bağlanan kurumdur. AB otoriteleri, gelecek bölümde işlenecek olan mali çıkarların korunmasında ceza hukukunun uyumlulaştırılması politikasını ön plana çıkarsa da, yargının önüne rapor, dosya gelmedikçe, yargıçların veya savcıların bir işlem yapmaları söz konusu olamaz. Yani, yargının karar vermesi için hazırlanan dosyaların sahibi olan kurumlar, iyi çalışmaz ise, yargı da fonksiyonsuz kalacaktır. Bu bağlamda, OLAF mali çıkarların korunması konusunda, yargının önüne dosya getirmekle sorumlu kurumların başında yer almaktadır. OLAF'ın, Temmuz 2007'de yayımladığı Toplulukların mali çıkarlarının

korunması ve dolandırıcılıkla mücadele hakkındaki yıllık raporuna göre, 2006 yılında öz kaynaklar alanında 5243, tarım alanında 3249, yapısal fonlar alanında 3216 ve katılım öncesi mali yardımlar alanında 384 usulsüzlük, rapor edilmiştir. Tüm bu şüpheli vakaların, mali etkisi yaklaşık 323 milyon Euro'dur. En fazla usulsüzlük tespit edilen alanlar, öz kaynaklarda tütün ürünleri ve TV; tarımda kırsal kalkınma, büyükbaş hayvanlar, meyve ve sebze; yapısal fonlarda bölgesel kalkınma ve sosyal fonlar; katılım öncesi yardımlarda ise Topluluk kurallarına uygun olmayan harcamalar konusunda olmuştur. 2006 yılında, OLAF tarafından gerçekleştirilen soruşturmalar neticesinde, 114 milyon Euro kurtarılmıştır.⁸³ OLAF'ın yaptığı en iyi işlerden birisi yıllık raporlama ve veri akışına önem vermesidir.

Mali çıkarların korunması açısından bu kadar önemli olan bir kurum, öncelikle Komisyon bünyesinde kurulmuştur. AB'nde üçüncü sütundaki etkisinden şüphe edilen Komisyonun, kendi altında yer alan bir kurumun, AB'nin tüm birimlerin üzerinde ne kadar etkili denetim yapacağı şüphelidir. Üye ülke ve diğer kurumların isteksizliklerinin ve OLAF'a bilgi belge paylaşımı konusunda yardımcı olmak istememelerinin sebebi de, Komisyondan başlayan etkinsizlik olabilir. Bilgi verilmediği zaman, yaptırımın ne olacağı veya bilgi verilince, sonuçta ne çıkacağı belirsizdir. Bu konuda, OLAF'a gelen ihbarlara ait tablo 4, konuyla ilgili aydınlatıcı olacaktır.

TABLO 4⁸⁴: OLAF'a gelen Ağustos 2003-Eylül 2004 arası ihbar bilgileri

Alan	Ay bazlı ihbar ortalaması	Toplama göre oranlar
Yolsuzluk	5	9%
Doğrudan harcama	8	15%
Dış yardım	12	23%
Tarım	12	23%
Yapısal Fonlar	7	13%
Gümrük	9	17%
TOPLAM	53	100%

Bir yıllık süre zarfında, aylık ortalama 53 ihbar gelmiştir. Bu rakam ciddi bir rakam olarak gözüксе de, gelen ihbarların çoğunun yanlış bilgi, hatalı değerlendirme vs.

⁸³ Nihal Samsun Karabacak, *Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması ve OLAF*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Ağustos Bülteni, Ankara:2007, s.4.

⁸⁴ ECA raporundaki tablonun çevirisidir.

gibi sebeplerle herhangi bir soruşturma yapmadan son bulduğu unutulmamalıdır. Yapılan ihbarlarla ilgili, yolsuzluk oranının sadece %9 olması dikkat çekicidir. Bu kadar düşük bir oran, OLAF'a ihbar noktasında desteğin düşük seviyelerde olduğunu göstermektedir.

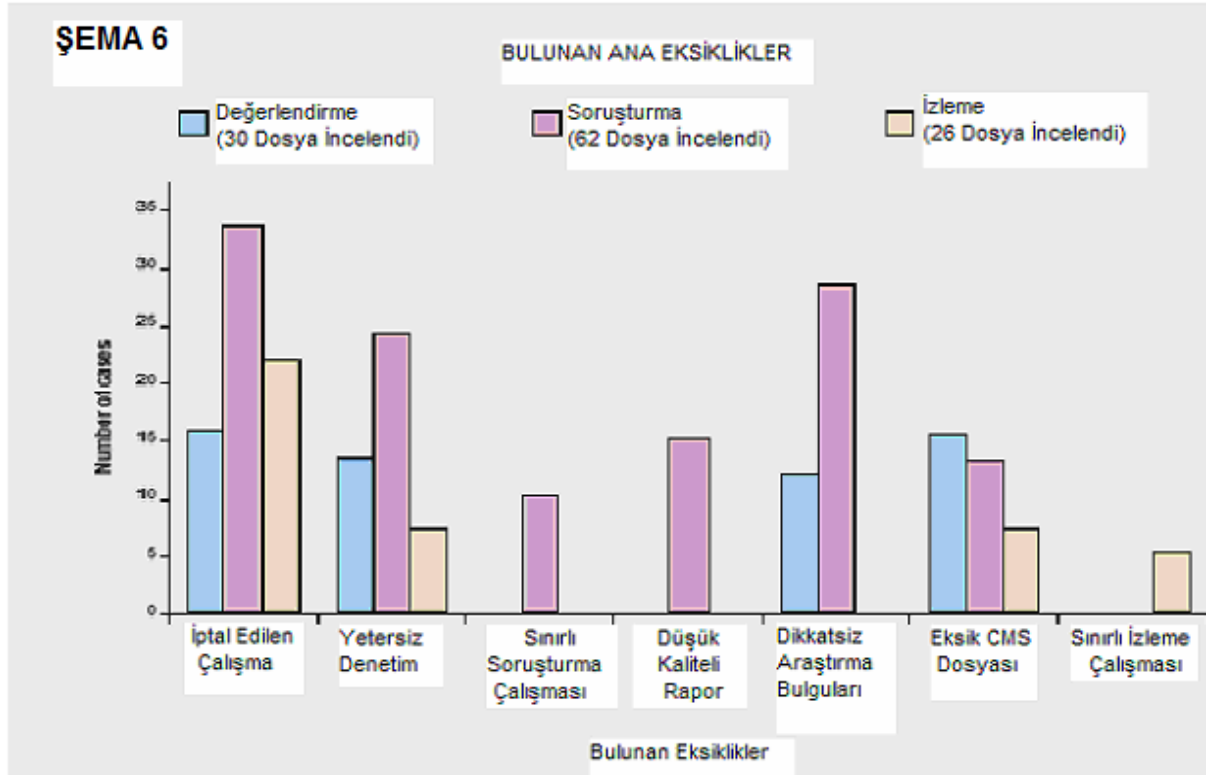
Ayrıca ECA'nın hazırlamış olduğu raporda belirtilen diğer bir konu; yapılan soruşturmalarda polis gücünün kullanılamaması OLAF'ın soruşturmalarını iyice zorlaştırmaktadır. Yönetmelik denetimin diğer ayağı olan Avrupa Polis Gücünün (EUROPOL), Topluluk hukukunun dışında kurulmuş olması, yani OLAF'tan tamamen ayrı bir hukuki temelde kurulması, polis ile OLAF arasında bağın kurulamamasının asıl sebebidir. ECA'nın farklı, OLAF'ın farklı EUROPOL'ün ve diğer denetim mekanizmalarının AB'nde farklı hukuki temel ve yapıda yapılandırılmaları, mali çıkarların korunması konusunda bir bütünlük ve birlik yaklaşımı ortaya çıkarılmasını engellemektedir.

OLAF ile ilgili olarak ECA'nın raporundaki tabloların yorumu, OLAF'ın mali çıkarların korunması ve yolsuzluğun önlenmesindeki etkisini göstermektedir. Yine "İncelenen Soruşturmalardaki Ana Eksiklikleri" gösteren Tablo 5'teki verilere göre: değerlendirme aşamasında olan 30 dosya arasından: 16'sı ertelenmiş, 13 dosyada eksik denetim yapılmış, özensiz yapılan soruşturma sayısı 12, CMS'deki eksik bilgisi olan dosya sayısı ise 15'dir. Soruşturma aşamasındaki 62 dosyadan: 34 dosya ertelenmiştir, eksik 24 dosya vardır, sınırlı soruşturma sayısı 10, düşük kaliteli rapor sayısı 15, özensiz soruşturma sayısı 28, CMS'de eksikleri olan dosya sayısı ise 13'tür. Bu rakamlar, AB'nde dış denetimden sorumlu ECA tarafından ortaya konmuştur. Bu vahim tablo, OLAF'ın birçok işinde eksiklikler olduğunu, eksik işleyen bir yapının olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Yukarıdaki bölümde ifade edilen OLAF'ın yapılanmasındaki kronik sorunlar, grafiklerde kendini göstermiş ve başarısız bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu bilgiler ışığında, mali çıkarların OLAF tarafından yeterince korunmadığı aşikardır. Komisyonca, mali çıkarlar konusunda gün geçtikçe artan kamuoyu ilgisine paralel olarak oluşturmuş olan OLAF için, yeni bir yapılanma ve gözden geçirmenin yapılması kaçınılmazdır. UCLAF'ın üzerine yeni bir yapılanma olarak kurulan OLAF için yeni yapılanmadan kasıt; yerine yeni bir kurum tesisi yerine, varolan kurumun yetki ve görev kapsamını güçlendirerek, sayılan eksik konular için önlemler almaktır.

TABLO 5⁸⁵: OLAF Soruşturmalardaki Ana Eksiklikler

Değerlendirme Aşaması (30 inceleme)	
İptal edilen çalışma (Delays in execution work)	16 dosya
Yetersiz denetim (Inadequate supervision)	13 dosya
Dikkatsiz soruşturma (Imprecise investigations objectives)	12 dosya
Eksik CMS dosyası (Incomplete CMS files)	15 dosya
Soruşturma Aşaması (62 inceleme)	
İptal edilen çalışma	34 dosya
Yetersiz denetim	24 dosya
Sınırlı soruşturma çalışması(Limited Investigation Works)	10 dosya
Düşük kaliteli rapor (poor quality reports)	15 dosya
Dikkatsiz soruşturma	28 dosya
Eksik CMS dosyası	13 dosya
İzleme Aşaması (25 inceleme)	
İptal edilen çalışma	22 dosya
Sınırlı yararlı izleme çalışması(limited usefulness of the follow-up work)	8 dosya
Sınırlı izleme çalışması (Limited follow-up work)	5 dosya
Dikkatsiz soruşturma	7 dosya
Eksik CMS dosyası	6 dosya

Tablo 5'in grafiğe aktarılmış hali orijinal metniyle aşağıdaki şema 6'dadır:



⁸⁵ ECA raporundaki tablonun çevirisidir.

3.4 AVRUPA POLİS OFİSİ (EUROPOL)

Yönetmelik denetim kapsamında ikinci olarak ifade edilecek olan, Topluluk hukuk mekanizması dışında tesis edilmiş olan Avrupa Polis Ofisidir. Avrupa Birliği'nin geçmişinden gelen ekonomik bütünleşmenin önderliği, Avrupa Birliği'nde polis işbirliğinin de ekonomik ekseninde yoğunlaşmasını gerektirirken, polis işbirliği mali yönden çok uyuşturucu ve organize suçlar üzerine olmuştur. EUROPOL'un oluşturulması aşamasına kadar, birçok ön aşama kat edilmiş ve ancak 1.7.1999 tarihinde kurum fiilen görev üstlenebilmiştir.

Avrupa Topluluğunda, polis işbirliğinin bir ihtiyaç haline dönüşmesi 80'li yıllarda gündeme gelmiştir. Schengen Sözleşmesi, sadece vatandaşlar için değil, organize suç örgütleri içinde sınırların ortadan kalkmasına neden olmuştur. Schengen'in de tetiklemesi ile, üye ülkeler arasında bürokrasinin en aza indirilip, suçla etkin mücadele için bir işbirliği iyice gerekli hale gelmiştir. Nitekim, 1989 yılında Adalet ve İçişleri Bakanları, TREVI işbirliğinin bir parçası olarak uyuşturucu alanında işbirliği, sağlayabilmek adına, bir kurum düşünmüşlerdir.

Bu düşünce kendisini, 1991 yılında Almanya tarafından hazırlanan raporda göstermiş ve Maastricht Zirvesinde konu ele alınmıştır. Maastricht Anlaşmasında, Birlik düzeyinde bilgi paylaşımı amacıyla bir sistem kurulması ortak çıkarlar için faydalı olacağı vurgusu üzerine, TREVI III çalışma grubu, "EUROPOL ad-hoc grubunu"⁸⁶ meydana getirmiştir. Bu görüş ve yapılanlar, Konseyce de olumlu bulunmuş, gelecekte EUROPOL'un önemli görevle üstleneceği göz önünde tutularak, ABA'nın ekinde "Kolluk Alanında İşbirliği Konusunda Beyan"a yer verilmiştir.

Bu hızlı gelişmelere, üye devletler ayak uyduramamış ve ortak polis gücünün oluşturulması zorluğu anlaşılmış olacak ki, üye devletlerce öncelikli görünen organize uyuşturucu madde suçluluğu ve kara para aklamayla ilgili bir kurum olan Avrupa Uyuşturucu Ofisi (EDU) 1993 yılı itibariyle kurulmuştur. Nihai hedefin EUROPOL olduğu gerçeği sürerken, geçici kurum olarak kurulan EDU, iki ana işlevi yerine getirmekteydi:

⁸⁶ EUROPOL ad-hoc grubu: EUROPOL geçici grubu

Veri alışverişi: ulusal polis makamlarının, Den Haag'daki⁸⁷ bağlantı memurlarına soru yöneltmesi biçiminde gerçekleşmekteydi. Bağlantı memuru, bunu, kendi ülkesinin hukuku uyarınca, bilgi verecek olan ilgili üye devletin bağlantı memuruna iletmekte; söz konusu bağlantı memuru daha sonra, kendi ülkesinin makamlarına bu bilgiyi geri göndermekte; bilgiyi alan ilgili makam, münhasıran kendi ulusal hukukuna hazırlık soruşturması yürütmekteydi.

Veri analizi; yeni uyuşturucu madde kaçakçılığı rotası ve kara para aklama yöntemleri gibi, kişisel nitelikli olmayan verilerin değerlendirilmesine dayanan suç analizi ve genel durum değerlendirilmesinden oluşmaktaydı.⁸⁸

Görüleceği üzere, sadece aracı olarak görev yapan EDU, sınırlı bir alan olan uyuşturucu ve kara para aklama alanında görev yaparken, üye ülkeler üstünde herhangi bir yaptırım veya inisiyatif gücüne sahip değildir. Veri analizi fonksiyonu üye devlet için bir danışma organı gibi gözükmekte olup, Birliğin polis gücü ihtiyacı, üye devletin polis ve adli mekanizmalarının işletilmesine bırakılmıştır.

Bir ön kurum olarak görülen EDU, 1.7.1999 tarihi itibarıyla yerini fiilen EUROPOL'e bırakmıştır. Geçici bir kurumun-EDU- yaklaşık 6 yıl çalışması, EUROPOL'ün ne kadar sancılı kurulduğunu göstermektedir. Aslında, EUROPOL Sözleşmesi, 1995 yılında imzalanmıştır. Konsey, EUROPOL'ün üçüncü sütun çerçevesinde kurulmasını yani hükümetlerarası bir işbirliği olmasını kabul etmiştir. Tüm bu veriler göstermektedir ki: ulusal menfaatler ile Birlik ortak çıkarları mücadelesinin EUROPOL kaleminde, ulusal çıkarlar kazanmıştır. EUROPOL'ün kuruluşunda yaşanan bu gelişmeler, baştan eksik yetkili ve konumuz açısından yetersiz bir kurumun kurulduğunu göstermektedir.

A. EUROPOL'ün Yapısı

EUROPOL'ün yapısı, yine Ofisi kuran Sözleşmede (EPS) ifade edilmektedir. EUROPOL, üye devletlerden herhangi birine bağlı değildir. Herhangi bir ulusal yasa yada ilkeyle ilişkisi yoktur. Bu bağlamda, EUROPOL bağımsız ve ulus üstü bir yapı gibi durmaktadır. Ancak, hangi anlamda yetki ve yaptırımla üyelerin üstünde olduğu belirsizdir; bu nitelik ulus üstülükten çok, uluslardan bağımsız bir yapı şeklinde değerlendirilmelidir. Sözleşmenin 29. maddesinde ifade edildiği gibi, Ofisin başında bir

⁸⁷ Den Haag: EDU'nun bulunduğu şehir.

⁸⁸ Erdem, a.g.e.,s.386.

müdür vardır. Konsey tarafından 4 yıl için oybirliği ile atanan ve çok sayıda müdür yardımcısı ile desteklenen müdür, EUROPOL'ün amiridir.

Müdürden sonra gelen organ 'Yönetim Kurulu'dur, her bir üye devlet adına bir kişi olmak üzere kolluk alanında deneyimli kişilerden oluşur. Her üyenin oy hakkı vardır ve Kurul, kurum bütçesi, mali denetçi atanması, AB organları ile dış ilişkiler gibi konularda yetkilidir.⁸⁹ En önemli görevi ise, EPS'nin veri işleme ilişkin hükümleri somutlaştırma işlevini üstlenmektedir. Yani, EUROPOL'ün en önemli fonksiyonu olan veri alış-verişi konusundaki düzenlemeler, Yönetim Kuruluna aittir. Nihai olarak, Yönetim kurulu, EUROPOL'ün çalışmaları ile ilgili olarak yılda iki kez faaliyet raporu hazırlar. Yönetim Kurulu, her üye ülkeyi temsil eden ve alınacak kararların yine kendi ülke temsililerine göre şekilleneceği, yani ulusal menfaatlerin ön plana çıkacağı bir üye profiline sahiptir. Yetkisizlik ve hukuksal statüsüyle akim bırakılan EUROPOL, aynı zamanda Yönetim Kurulu gibi bir üst organla kısıtlanmıştır.

Yönetim Kurulu haricinde, EPS madde 24'e göre; EUROPOL'ü denetlemek amacıyla, Ortak Denetim Komisyonu oluşturulmuştur. Yani konumuz olan mali çıkarların korunması için denetim yapması beklenen bir diğer yönetsel kurum olan EUROPOL, daha istenilen düzeyde denetleme yetkisi ve işlevi olmadan, Ortak Denetim Komisyonu tarafından denetlenmektedir. Bu durum, ulus devletlerin özellikle kolluk ve adli işbirliği gibi konularda, kendi menfaatlerinden bir nebze olsun taviz vermek istemeklerini göstermektedir. Ortak Denetim Komisyonu, EUROPOL'de depolanan bilgilerin, verilerin güvenliği için EUROPOL'ün denetlemesi görevini yapar. Yani, ulus devletlerce EUROPOL'e olan güven eksikliği sebebiyle, polisin başına polis dikilmiştir.

Ortak Denetim Komisyonu, EUROPOL'den bilgi talep etme ve tüm doküman, dosya ve depolanan verileri inceleme hakkını sahiptir. Ayrıca özel bilgi talepleri, Ortak Denetim Komisyonu tarafından incelenmektedir. Başvuru Komisyonu adı altında gelen talepler karşılanmaktadır. Şayet, başvuru komisyonu bilgiyi vermek ister, EUROPOL karşı çıkarsa, komisyon 2/3 çoğunlukla bilginin verilmesine karar verebilir. Ortak Denetim Komisyonu'nun gerek bireye bilgi verilmesine ve gerekse düzeltme ve silme taleplerine ilişkin olarak verdiği kararlar kesindir.⁹⁰ Yani, bilginin güvenliği konusu, EUROPOL'ün Ortak Denetim Komisyonuna bırakılmıştır. EPS'nin 35.maddesi

⁸⁹ EPS, madde 28

⁹⁰ EPS, madde 19/7

uyarınca, Yönetim Kurulu tarafından harcama ve gelirlerin hukuka uygunluğunu denetleyen bir mali denetçi atanır.

EUROPOL üye devletlerle bağlantı halindedir. Bu bağlantıyı üye devletlerce kurulan “ulusal bürolar” aracılığı ile yaparlar. Ulusal Büronun görevini tanımlayan EPS 4/4’te: “görevin yerine getirilmesi için zorunlu bilgileri kendiliğinden veya talep üzerine göndermek; EUROPOL’ün veri, bilgi ve danışmanlıkla ilgili soruları yanıtlamak; ulusal hukukun ölçülerine göre veri ve bilgileri değerlendirmek ve iç hukuka göre yetkili olan makama göndermek; danışma, veri, bilgi ve analizle ilgili soruları EUROPOL’e iletmek; otomatik veri bankalarında depolanmış olan bilgileri EUROPOL’e göndermek ve, nihayet EUROPOL ve ulusal büro arasında bilgi alışverişinin hukuka uygunluğunu sağlamak” olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, ulusal büroların ulus menfaatlerini tehlikeye sokacak bilgileri gönderme zorunlulukları yoktur.

Her üye devlet, ulusal bürolarla EUROPOL arasında iletişimi sağlamak üzere en az bir bağlantı memuru görevlendirir. Bu bağlantı memurunun hak ve yükümlülükleri Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Ancak, hangi bilginin kendi ulus menfaatlerinin lehine, hangilerinin aleyhine olacağına bağlantı memuru karar vermektedir.

Nispeten ulusal çıkarların ön plana çıktığı, ulusal istihbarat tarafından toplanan bilgilerin neredeyse, hiç ofise ulaşmama ihtimali olan bu sistemde, AB’nin kendi çıkarlarından çok üye devletlerin birebir kendi çıkarlarının korunduğu ortadadır. Halihazırdaki sistemde, üye devletlerin kendi çıkarlarının korunması, AB’nin korunması anlamına gelmemektedir. Üye devletler, kendi menfaatlerini arttırırken, diğer komşu veya ilişki içinde olduğu devletin menfaatlerinin gasp edilmekte olduğunu düşünmemektedir ve karşılıklı güvensizlik bu noktada başlamaktadır.

B. EUROPOL’ün faaliyet alanı

EUROPOL’ün faaliyet alanı, finansal çıkarların korunup korunmadığı konusuna da ışık tutacaktır. Bu bağlamda, EPS’nin m.2/1’de EUROPOL’ün amaç ve görevi: “iki veya daha fazla üye devleti ilgilendiren ve cezalandırılabilir davranışın kapsamı, önemi ve sonuçları nedeniyle ortak faaliyeti gerektiren uluslararası uyuşturucu ticareti, terörizm ve diğer sınır aşan ağır suçluluk biçimleri ile mücadele ve bunun önlenmesi bakımından, işbirliğini ve üye devletlerin yetkili makamlarının performanslarını

geliştirmektedir.” EUROPOL’ün çok sınırlı yetki ve görev kapsamı, her geçen yıl artmaktadır. Amsterdam Anlaşması ile “kolluk ve yargı alanında işbirliği” çerçevesinde, yeni getirilen ABA m. 29, münhasıran uluslararası suçluluğun ağır biçimleri gibi bir zorunluluk aramadığı için, ister organize olsun, ister olmasın tüm suçluluk alanları kolluk alanında işbirliğine konu oluşturabilir.⁹¹

EUROPOL’ün yetkileri, EPS 3.maddede sayılmıştır. EPS m.3/1’de “ üye devletler arasında veri alış-verişini kolaylaştırmak, veri ve bilgi toplamak, bunları bir araya getirmek ve analiz etmek, ulusal büro aracılığıyla üye devletlerin makamlarına, kendilerini ilgilendiren bilgileri ve bunun suçla bağlantısını gecikmeksizin bildirmek ve bunlar tarafından yapılacak olan soruşturmalara destek olmak ve nihayet bilgi işleme dayalı veri bankası oluşturmaktır.” Yani EUROPOL’ün operasyon yapma yetkisi yoktur, üye devletler arasında bir danışma kurulu mahiyetindedir. Dolayısıyla, arama, yakalama, el koyma, tanık dinleme veya sanığı sorgulama gibi, polisin kullanabildiği yetkiler EUROPOL’de yoktur. Ortak Denetim Komisyonu gibi bir üst yapı da EUROPOL’ün yetkileri kapsamında değerlendirildiğinde, EUROPOL aslında üye devletlerin işbirliğinden çok, mecburi olarak asgari müştereklerde birleştiği bir yapıdır ifadesi, daha doğru olacaktır. Ayrıca, EUROPOL üye devletlere soruşturmalarında yardımcı olmak üzere eğitim, danışmanlık hizmeti de vermektedir. Bu yetki de, üye devletin harekete geçmesiyle başlatılan edilgen bir yetkidir.

EUROPOL, elinde bulunan yetkilerle ancak kontrollü teslimatın eşgüdümünü sağlamaktadır. Yani, uyuşturucu veya organize suçlarla ilgili alınan verileri analiz edip, üye devletlere bilgi aktarımı yaparak, suçun önlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu durum, daha önce ifade edildiği üzere, ulusal büroların objektif ve etkin çalışması sonucunda, ortaya çıkacaktır. Bilgilerin santrali mahiyetinde olan EUROPOL’ün operasyonel yetki alması, üye devletlere karşı egemenlik ihlali olarak yorumlanmaktadır. Ancak, AB’de işbirliğinin tam anlamıyla gerçekleşmesi için, polis alanında işbirliği gibi başlıklarda da ulus egemenliğinin, kendini ulusüstü yapıda eritmesi gerekmektedir.

C.EUROPOL ve Mali Çıkarların Korunması

EUROPOL, Birlik adına mali çıkarlara karşı işlenecek suçların veya organize hareketlerin denetimi konusunda kuruluş, görev ve yetki bakımından yeterli bir kurum

⁹¹ Erdem, a.g.e.s.392.

değildir. Kuruluş itibariyle, Birlik düzeyinde denetim ve inceleme yetkisi olmayan EUROPOL, üye devletlerin kendi aralarında oluşturduğu bir yapıdır. Danışma kurulundan öteye geçmesi, günümüz itibariyle zor gözükken Ofis, bu yönü itibariyle, mali çıkarların korunmasına katkı yapamamaktadır. Ayrıca, Ofise sağlanan mali kaynakla, görevlerini yerine getirmesi zor gözükmemektedir. 2007 Bütçesi olarak 70.5 milyon Euro, 610 personelli⁹² Ofis için çok düşük bir rakamdır. Buna ilaveten EUROPOL'un değerini gösteren bilgi aktarımı konusunda, üye ülkeler yeterli istihbarat sağlamamaktadırlar.⁹³ Ofis, görev itibariyle ise, sadece uyuşturucu ve organize suçlarda yoğunlaşmıştır; mali çıkarlarla direkt ilgili olan kara para aklama konusunda ise, sadece bilgi alışverişi yetkisi olması sebebiyle, aktif bir katılım sağlayamamaktadır.

Öte yandan, Lizbon Antlaşmasının EUROPOL'le ilgili 69/G maddesinde: EUROPOL'un yapısı, operasyonları, çalışma alanı ve görevleri ile ilgili Konsey ve Parlamento'nun gerekli önlemleri alacağı ifade edilmiştir. Artık EUROPOLün operasyonel ve soruşturma yetkileri konu edilmektedir. Ancak, daha çok yeni olan ve Anayasa'nın yerine yumuşatılmış bir çalışma olarak sunulan Lizbon Antlaşması ile ilgili yorum yapmak, erken olacaktır. Bu sebeple, halihazırda EUROPOL yapmış olduğu denetimlerde soruşturma yetkisi ve operasyonel gücü olmayan etkisiz bir kurum olarak gözükmemektedir. Bu nitelikte bir kurumun, mali çıkarlara karşı suçlar gibi, AB'de ciddi boyutlara ulaşmış bir konuda etkin denetim yapması ihtimal dışıdır. Dolayısıyla, mali çıkarların korunması adına, Avrupa Birliği EUROPOL'den anlamlı bir destek veya katkı alamamaktadır.

3.5 AVRUPA ADLİ İŞBİRLİĞİ BİRİMİ (EUROJUST)

A.Kuruluşu, Yapısı VE Diğer Kurum İlişkileri:

Avrupa Birliği'nde, son genişleme dalgası- birçok Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı- belli problemleri de beraberinde getirmiştir. Özellikle sınırların ortadan kalkması, örgütlü suçlar için de sınırların kalkması anlamına gelmiştir. Bu bağlamda, Tampere Zirvesi'nde önemli adımlar atılmıştır. Bu zirveyle, yeni bazı yapılanmaların gerekliliği ortaya konmuştur. Bu yapılanmaların başında, Avrupa Adli

⁹² <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts> son erişim tarihi: 01.01.2008

⁹³ Malcolm Anderson & Joanna Apap, *Striking a Balance Between Freedom, Security, and Justice in an Enlarged European Union*, Centre for European Policy Studies, Brüksel, 2000, s.64

İşbirliği Birimi (EUROJUST) gelmektedir. EUROJUST çalışmaları sayesinde cezai konularda işbirliğinin sağlanması adına, en azından ortak bir zeminin hazırlanması, gelecek yıllarda bu zemin üzerinde daha etkin ortaklıkların ortaya çıkmasını sağlayacak olması nedeniyle, çok önemli bir gelişme olmuştur.⁹⁴ Ancak, EUROJUST ceza hukukunun tekdüzeleşmesi için kurulmuş bir birim olmayıp, üçüncü sütun kapsamında kurulduğundan, üye ülkeler arası koordinasyon ve bilgi alışverişi amacına yönelik olduğu iddia edilmektedir.

EUROJUST, 28.02.2002 tarihinde, Konsey Kararı ile kurulmuştur.⁹⁵ EUROJUST, EUROPOL'un aksine, Birlik Bütçesine dahil edilmiştir. EUROPOL'un Birlik dışında tesis edilmiş gibi değerlendirmelere tabi tutulması, EUROJUST için bu hatanın yapılmamasına neden olması, ihtimal dahilindedir. EUROPOL'un kuruluşunda, Sözleşme tercih edilirken, EUROJUST'ta Kararın tercih edilmesi, Kararın Sözleşmeye göre daha baskın ve etkin olmasındandır. EUROJUST kurulmadan önce, birçok kurum tesisinde olduğu gibi, asıl kurum öncesi Geçici Adli İşbirliği Birimi tesis edilmiştir. Bu birim adında da anlaşılaçağı üzere, geçici olup, EUROJUST'ın kurulmasıyla görevini tamamlamıştır. Bu noktada, AB'nde halihazırda, EUROJUST'ın da bir ara kurum olduğu, EUROJUST'ın yerine, Avrupa Kamu Savcılığı kurulması gerektiğı tartışmaları mevcuttur.

EUROJUST üyeleri, her biri kendi ülkesinin hukuk sistemlerine göre savcı, hakim, polis olan ya da bu görevlere eş bir görev yürüten kişilerden oluşur. Üyeler, kendi ülkelerindeki mevcut görevlerinden tamamen ayrılmış sayılmazlar. EUROJUST üyelerinin statüleri, AB müktesebatı yerine kendi ulusal hukuk sistemlerine göre belirlenmektedir. Bu heyette, her üye ülkeden bir temsilci (üye) yer alır. EUROJUST'ın üç ayrı çalışma grubu vardır.⁹⁶ EUROPOL'un yapısına çok benzeyen EUROJUST sisteminde de, ulusal çıkarların ön plana çıktığından bahsetmek tekrar olacaktır. Üye yapılanmasındaki en önemli sorun, kendi ülke yetki, görev ve özlük haklarını devam ettiren üyeler arasında ciddi farklılıkların olmasıdır. EUROJUST'ın asıl amacı, adli işbirliği iken, kendi üyeleri arasında bu kadar farklılık olması, sistemin hatalı temel üzerine kurulduğunu göstermektedir.

⁹⁴ Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST): Gelişim ve Perspektifler*, www.usak.org.uk, son erişim tarihi: 11.10.2007

⁹⁵ http://EUROJUST.europa.eu/official_documents/eju_dec.htm son erişim tarihi:01.12.2007

⁹⁶ Özcan, *Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST): Gelişim ve Perspektifler*,

EUROJUST’ın kuruluş amaçları, üç başlık altında toplanmıştır. Bunlardan ikincisi, çalışmamızla ilgilidir; bir üye Ülke ile Topluluk arasında ortaya çıkan bir suçun kovuşturması ve soruşturması için yapacağı yardımdır.⁹⁷ Bu durumda, hem üye Ülke hem de Komisyon, EUROJUST’tan bu suçun aydınlatılması konusunda yardım talep edebilir. Örneğin, OLAF tarafından yapılan bir incelemede hem üye bir ülke, hem de Komisyon, EUROJUST’tan suçun soruşturması ve kovuşturması için yardım talep edebilir.⁹⁸ Diğer amaçlarda, iki üye ülke arası ve üye ülke-üçüncü ülke arası irtibat kurulumunda, EUROJUST kullanılmaktadır. EUROJUST, bu amacını yerine getirirken, üye ülkelerden birçok talepte bulunabilir.⁹⁹ Ancak, üye ülkelerin bu talepler veya istekleri yerine getirmesinde herhangi bir yaptırım yoktur. Üye ülkeler, kendi düzenlemelerine göre hareket edebilmektedirler. Yine, EUROJUST’ın heyet halinde verdiği kararlarda, üye ülkeler ulusal menfaatleri zarara sokacak bir durumda, karara uymak zorunda değildir.

EUROJUST’ın alanına giren suçlar üç başlıkta toplanmıştır. Çalışmamızla ilgili olan Topluluk mali çıkarlarına karşı işlenen suçlar konusu ikinci başlıktadır. Ancak, EUROJUST’ın alanına çalışmamızı ilgilendiren suçların girmiş olması, çok bir anlam içermemektedir. EUROJUST’ın yetki ve görevlerindeki boşluklar sebebiyle, suçlarla ilgili konular kapsamında istenen, yargısal denetimlerle ilgili zafiyet yaşanmaktadır. Avrupa Birliği bünyesinde yayılmış mahkemeler olmadığından ve ATAD’ın da yetki alanı sınırlı olduğundan denetim boşlukta kalmıştır.

EUROJUST’ın diğer kurumlarla ilişkilerinde, ilk bahsedilecek kurum EUROPOL’dür. EUROPOL’e göre EUROJUST, sadece kuruluş ve atanan üyeler arasında hakim ve savcı olması bakımından farklılık göstermektedir. EUROJUST’ı, EUROPOL’ün yargı üyeleri eklenmiş hali olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır. EUROJUST üye ülkelerden, EUROPOL’den ve diğer ünitelerden gelen araştırma ve soruşturmaları koordine etmek için tesis edilmiştir. Konsey kararında, EUROPOL’le yakın işbirliğine değinilmiştir. Bu konuda, EUROPOL ile EUROJUST arasında 2004 yılında işbirliği sözleşmesi imzalanmıştır. EUROJUST ve diğer kurumlara genel olarak bakıldığında, nihai hedefin üye devletler arasında ceza hukukunun uyumlulaşması

⁹⁷ <http://EUROJUST.europa.eu/> son erişim tarihi: 01.12.2007

⁹⁸ Özcan, *Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST): Gelişim ve Perspektifler*,

⁹⁹ Konsey Kararı’nın 6. maddesinde görevler kısmında bu talepler sayılmıştır.

olduğu¹⁰⁰ ve bu uyumlulaştırmada başlangıç noktasının, mali çıkarlara karşı işlenen suçlar olduğu daha önce ifade edilmiştir. Bu bağlamda, tesis edilen bir kurumun, EUROPOL'ün geliştirilmiş versiyonu gibi yapılandırılması, nihai hedeften sapıldığı anlamına gelmektedir. Bunun sebebi; çalışmamızın ana konusu olan mali çıkarlar korunması konusunda, EUROPOL'ün yetkisi ve etkinliği yoktur, dolayısıyla EUROJUST'ın, EUROPOL'le olan yakınlık içinde olması ve eşgüdümlü hareket etmesi, mali çıkarların korunması hususunu geri plana itebilecektir.

EUROJUST'ın ilgili olduğu diğer bir kurum ise Avrupa Yargı Ağıdır (European Judicial Network-EJN). EUROJUST'ın, EJN'den iki temel farkı vardır: ilk olarak EJN, AB avukat ve yargıçları arasında ceza davalarında bilgi alışverişi için kurulmuş merkezi olmayan bir yapıdır; EUROJUST ise merkezi bir yapıdır. İkinci fark ise; EJN'nin her üye ülkede iletişim kurulan ve soruları cevaplayan uzmanlarının olmasıdır. Ayrıca, bu yeni ünitenin, uzun vadede bir gün, ATAD'ın soruşturma birimi olacağı iddia edilmektedir.¹⁰¹ Bu düşüncenin gerçekleşmiş hali, EUROJUST'ın Avrupa Savcılığına dönüşerek, ATAD'ın bir parçası olma ihtimaline dayanmaktadır. Ayrıca, EUROJUST'ın, özellikle mali çıkarların korunması konusunda, OLAF' la iletişimi vardır. Bu konuda işbirliğini güçlendirmek adına 13 Temmuz 2004 yılında bir karar alınmıştır.¹⁰²

B. EUROJUST ve AB Mali Çıkarlarının Korunması

EUROJUST'ın mali çıkarlarla ilişkisine geçmeden önce, EUROJUST'ın yargısal denetim başlığı yerine, yönetsel denetim kurumları arasında sayılması konusunun açıklanması gerekmektedir. EUROJUST'ın yönetsel denetim başlığı altında ele alınmasının ilk ve en önemli sebebi, yargısal herhangi bir fonksiyonunun olmamasındandır. Üye ülkeler izin verdiği sürece soruşturma yetkisini kullanabilen bir kurum, ancak yönetsel bir kurum olabilir. Yargısal denetim birimi olabilmesi için, üye ülkelerden tam bağımsız hareket etmesi gerektiği düşünülmektedir. Diğer bir sebep olarak dikkat çeken konu ise, koordinasyon görevi yapmak için kurulan bir kurumun, yargısal yönünden çok yönetsel yönünün ağır basmasıdır.

¹⁰⁰ EUROJUST'ın ceza hukukunun uyumlulaşması amacını taşımadığı ifade edilmiş olsa da, tarafımızca nihayetinde bu amaca hizmet ettiği düşünülmektedir.

¹⁰¹ Anderson & Apap, a.g.e., s.67

¹⁰² http://EUROJUST.europa.eu/official_documents/eju_olaf_dec.htm son erişim tarihi:01.12.2007

EUROJUST’ın mali çıkarların korunması konusunda, EUROPOL’den farklı olarak direkt ilgisi vardır. Kurumun alanına giren suçlar arasında, Topluluğun mali çıkarlarına karşı işlenen suçlarda sayılmıştır. Ancak, EUROJUST sahaya inen bir kurumdan çok, eşgüdüm sağlayan bir ağ şeklinde çalışmaktadır. Talep üzerine sahaya inmektedir. Dolayısıyla, EUROJUST tarafından sağlanan eşgüdüm sayesinde, bilgi akışı sahaya inen kurumlara ulaşmaktadır. Ancak, mali çıkarların korunması konusunda OLAF, Sayıştay, İç denetim ve Ulusal Otoritelerin çok etkin bir denetim yaptığını söylemek mümkün değildir. Bu sebeple, EUROJUST’ın bilgi aktarımında başarılı olduğu varsayılrsa dahi, bu bilgiyi efektif kullanarak sonuca gidecek bir denetim yapısı, AB’de mevcut değildir.

3.6 YÖNETSEL DENETİM BİRİMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yönetmel denetim kurumları, denetim konusunda en çok sorumluluk üstlenmesi gereken birimlerdir. Yasama denetimi veya yasama adına denetim ve yargısal denetim gibi denetimler, yönetmel denetim faaliyetlerinden yararlanarak denetimlerini yapmaktadırlar. Yani, yönetmel denetim kurumlarının fonksiyonlarını yerine getirmedikleri bir durumda, diğer mekanizmalar otomatik olarak akim kalacaktır. Yasama denetimini temsil eden Parlamentolara, yönetmel denetimden destek gelmediği durumlarda, Parlamento sadece dış denetim yapan Sayıştaylara mahkum kalacak ve denetimin bir ayağı eksik basacaktır. Aynı şekilde, yargısal denetim yönetmel denetimle bir bütün halinde hareket etmektedir. Kolluk kuvvetlerince dosya gelmediği, inceleme yapılmadığı müddetçe yargısal denetim anlamsız olacaktır. Buna ilaveten, AB mali çıkarlarının korunması konusunda, şahsi olarak mahkemelere başvuru diye bir yapının olmadığı bilgisi ile birlikte, yönetmel denetimin yargısal denetim için ne kadar önemli olduğu aşıkardır. Yönetmel denetimin, denetim mekanizmaları arasındaki hayati rolü, mamafih AB’de yönetmel denetimin temsilcisi olan iç denetim ve IAS, OLAF, EUROPOL, EUROJUST gibi kurumlarca yeterince üstlenilememektedir.

Yönetmel denetimdeki eksikleri, bir örnekle açıklayacak olursak: AB üyesi bir devletin K isimli kurumunda meydana gelen, AB Bütçesine karşı işlenmiş dolandırıcılıkla ilgili bir yolsuzluk/usulsüzlük meydana gelmiştir. Dolandırıcılığın diğer ülkelerle ve kara para aklama ile de ilgisi vardır. Örneğimizde, bu usulsüzlüğün nasıl en son aşamaya kadar geldiği ifade edilecek ve denetim birimlerinin eksik ve

boşlukta kalan yönleri irdelenecektir. Bu konunun gün yüzüne çıkması için öncelikli olarak, evrakları inceleyen ve onay veren muhasebe yetkilisi veya harcama yetkilisinin konuyu tespit etmesi gerekir. Mamafih, bu makamda bulunan görevliler, yapılan işlerin ivediliği ve hızına ancak ayak uydurabildiklerinden, gelen evrakları çok fazla okumadan ve değerlendirmeden imzalarlar. Hatta dikkat edilirse, denetim birimleri veya yapıları sayılırken ilk olarak evrakı hazırlayan, onaylayan kişiler ve bağlı bulundukları birimlerden, denetim birimi olarak söz edilmez. Bu yapılar daha çok kontrol mekanizması olarak ifade edilir. Kontrol, denetimin yumuşatılmış ve basitleştirilmiş halidir.

Örneğimize devam edecek olursak, evrakı hazırlanıp onaylandıktan sonra her kurumun kendi iç bünyesinde olan eski mali kontrolör, yeni iç denetçi tarafından konu tespit edilebilir. Ancak, iç denetçinin kurumun başında olan üst yönetici veya kurum amirine bağlı olduğu unutulmamalıdır. Tespit edilen birçok konu, bekletilebilmekte ve çoğu zaman sümen altı edilebilmektedir. AB'nin iç denetim birimi IAS'ın, genel konularla ilgilendiği ve ulusal iç denetim mekanizmalarının AB mali çıkarlarını korunması konusunda, ön plana çıktığı daha önce ifade edilmiştir. Bu bağlamda, iç denetçi tarafından ortaya çıkartılsa bile, kurum veya ülke menfaatleri adına üstü kapatılabilme ihtimali olan bu yolsuzluk hala hesabı sorulmamış ve açıkta beklemektedir.

Bu yolsuzluğu bilen ve bu konuda vicdani olarak rahatsız olan bir AB vatandaşı, konuyu OLAF'a ihbar etmiştir. OLAF, konuyu hemen Araştırma Direktörlüğünün incelemesi için masaya taşımış ve gerekli onaylar alınarak konu soruşturma aşamasına gelmiştir. Soruşturma aşamasına geçmeden önce, bu şekilde gelen belgelerin 2004 verilerine göre %50'sinden fazlasının ertelendiğini belirtmek gerekmektedir. Yani örneğimizdeki dosya, %50 ihtimalle soruşturmaya tabi tutulacaktır. OLAF denetçileri/personeli tarafından dosya incelenmeye başlanmıştır. Bu inceleme yapılırken polisiye bir olaya rastlanmıştır. Bir belge bulunmuş ve parmak izlerinden belgeyi kimin hazırladığı tespit edilmek istenmiştir. Ancak, OLAF'ın idari soruşturmadan başka polis gücü kullanma yetkisi yoktur. Dolayısıyla dosya eksik bilgi ve belgelerle tamamlanmıştır. OLAF'ın 2004 verilerine göre soruşturma aşamasındaki dosyalarının %50'sinden fazlası yine ertelenmiş, yaklaşık %40'ı eksik belgelerle hazırlanmıştır. Yani örnek dosyamız %50'nin, %50'si olan %25 ihtimalle ertelenmeyecektir. Son aşama

olarak yolsuzluk raporu Başkanlığa, adli birimlere gönderilmesi için, intikal ettirilecektir. Başkanlık ise, raporu ülke adli birimlerine gereğinin yapılması için gönderecektir.

Bu konuda, yine veriler dosyaların yaklaşık %90'ının geciktirildiği, geç de olsa iletilen konuların %20 sinin takip edilmediğini göstermektedir. Örnek dosyamız artık rapora dönüşmüştür; ancak %25 oranla bu aşamaya gelen dosya, %2,5 ihtimalle gecikmeyecek, %20 ihtimalle ise takip edilecektir. Tersinden bakılacak olursa, dosya %97.5 ihtimalle gecikecek, %80 ihtimalle takip edilmeyecektir. Dosyanın OLAF tarafından denetlenmesi sonucunda, verilerden alınan yüksek oranlara göre, bir sonuca varılmayacaktır.

Tabi gelinen noktada ulusal yargı sisteminin konuyu nasıl değerlendireceği, hangi cezaların uygulanacağı, hangi ülkelerde berat, hangilerinde tazmin veya zimmet deneceği belirsizdir. Yargısal denetim, gelecek bölümde işlenecektir. Ancak, yönetsel denetimin ne kadar önemli olduğu ve şayet yönetsel denetim işlemez ise yargının önüne dosyaların eksik veya hiçbir şekilde gelmeyeceği aşıkardır.

OLAF'a ihbarda bulunan bilinçli AB vatandaşı, OLAF denetiminden de bu oranlarda konunun yargı önüne çıkacağı gerçeğini bildiğinden, OLAF'a gönderdiği ihbarla aynı zamanda, konunun kara para ile ilgisini kurmuş ve bir şekilde dosyayı ülkesinin ulusal bürosuna intikal ettirmiştir. Ulusal büroda, çalışan personeller arasında tartışma çıkmış, bazı aşırı miilietçi personel, bu konunun ulusal çıkarları tehlikeye soktuğu ve konunun kara para açısından EUROPOL'e intikal ettirilmemesini savunurken, diğer bir grup artık AB'de yaşadıklarını, AB vatandaşı olduklarını ve ulusal menfaatlerin yanı sıra konunun, AB'yi ve diğer üye ülkeleri de ilgilendirdiğini ifade etmişlerdir. Bu konu için tartışma sonuçlanmış ve bilginin gönderilmesine karar verilmiştir. Bilgi, EUROPOL bilgisayar sistemine girilmesi için ülkenin bağlantı memuruna gönderilmiştir. Ancak, ülkenin 2 bağlantı memurundan birincisi olan bağlantı memuru A bu bilginin ulusal menfaatleri zedeleyeceğini düşünmüş ve bilgiyi EUROPOL'e vermemiştir.

Örnek yolsuzluluğumuz, EUROPOL'e ulaşamamıştır; ancak aynı tarihlerde OLAF tarafından incelenmektedir. EUROPOL ile OLAF arasında herhangi bir iletişim veya ortak hareket olmadığından, konu sadece OLAF'ca sürdürülmektedir. Bilinçli AB vatandaşı, işini garantiye almak istemiş ve EUROPOL'ü denetleyen Ortak Denetim

Komisyonundan konuyla alakalı özel bilgi talep etmiştir. Komisyon EUROPOL'e böyle bir bilginin varlığı için başvurmuş ve bilgiye bilgisayar sisteminde rastlanamamıştır. Ancak, bilginin bağlantı memurunda olma ihtimaline binaen, bilginin olup olmadığı bağlantı memurlarına sorulmuştur. 2 bağlantı memurundan bağlantı memuru B böyle bir bilginin ulusal büro tarafından geldiğini, ancak kendi iş arkadaşı tarafından sistemi girilmediğini anlamıştır ve memur B bu bilginin ulusal menfaatleri zedelediğini düşünmüş ve bilgiyi nihayet sisteme girmiştir.

Artık EUROPOL bilgi sisteminde yer alan bilgi, ilgililerce analiz edilmiş ve diğer bağlı ülke kolluk kuvvetlerine bilgi verilmiştir. Konu, ayrıca EUROJUST'a intikal ettirilmiştir. EUROJUST, ilgili ülkelere konuyu incelemesi için bildirmiştir. Konu, ülke soruşturma birimlerince incelenmiş ve ulusal yargı sistemine havale edilmiştir. Ancak, intikal ettirilen yargı birimi dolandırıcılığın yapıldığı ülke yargı sistemi değil, zarar gören üye devletin yargı sistemidir. Zarar gören üye devlet, EUROJUST'tan da işbirliği talep etmiştir. Bu talep olumlu karşılanmış ve konu delillerle tespit edilmiştir. Diğer taraftan dolandırıcılığın olduğu devlet, konuyla ilgili bir işlem yapmamıştır. EUROJUST'ın işbirliği talebini ve soruşturma isteğini, ulusal menfaatleri zarar gördüğü için reddetmiştir. Sonuçta, dolandırıcılığı yapanlar cezalandırılamamıştır.

Yönetmelik denetimin hemen hemen her türlü boşluğunun ifade edildiği örnekte, kurumlar ve birimler arasındaki iletişimsizlik dikkat çekmektedir. Kurumlar, kendi işini yapmaya çalışmakta, ancak kuruluşundaki mevzuatla birlikte getirdiği eksiklikleri ve üyelerin ulus egemenliği çekinceleri sebebiyle işbirliğine karşı dirençlerini aşamamaktadırlar. OLAF, polis gücüne ihtiyaç duymakta, polis gücü EUROPOL'de soruşturma yapmak için mevzuat düzenlemesi beklemektedir. İç denetçiler, OLAF'la irtibatsız, OLAF ise, iç denetçi raporları yerine ihbar beklemektedir. Tüm bunlar olurken ECA, Ulusal Sayıştaylara ciddi yetkiler vermekte ve gün geçtikçe pasif bir konum almaktadır. Ayrıca, örnekte ifade edilen bilinçli ve bilgili AB vatandaşı ideali temsil etmekte ve bulunması zor bir kişidir. Yolsuzluğun ve usulsüzlüğün bu kadar zor tespit edildiği bir sistemden, mali çıkarların korumasını beklemek, sükut-u hayalle sonuçlanacaktır.

"Hırsızın kendini ihbar etmesi"yle eşdeğer olan, ulusal bürokrasiden yolsuzluk bilgisinin çıkmasını beklemek, sistemin bilgi kaynağının yanlış yere kurulduğunu göstermektedir. Üye devletlerin üstünde olan ve kimseden emir almadığı garanti edilen

bir bilgi kaynağının tesisi, denetim açısından şarttır. Bu oluşumda, ancak birinci sütunda topluluk hukukuna tabi bir yapı gerektirmektedir ve sonuçları ATAD benzeri bir mahkemenin kararlarıyla sonuçlandırılmalıdır. Sonuçta, denetim birimleri bütüncül olarak değerlendirildiklerinde; irtibatsız, kendi başına hareket eden kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Her biri aynı hedef için kurulmuşken, her biri dağınık duran bu kurumların ortak hareket etmeleri, ancak güçlü bir siyasi iradenin mevzuatı yeniden düzenlemesi ile olacağı aşîkardır.

4.BÖLÜM: YARGISAL DENETİM VE AB MALİ ÇIKARLARI

4.1 YARGISAL DENETİM KAVRAMI

Montesquieu'nin Devlet aygıtını üç temel erke bölmesiyle ortaya çıkan kuvvetler ayrılığında, üçten bir kuvveti temsil eden yargı, hukuk devletinin vazgeçilmez parçasıdır. Yargı, her devletin kendine göre şekil verip yoğurduğu, tarihinden gelen yaşam biçimlerinden izler taşıyan en önemli bağımsızlık ve egemenlik sembolüdür. Yargı, her devlette farklı yaptırım ve cezalandırma yöntemlerine sahiptir. Bu anlamda, o topluluğun bir izdüşümü olan yargı, ortak hareket ve uluslararası bir yapılanmaya uygun bir altyapıya müsait değildir.

Yargısal denetim, hem denetim hem de yargı literatüründe çok sık kullanılan bir kavram değildir. Yargı, devlet mekanizmasında kendi başına bir erk olması sebebiyle, yargının denetim yönü yerine, denetim ve yargılama olarak iki farklı kavram geliştirilmiştir. Denetim ortaya çıkardığı sonuçları, yargılama aşamasına taşımaktadır. Bu yönüyle denetim ve yargı keskin hatlarla olmasa da farklı ve bağımsız iki yapıdır. Yargısal denetim ise: yönetim mekanizmalarının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını güder.¹⁰³ Bu amaç üzerinden diğer denetim çeşitleri ve yargısal denetim arasında bir ayrım yapılacak olursa; yargısal denetimin yönetimden bağımsız ve çözümlerinin yani kararlarının kesin ve yaptırım sahibi olması gerekmektedir.

Yargısal denetim, sadece yönetimin değil, aynı zamanda bireyin kendi arasındaki haklarının denetimini yapmaktadır. Yargılama adıyla, bu fonksiyon icra edilirken zımni bir denetim yapılmakta, olayın veya davanın kanunlara ve sair mevzuata uygunluğu araştırılmaktadır. Yargının kendi içinde, denetimi içerdiği bir gerçektir, ancak kavram kargaşasını önlemek adına olsa gerek, denetim ve yargı ayrı olarak sınıflandırılmaktadır.

Yargısal sistemler, üzerinde hem ulusal hem de uluslararası açıdan birçok çalışma yapılan bir alandır. Uzun zamanda oluşan yargı sistemleri, her toplumda en üst düzey devlet organı olma niteliğine sahiptirler. Yargı sisteminin en üst düzey devlet organlarından biri olma özelliği, AB'nde de kendini farklı bir biçimde göstermiştir. Ulusal yargı sistemlerine göre farklılık arz eden AB yargı yapısı, son zamanlarda en çok tartışılan alandır ve yakın gelecekte de bu özelliğini sürdüreceği gibi gözükmektedir.

¹⁰³ Köse, a.g.e., s.11.

AB'nin yargısal yapısını anlayabilmek için öncelikle, detaya inmeden AB hukuk düzenini kavramak gerekmektedir. Bu sebeple, bu bölümde, AB hukuk düzeni- doğal olarak yargılamayı da kapsamaktadır- ana konumuzla bağlantılı olarak incelenecek, finansal çıkarların korunmasında, hukuk düzeninin konumuzla ilgili olan kısmı olan ceza hukukunun katkıları tartışılacaktır.

4.2 AB'NİN SÜTUNLAR ÜZERİNE KURULU YAPISI

AB hukukunu anlayabilmenin kilit noktalarından biri, üç sütunlu yapının bilinmesidir. AB'nde üçlü birçok yapı olduğundan kavram kargaşası oluşmuştur. Öncelikle AT üç Topluluktan oluşmaktadır. Bunlar bilindiği üzere: AKÇT, AET, AAET'dir. Maastricht Antlaşması ile birlikte bu üç topluluk bir sütuna indirgenmiş, artık Avrupa Birliği adını almış ve yanına iki sütun eklenerek üç sütun oluşturulmuştur. Bunlar: 1.sütun Avrupa Toplulukları, 2.sütun : Ortak Dış Politika ve Güvenlik, 3.sütun: Adalet ve İçişlerinde İşbirliği sütunu. Bu sütunlar halihazırda, AB'nin hukuk ve politika işlemlerinin ana kaynağı olmuşlardır. Bir başka deyişle, AB artık ele alacağı konuları sınıflandırmıştır. Buna göre: birinci sütunda kişilerin, malların, sermayenin serbest dolaşımı, ortak para gibi konularla birlikte ilgili sektörler yer almaktadır. Bu sütunun en önemli özelliği, kararların nitelikli çoğunlukla alınmasıdır. Aslında, Avrupa Birliği'nin gerçekten birlik olduğu hissi, bu sütun kapsamında yaşanır. Parlamento, ATAD ve Komisyonun bu sütunda olan yetkileri, diğer sütunlardan çok daha fazladır. Dolayısıyla, bir konu birinci sütuna gelmişse, artık topluluklaşmıştır terimi kullanılmaktadır. Konumuzun da yer aldığı üçüncü sütunda ise, AT kurumlarının etkinliği birinci sütuna göre daha düşüktür. Ulusal menfaatlerin, rahatlıkla üstün gelebildiği bu sütunda, kararlar oybirliği ile alınır.

Bir başlığın, üçüncü sütundan birinci sütuna taşınması, o konuda artık, Birlik bünyesinde bir icraat ortaya konulabilir anlamına gelmektedir ve artık konu topluluklaşmıştır. Bunun tersi olarak, üçüncü sütunda alınan bir karar için, yaptırım ve icrai işlem yapma, Birlik düzeyinde zorluklar ihtiva etmektedir. Amsterdam Antlaşması ile bazı konular, üçüncü sütundan birinci sütuna taşınmıştır. Bunlar: dış sınırlardaki denetimler, sığınma, göç, suçluluğun önlenmesi ve bununla mücadele bakımından uygun tedbirlerle bağlantılı olarak serbest kişi dolaşımının sağlandığı özgürlük,

güvenlik, hukuk alanı olarak Birliğin daha da geliştirilmesi ve korunması¹⁰⁴ ifadesinde geçen vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ve ilgili konulardır. Sonuç itibariyle, üçüncü sütunda, kolluk ve yargı alanları kalmıştır. Bu noktada, mali çıkarların ceza hukuku yoluyla korunması konusu da, bu sütunda ele alınmaktadır. Dolayısıyla üçüncü sütun, konumuz açısından birinci sütuna göre daha fazla önem arz etmektedir. Bu bağlamda, birinci sütun ve üçüncü sütunun hukuksal yapılarını irdelemek ve farkları ortaya koymak gerekmektedir.

A.Birinci Sütunun Hukuksal Yapısı

Ekonomik işbirliğinin özünde yatan dört temel özgürlüğün (malların, işçilerin, hizmetlerin, sermayenin serbest dolaşımı) sağlanması ile birlikte, tek pazar için belli başlı kurallar olması gerekmektedir. Bu anlamda, Topluluğun sorumlu olduğu alanlar: Tarım ve Balıkçılık, Ticaret, Ulaştırma, İç Pazar, Kalkınma Alanında İşbirliği, Eğitim, Kültür, Tüketici Hakları, Ekonomik Uyum, Kamu Sağlığı, AR-GE, Teknoloji, Çevre ve Sosyal Politika, Ekonomik ve Parasal Birlik, İltica, Göç, Sınırların Kontrolü, Adalet Alanlarında İşbirliğidir(Amsterdam Antlaşması ile). Bu alanların en önemli özelliği, AB'nin kuruluşundan itibaren özünü ve birliği temsil eden ekonomik ve ticaret ağırlıklı konular olmasıdır. Bu alanların bir arada olası tesadüf değildir. Üye ülkeler, ekonomi ve ticari alanında, üye oldukları günden beri kabullendikleri ulusal menfaatlerinden fedakarlık edip bir üst yapı olan, Topluluğa yetkileri bırakmışlardır.

1993'e kadar, sadece birinci sütun mevcuttur; kamu düzeniyle alakalı meseleleri tartışacak Avrupa Birliği formunu yaratan, üçüncü sütun yoktur. O dönemlerde, adalet ve içişleri politika yapma alanı olarak Antlaşmaların kapsadığı alanda mevcut değildir. Hukuku güçlendirme veya operasyonel politikalar, ulusal düzeyde sıralanan haklardandır. Üye devletler, Topluluk hukukunun güçlendirilmesinden sorumludurlar. Kamu düzeni ile alakalı meseleler, üye devletlerin tek hareket alanı olarak kalmaktadır. Topluluk hukukunun bu konularda tasarrufta bulunmamaktadır.

Avrupa Topluluğu, 90'ların sonlarına kadar, sadece ekonomik bir araç olarak kalmaktaydı ve TREVI ile Schengen gibi adalet ve içişleri alanındaki önemli inisiyatifler, Birliğin yapısı dışında kurulmaktaydı. Bunun sebebi, egemenlik çekincesi ile problemlerin pratik ve ideolojik temelinden dolayı, hassas bir ortamda çözme

¹⁰⁴ ABA madde 2

gayretidir. Ancak, tek pazara benzemeksizin, adalet ve içişleri alanında politika yapma ve işbirliği, üye devletlerdeki kurumlar arasında, daimi ve yoğun bir şekilde artan iletişim ve eşgüdümü gerektirmektedir. Ayrıca, yargısal bir Avrupa alanı oluşturmak, hukukların ve politikaların yakınlaştırılmasını, bir de yüksek düzeyde güvenlik gibi kavramları ön plana çıkarmaktadır. Bu noktada, Topluluğun ekonomik ve ticari alanda olan yetkilerinin aşılmaması, yetkilerin ve konuların sınıflandırılması adına sütunlu yapıya geçilerek, Topluluğun ağır bastığı birinci sütun ve üye devletlerin kendi ulusal çıkarlarının ağır basabileceği üçüncü sütun oluşturulmuştur.

Birinci sütun; Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalarda, Topluluğa açıkça bırakılan yetkiler için çağdaş bir etikettir. Bu çerçevede, Topluluk kurumları kendi nispi sorumluluk alanlarında yasal düzenleme yapabilirler. Bu düzenlemeler, ikincil hukuk kaynakları olan tüzük, direktif, karar ve görüşür. Birinci sütunda alınan kararların kısmi ekserisi, nitelikli oy çokluğuyla alınmaktadır. Bu durum, gereksiz siyasi veya diğer veto haklarını engellemekte, üye ülkeleri aynı fikirde olmasalar dahi çoğunluğa uyma mecburiyetinde bırakmaktadır. Birinci sütun kapsamındaki işlemlerin birçoğu ATAD denetimindedir. Yine bu durum birinci sütunda, üye devletlerin kendi otoriteleri dışında bir müdahaleye veya yaptırma açık olduklarını göstermektedir.

B.Üçüncü Sütunun Hukuksal Yapısı

Avrupa Birliği Antlaşması, mevcut ekonomik yapıyı, yapımı devam eden siyasi bir yapıyla bütünleştirmiştir. Adalet ve içişlerinin sadece ulusal düzeyde olma hali, iç sınırların açılması, Schengen alanı içinde denetimlerin kaldırılması, sınır aşan suçluluğun ve yasadışı göçün artması ile artık tüm üye ülkeleri ilgilendirir bir hal almıştır. Bu alanda, işbirliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Ancak, bu alanda işbirliği yapmak, ulusal devletlerin öz (core) bünyelerine/yapılarına müdahale gerektirdiğinden, Topluluk hukukundan farklı bir mekanizma ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu amaçla yeni bir yapı tesis edilmiş ve bu yapı (sütun) Topluluk sütunun yanına eklenmiştir.

Bu sütunun hukuki kaynağı, Birlik antlaşmasının VI.başlığındaki ‘Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliğine Dair Hükümlerde’ ifade edilmiştir. Bu başlık, Avrupa Birliği Antlaşmasını müzakere eden üye devletlerin çizdiği bir ortak çıkar listesini kapsamaktadır. Bu liste; iltica, göç, birliğin dış sınırlarının kontrolü, uyuşturucu, uluslararası sahtekarlık, sivil ve ceza yargılaması, gümrük ve polis işbirliği ve özellikle

uluslararası suç ve terörizme karşı mücadele vardır. Üçüncü sütun vasıtasıyla ortaya çıkan bu liste, Avrupa'nın artık ekonomik birlikten siyasi işbirliğine doğru ilerlediğinin bir kanıtıdır.

Üçüncü sütun, Avrupa'nın geleceği ile alakalı iki karşıt görüş olan ulusüstü veya hükümetlerarası modeller arasında bir anlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşmasının Maastricht ve Nice versiyonunun 6. başlığının kapsadığı, siyasi alan değil, ortak çıkarlar meselesidir. Bir başka ifadeyle, asgari müştereklerde buluşmak için oluşturulmuş bir yapıdır. Hiç uzlaşmanın olmayacağı bir ortam yerine, topluluklaşma yapısından farklı olan bir yapının kurulması daha olumludur.

Üçüncü sütunun kapsadığı konular hızla değişmektedir. Amsterdam'da kolluk ve yargı alanında işbirliği iken, Maastricht'te, dış sınırlardaki denetimler, sığınma, göç, suçluluğun önlenmesi ve bununla mücadele bakımından uygun tedbirlerle bağlantılı olarak serbest kişi dolaşımının sağlandığı özgürlük, güvenlik, ve hukuk alanı olarak Birliğin daha da geliştirilmesi ve korunması¹⁰⁵ konuları üçüncü sütundan birinci sütuna kaymıştır. Sonuç olarak, üçüncü sütunda konumuza ilgilendiren cezai konularda adli ve kolluk işbirliği alanı kalmıştır.

Bu sütun, birinci sütundan farklı olarak Topluluğun ulusüstü yetkisi içine girmemekte; daha çok hükümetlerarası işbirliği biçiminde düzenlenmiş bulunmaktadır.¹⁰⁶ Hükümetlerarası işbirliği modeli ise oybirliği kuralını beraberinde getirmektedir ki, bu durum, karar alma sürecini zorlaştırmaktadır. Üçüncü sütunda, yapısı itibarıyla bir uluslararası işbirliği modeli olarak, Komisyonun güçlendirilmiş işbirliğini harekete geçirmesi kabul edilmiş; ancak daha sonraki katılımlarda Komisyon yetkisiz kılınmıştır. Karar yetkisi Konseye aittir.¹⁰⁷ Aynı zamanda, hükümetlerarası nitelikte olan bu sütun, kolluk ve yargı alanında işbirliğine ilişkin ikincil hukuk, gerek ulusüstü ve gerekse uluslararası öğelerinin karışımı olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda, "Topluluklaşma eğiliminin" bir göstergesi olarak ATAD'a sınırlı yetkinin verilmesiyle¹⁰⁸ AB, hedeflenen topluluklaşmaya doğru ilerlemektedir. Bunun tam zıttı olarak, üye devletlerin sığınacağı bir alan da yaratma ihtimali mahfuzdur.

¹⁰⁵ ABA madde 2

¹⁰⁶ Erdem, a.g.e., s.66.

¹⁰⁷ Füsün Arsava, *Hangi Avrupa İçin Ne Kadar Esneklik?*, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi vol:Güz, Ankara: 2001, s.40.

¹⁰⁸ Erdem, a.g.e., s.67.

Üçüncü sütunda işbirliği için, ABA 29. maddede üç farklı model öngörülmüştür: doğrudan ve EUROPOL aracılığıyla, Üye Devletlerdeki polis güçleri, gümrük görevlileri ve diğer yetkililer arasında daha yakın işbirliği; üye devletlerin adli ve diğer yetkilileri arasında daha yakın işbirliği; gerektiğinde Üye Devletlerdeki cezai konularla ilgili kuralların yakınlaştırılması. İlk model olan polis işbirliği alanında ortak eylem, geçen bölümlerde ifade edilen EUROPOL'ün öncülüğünde, icrai bir yapıdan çok bilgi paylaşımı ve değerlendirmesi üzerine kuruludur.

İkinci olarak ifade edilen cezai konularda adli işbirliğine yönelik ortak eylem ise, yargısal denetim açısından çok kritik ve önemli bir alandır. Bu işbirliği, ABA 31/1/a'da geçen ifadesiyle: davalara ve kararların uygulanmasına ilişkin olarak üye devletlerin yetkili bakanlıkları ile adli veya muadili yetkililer arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı içerir. Suçluların iadesinin kolaylaştırılması, a bendine ilave olarak, c bendinde üye devletlerde uygulanan kuralların uyumunun temini hedeflenmektedir. Sadece bu bentler bile, ulusal menfaatlere sıkışmış olan AB mali çıkarlarının korunması konusunda, üçüncü sütun yoluyla ciddi adımların atılabileceğini ortaya koymaktadır. Mali çıkarların korunması konusunda, her üye devlette aynı kuralların ve cezai yaptırımların tesisi çok önemlidir. En azından karşılıklı olarak kararların tanınması, bir üye devlette tespit edilen bir mali çıkar ihlalinin karşı devletçe cezalandırılabileceği anlamına gelmektedir ki, bu durum çıkarlara karşı işlenen suçları azaltacaktır. Ayrıca, ABA 31/2'de ifade edilen EUROJUST aracılığıyla kovuşturma aşamasında işbirliği tesis etmek, yönetsel denetim bölümünde bahsedilen kurumlar arası iletişim eksikliğinin ortadan kalkması anlamına gelecektir. Ancak, bu konuda da eksiklikler mevcuttur.

Üçüncü olarak ise, en zor aşama olan ceza hukuklarının aynılaştırılması hususu vardır. ABA 31/1 e: organize suç, terörizm ve yasadışı uyuşturucu ticareti alanlarında cezai eylemleri oluşturan unsurlara ve cezalara ilişkin asgari kuralları belirleyen önlemleri kademeli olarak uygulamayı içermektedir. Bu madde içinde tekdüze bir kurallar bütünü oluşturmak, ancak zorunlu olması halinde anlamlı olacaktır. Bu bağlamda, AT finansal çıkarlarının korunması ve sınır ötesi suçluluk bakımından böyle bir zorunluluğun bulunduğu söylenebilir.¹⁰⁹ Gelecek bölümlerde, ifade edilecek olan AT finansal çıkarlarının korunmasına dair mevzuatın aslında, yaptırımı olan ve üye devletlerin uygulamakla yükümlü olduğu bir yapı olması beklenmektedir. Dolayısıyla,

¹⁰⁹ Erdem, a.g.e., s.70.

diğer denetim türlerinin konumuz açısından beklentiyi karşılayamamış olmasına karşın, yargısal denetim beklentileri karşılayacak düzeyde olması gerekmektedir.

Üçüncü sütunda ifade edilen bu işbirliği yöntemlerine ulaşmak için, birinci sütundan farklı olarak Konsey'in kullanabileceği araçlar ihdas edilmiştir. Bu araçlar ABA 34. maddede sayılan; ortak görüş, çerçeve karar, karar ve sözleşmelerdir. İlk olarak ifade edilen ortak görüş, üçüncü sütunun karakteristik yapısına en uygun olan tasarruftur. ABA 34. maddede, Konsey, Topluluğun belirli bir konuya yaklaşımını tanımlayan ortak tutumlar benimseyebilir denilmektedir. En güçlü tasarruf olan ortak görüş, hukuksal açıdan bağlayıcılık taşımaktadır.¹¹⁰

İkinci olarak, Konsey üçüncü sütunda çerçeve karar alabilir. Çerçeve karar, üye devletlerin kanun ve düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla alınır. Çerçeve kararlar, ulaşılması gereken sonuçlar açısından üye devletleri bağlar, ancak şekil ve yöntem seçimini ulusal makama bırakır. Dolayısıyla, bu tasarruf doğrudan etkiye sahip değildir. Birinci sütun kapsamındaki yönergeye benzeyen çerçeve kararların en önemli ayrımı, yönergeler ATAD kararı ile doğrudan etki yapabilirken, çerçeve kararlar hükümetler arası nitelikleri sebebiyle bu özelliğe sahip değildir. Dolayısıyla, denetimi yapılan yönerge/direktiflerin aksine, aynı şekilde iç hukuka aktarılması gereken çerçeve kararların denetimi yapılamamaktadır. Üçüncü sütun içerisinde ceza hukukunun yakınlaşması bakımından önemli bir gelişmeyi yansıtan çerçeve karar, bu sütunun pratik açıdan en önemli aracıdır.¹¹¹

Diğer bir hukuki tasarruf, diğer kararlar olarak ifade edilmektedir. ABA 34/2/c'de: üye devletlerin kanun ve düzenlemelerinin yakınlaştırılması hariç olmak üzere, bu başlığın hedefleriyle uyumlu olan, başka amaçlara yönelik kararlar alabilir. Bu kararlar bağlayıcıdır, ancak doğrudan etkiye sahip değildir. Bağlayıcılığı, çerçeve kararlar gibi denetim mekanizması olmadığından tartışmalıdır.

Sonuncu olarak, konvansiyon yada sözleşmeler üçüncü sütun kapsamında kullanılan araç olarak tanımlanmaktadır. ABA'da, üye devletler kendi anayasal usullerine göre kabul etmelerini öngöreceği konvansiyonlar oluşturur. Üye devletler, Konsey tarafından belirlenecek olan süre içinde uygulanacak usulleri başlatır. Sözleşmeler, AB Konseyi tarafından hazırlanılıp, üye devletlerin inisiyatiflerine bırakılmıştır. Birinci sütundaki tüzük tasarrufunun, üçüncü sütun versiyonu olan

¹¹⁰Erdem, a.g.e., s.71.

¹¹¹a.g.e., s.73.

sözleşmeler, üye ülkeler için işbirliği adına bir fırsattır. Bağlayıcılığı üye devletlerin yarısı tarafından kabul edilmesiyle başlayan sözleşmeler, işbirliği zorluk ihtiva eden konular için çözüm niteliğindedir.

Özetle, Birinci sütun ile üçüncü sütun arasındaki bazı önemli farklılıklar:

- Birinci sütunda Komisyonun münhasır olarak inisiyatif başlatma hakkı var iken, üçüncü sütunda Komisyon bu yetkisini üye devletler ile paylaşmıştır.
- ATAD'ın yetkileri 3. sütunda çok daha kısıtlıdır.
- Konsey, birinci sütunda oyçokluğu ve nitelikli oy çokluğu ile karar alabilirken, üçüncü sütunda prensip olarak sadece oybirliği ile karar alabilmektedir.
- Birinci sütunda, AB Antlaşmasının 249. Maddesine göre tedbirler tüzük, direktif, karar, tavsiye, görüş, şeklinde olabilirken, ABA'nın Amsterdam ile değiştirilmesi 34. Maddesine göre 3. sütun tedbirleri için tüzük ve direktifler çıkarılamaz. Bunun yerine ortak tutumlar, çerçeve kararlar, kararlar ve sözleşmeler yapılabilir veya çıkarılabilir. Yani, üçüncü sütunun farklı bir hukuksal rejimi vardır.
- Komisyonun çerçeve karar ve sözleşmelerin üye ülkelerin iç hukuklarına aktarmalardaki sıkıntılara karşı, ATAD'a başvurma yetkisi yoktur.

Bu bilgiler ışığında, AB'nin mali çıkarlarının korunması hususunda, hangi yargısal kurumlar mevcuttur ve hangi çalışmalar/yapılar veya sistemler mali çıkarları yargısal olarak korumaktadır sorularının cevapları aranacaktır. Konuya, AB hukuk mekanizması içerisinde birçok yerde karşımıza çıkan ATAD ile başlanacaktır. ATAD ilk bakışta, AB'nin en üst yargısal mercii olması hasebiyle, mali çıkarların yargısal denetimle korunması konusunda da en üst mercii olması beklenmektedir.

4.3 AVRUPA TOPLULUKLARI ADALET DİVANİ VE İLK DERECE MAHKEMESİ

Yargısal denetim kavramının işletilmesi hususunda, AB bünyesinde kurulan yapı Adalet Divanı ve sonradan teşkil edilen ilk derece mahkemeleridir. ABA 220-245. maddeler Adalet Divanına ayrılmıştır. AB'nin beş temel kurumundan biri olan Adalet Divanında, her üye devletten bir yargıç bulunur. ATAD, Daireler veya Genel Kurul şeklinde toplanır. ATAD'da iki adet 5 yargıçlı daire, dört adet de 3 yargıçlı daire vardır. Daireler kararlarını basit çoğunlukla alırlar.¹¹² Adalet Divanı'na 8 savcı, yardımcı olur.

¹¹² Bozkurt, Köktaş, Özcan, *AB Hukuku*, s.120.

Konsey, Savcılarının sayısını oybirliği ile arttırabilir. Sekiz savcı yerine, hukuk sözcüsü (Advocat general) terimi de kullanılmaktadır.¹¹³

ATAD'ın görev alanı, Topluluk hukuku kapsamında ortaya çıkan anlaşmazlıkları yine bu minvalde çözmektir. Bu işlevi, ilk derece mahkemesi ile birlikte yapan ATAD'ın görevleri, yeni çıkan mevzuatla her geçen gün değişmektedir. Bu sebeple, ATAD'ın görev alanı ve yetki kapsamı konumuzla ilgisi bakımından, sütunlar üzerinden incelenecektir.

A. ATAD'ın Birinci Sütun Kapsamındaki Rolü

ATA uyarınca, Topluluk hukukunun yorumlanması yetkisi münhasıran ATAD'ındır. ATAD, gerek AT organlarının kullandıkları tasarrufların şekil ve esas yönünden veya bir eylemden kaçınmalarının Antlaşmalara uygunluğunu, gerekse üye devletlerin yükümlülüklerinden kaçınıp kaçınmadığını kesin olarak karara bağlar.¹¹⁴ Bu anlamda, ATAD'ın yetkisi antlaşmalar ile sınırlandırılmalıdır denebilir. Bir başka deyişle, AB'nin üç sütunlu yapısında ATAD birinci sütun için de yetkilidir sonucuna varılabilir. Ancak, yapılan yeni düzenlemeler¹¹⁵ ve ATAD'ın antlaşmalar dışında ikincil hukuk kaynaklarına dair kararları, ATAD'ın sadece birinci sütun kapsamında ve antlaşmalarla sınırlı olmayan bir yetki alanının olduğunu göstermektedir.

ATAD'ın baktığı davalar yetkisinin sınırlarını gösteren diğer bir alandır. ATAD'ın baktığı dava çeşitlerinden ilki: AB'ye üye devletlere karşı açılan ihlal davalarıdır. ATA 228. maddede geçen bu dava çeşidinin kaynağı: “Adalet Divanı, bir üye devlet'in bu Antlaşma uyarınca üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediğine karar verirse, bu devlet, Adalet Divanı'nın kararının uygulanması için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür” ifadesidir. Alınan karara uyulmazsa, üye devlet için Adalet Divanı para cezası verebilir. Buna örnek olarak, 3 Ağustos 2007'de alınan kararla, Yunanistan 12 Mayıs 2005'te alınan devlet yardımları ile ilgili kararının uygulamaması sebebiyle, günlük para cezasına çarptırılmıştır.¹¹⁶ Devlet yardımları kapsamında alınan bu karar, Antlaşmalardan gelen ve ATAD'ın yetkili olduğu davalarda AB mali çıkarlarının korunabildiğinin bir ispatıdır.

¹¹³ Ercümen Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, USAK, Ankara, s.79.

¹¹⁴ Halil Sayın, *Avrupa Toplulukları Adalet Divanı*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1997, s.28

¹¹⁵ ATAD'ın üçüncü sütundaki sınırlı yetkisi gibi.

¹¹⁶ <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin> son erişim: 21.11.2007

Davanın başvuru prosedürü açısından, Komisyon, bir Üye Devlet'in ATA gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa, o devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyon tarafından belirlenen süre içinde bu görüşe uymazsa, Komisyon, Adalet Divanına başvurabilir.¹¹⁷ Bu başvurma şekli, Komisyonla üye devlet arasında gerginlik yarattığından, uyuşmazlıklar genelde Komisyonca çözülüp konu yargıya taşınmamaktadır.¹¹⁸

ATA madde 227'de ifade edilen üye devletler tarafından yapılan girişim durumunda ise, üye devletlerden her biri, diğer bir üye devletin Antlaşma gereğince kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmediği kanısına varırsa, Adalet Divanına başvurabilir. Ancak, Adalet Divanına yapılan başvurudan önce, şikayetçi devletin Komisyona başvurma zorunluluğu vardır. Komisyon gerekçeli kararını üç aya kadar bildirmezse, başvuruda bulunan üye devlet Divan'a dava açabilir. Divan kararıyla, tespit edilen ihlalin ilgili üye devlet tarafından giderilememesi veya iç hukuk önlemlerinin alınmaması halinde, söz konusu Devlet aleyhine yeniden dava açmak yolu açıktır. Uygulamada üye devletlerin Divan'ın bu tür kararlarına uyma eğilimi vardır, ki genelde Komisyon aşamasında konu çözümlenmektedir.¹¹⁹

İhlal davaları, kaynak bakımından bir ihlalin ortaya çıkması sonucunda başvurulmuş davalardır. Ancak, bu ihlallerin tespitinin nasıl gerçekleştiği konusu net değildir. Literatüre bakıldığında, ihlal davalarından bahsedilmiş, ancak ihlalin nasıl tespit edildiği açıklanmamıştır. Bu anlamda, tümden gelim yöntemiyle davaya başvuranlardan geriye doğru gelecek olursak; öncelikle Komisyon başvurusunda bulunabilmektedir. Komisyonun tüm üye ülkelerin üyelerinden teşkil olduğu ve kendi ülke menfaatlerini koruyabilecekleri kaygısını saklı tutacak olursak, Komisyon, ihlalleri ancak kendi bünyesinde olan kurumlar ve organlarla ilgili olarak tespit edebilir. Mali çıkarların korunması bağlamında olan ihlaller için ise, daha önceki bölümlerde ifade edilen Komisyona bağlı kurumlarca tespit yapılabilir. Bu kurumların zayıflığı ve etkinliklerinin yeterli sevide olmaması, ihlallerin tespitini de etkilemektedir. Sonuçta, Komisyonun davaları ATAD önüne getirmesi usulü, ihlallerin tespiti ile birlikte değerlendirildiğinde, etkin olmayan bir mekanizmayı karşımıza çıkarmaktadır.

¹¹⁷ ATA m. 226

¹¹⁸ Bozkurt, Köktaş, Özcan, *AB Hukuku*, s.129.

¹¹⁹ Halil Sayın, a.g.e., s.61

İkinci olarak, ATAD'a ihlaller için başvuranlar arasında üye devletler vardır. Birliğin bir güven platformu olduğu savına mukabil, üye devletlerin birbirlerini bir nevi ihbar etmesi, şikayet etmesi gibi bir sistem, AB açısından çok uygun değildir. Üye devletlerin ihlalleri nasıl tespit ettikleri ve diğer devlet aleyhine nasıl şikayetçi oldukları tartışmalı bir konudur. Bu tip bir mekanizma, ancak çok açık ve herkesçe malum olabilecek davalar için geçerli olabilir. Etkili ve verimli bir ihlal tespit mekanizması ve sonucunda ATAD'ın kararları ile mali çıkarların korunması açısından sonuca gitmek zor gözükmemektedir.

Diğer bir dava türü ise; iptal davalarıdır. ATA madde 230'da açıklanan bu dava türünde: Adalet Divanı, Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in ortaklaşa, Konsey'in, Komisyon'un ve Avrupa Merkez Bankası'nın tavsiyeleri ile görüşleri dışında kalan tasarrufları ile Avrupa Parlamentosu'nun üçüncü şahıslar nezdinde hukuki etki doğuran tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler. Divana dava, Üye Devlet, Konsey ya da Komisyon tarafından açılabilir. Dolayısıyla, ikincil hukuk kaynakları diyebileceğimiz tüzük, direktif, karar ve diğer sayılan tasarrufların hukuka uygunluğunu denetleyip, karar vermeye yetkilidir. Ancak, Adalet Divanı, iptal konusu olabilecek tasarrufları daha geniş bir açıdan değerlendirmekte ve uygulama zorunluluğu doğuran tüm tasarruflar için iptal davası açabileceği eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır.¹²⁰ İptal davasının üstüne, karara dair yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi durumunda hareketsizlik davalarına da Divan bakmaktadır.

İptal davalarında iptal kararı, ilgili maddede sayıldığı üzere yetkisizlik, usule yönelik temel kuralların ihlali, ATA'nın veya uygulanmasına dair bir hukuk kuralının ihlali ve yetkinin kötüye kullanılmasına ilişkin olarak verilir. Bir AB kurumu, kendisine kanunla verilen sınırlar dışından bir tasarrufta bulunursa, yetkisizlik bakımından iptal kararı verilir. Konumuzla da ilgili olarak, Komisyon'un mali çıkarların korunması bakımından aldığı bazı kararlar yetkisizlik bakımından eleştirilmektedir. Bireysel olarak iptal davası başvuruları ise "bireysel ve doğrudan ilgi" olma şartıyla sınırlandırılmıştır. Esas ve ciddi kısıtlama, ATAD'ın bu kavramları çok dar yorumlaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bunun nedenlerinden biri ise, ATAD'ın iş yüküne daha fazla artırmak istememesindendir.¹²¹

¹²⁰ Halil Sayın, a.g.e., s.62

¹²¹ Hacer Soykan Adaoğlu, *AT Hukuku'na Aykırı Hukuki Tasarrufların İptalinde Kişilerin Rolü*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006, s.24

Ayrıca, ATAD almış olduğu bazı kararlar bakımından yetkisizlikle itham edilmektedir. ATAD'ın kendisini yetkisizlik bakımından değerlendirip almış olduğu kararları iptal etmesi gibi bir iptal kararı düşünölemeyeceğinden, en azından ATAD için yetkisizlik Divanın kendi içinde karar vererek çözümlayebileceğı bir durum arz etmektedir. AT öğretisinde, yetkisizlik konusunda bir ayrıma gidilmekte ve yetkisizlik iç (Topluluk kurumlarından birinin, diğerinin yetki alanına tecavüz etmesi) dış (üye devletlerin yetki alanına topluluk kurumlarının tecavüzü) olarak ikiye ayrılmaktadır. İç yetkisizlikte, sadece iptal davası hakkı tanınmakta; dış yetkisizlikte ise yapılan tasarruf yok sayılmaktadır.¹²²

Diğer bir iptal gerekçesi ise, şekil kurallarına riayet edilmeyen tasarrufların iptal edilmesidir. Oybirliği ile alınması gereken bir karar, gerekçeli sunulması gereken bir karar gibi, şekil yönünden bazı şartları taşıması gereken kararlar bu şartları taşııyorsa, şekil hükümlerinin ihlali nedeniyle iptal edilir. ATA'nın ve uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali ise, hukuk normlarına-normlar hiyerarşisi gibi-, genel hukuk ilkelerine uyulmaması iptal davasının açılması için sebeptir. Son olarak iptal kararını gerektiren durum, yetkinin saptırılması veya kötüye kullanılmasıdır. Yetkinin kamu yararı dışında kullanılması veya kabul edilmeyen bir kamu yararı için kullanılması gibi yetkinin kötüye kullanılması halleri iptal kararı gerektirebilir.

ATA 230 ve 231.maddede ifade edilen iptal davalarının kapsamının, daha çok birinci sütunla sınırlı kaldığı gözökmektedir. Konseyin, Komisyonun, AMB'nin ve AP'nin üçüncü şahıslar hakkında aldığı kararlar ve tasarruflar denilerek, birinci sütunda olan topluluk kurumlarına dair ve birinci sütun çerçevesinde kalan hukuki tasarruflar ifade edilmiştir. Ayrıca, üçüncü sütunla ilgili iptal davalarına da ATAD bakmaktadır, ancak bu durum farklı bir maddede sınırlı bir şekilde düzenlenmiştir.

ATAD aynı zamanda ön karar vermeye yetkilidir. ATA 234'te, Adalet Divanı, Antlaşmanın yorumu, Topluluk kurumları ve AMB'nin işlemlerinin geçerliliğı ve Konsey tarafından oluşturulan kuruluşların statülerinde öngörölmesi şartıyla, bu statülerin yorumu konusunda bir sorun Ulusal mahkemelerce incelenip, karara bağlanma noktasında bir ön karar ihtiyacına binaen ön karar verebilir.

ATAD'ın baktığı diğer dava türü ise, ATA 288. maddede ifade edilen tazminat davalarıdır. Bu davanın kaynağı: “sözleşme dışı sorumluluk konusunda Topluluk,

¹²² a.g.m., s.39

kurumların ya da memurların görevlerini yaparken yol açtıkları zararları, Üye Devletlerin ortak genel hukuk ilkelerine uygun olarak tazmin etmekle yükümlüdür”, ifadesidir. Adalet divanı bu madde kapsamındaki davalara bakmaktadır. Bu davalar için net bir birinci sütun üçüncü sütun ayrımı yapmak doğru değildir. Ancak, topluluk kurumları ve personeline dair davalar olması, bu davaların da birinci sütun kapsamına daha yakın davalar olduğunu göstermektedir.

ATAD’ın birinci sütun kapsamında, hukuku yapıcı ve yönlendirici bir kurum olduğu dikkat çekmektedir. Divan, yetkileri bakımından yeterli ve almış olduğu kararların yaptırımı bakımından da güçlüdür. Ancak, konumuz olan mali çıkarların korunması konusunda yargısal denetim için birinci sütundan çok üçüncü sütun kuralları ve hükümleri geçerlidir.

B. ATAD’ın Üçüncü Sütun Kapsamındaki Rolü

Üçüncü sütun kapsamında kullanılabilen hukuki tasarruflar daha önce incelenmiş ve bu tasarrufların denetlenmesi konusunda eksikliklerin olduğu ifade edilmişti. Bu bağlamda, ATAD’ın üçüncü sütun kapsamında olan yetkileri, üçüncü sütun kapsamında olan finansal çıkarların ceza hukuku yoluyla korunması konusuyla ilişkilidir. Ceza hukuku yoluyla bir yaptırım ortaya konması, ancak üye devletlerin bu yaptırımı kendi ulusal hukuk sistemlerinde uyguladıkları ve kabul ettikleri müddetçe anlam kazanacaktır. Bu minvalde, denetim ciddi ehemmiyete haizdir.

ATAD, çerçeve kararların ve 6.başlık altında kurulan konvansiyonların yorumlanmasına dair kararların geçerliliğine ve yorumlanmasına; onları yürürlüğe koyan önlemlerin geçerliliği ve yorumlanmasına dair ön karar vermeye yetkilidir. Birinci sütun kapsamında ifade edilen ön karar davasına benzer ön karar davası, üye devletin bu yönde bir beyanı ile söz konusu olmaktadır.¹²³ Beyanda bulunan, başka bir ifadeyle ATAD’a bu yetkiyi veren, üye devlet herhangi bir mahkemesine ATAD’a başvurma yetkisini verebilir. ATAD’ın bu konuda aldığı yetki, ayrıca ABA 35/5 ile sınırlandırılmıştır. Bu sınırlama; bir üye devletin polisi veya diğer kolluk güçleri tarafından yürütülen faaliyetlerin geçerliliğini veya orantılılığını veyahut hukukun ve düzenin muhafaza edilmesine ve iç güvenliğin korunmasına ilişkin, üye devletlerin üzerlerine düşen sorumluluklarına ilişkin faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip

¹²³ ABA madde 35/2

değildir. Tam olarak ulusal egemenlik çekincesi kapsamında koyulan bu madde, ATAD’ın yetkisini öyle kısıtlamıştır ki, iç güvenliğin neyi kapsadığı belirsizdir. 11/9 olayları sonrası zirve yapan terör konusu gibi, iç güvenlik konusu da devletlere göre değişen tamamen sübjektif bir konudur. Bu bağlamda, ATAD’ın yetkisi üçüncü sütunun karakteriyle de bağlantılı olarak ulusal otoritelerin iradelerine kalmıştır.

ATAD, ABA m.35/6 kapsamında, çerçeve kararlar ve kararların hukuka uygunluğu denetlemeye yetkilidir. Bir üye devlet veya Komisyon tarafından açılacak bu davalar için, yetkisizlik, ana usul kuralların ihlali, AB Antlaşması’nın veya uygulanmasıyla ilgili bir hukuk kuralının ihlali veya yetkisinin kötüye kullanılması iddiasıyla başvurulabilir. Bu tür davalarda, dikkat çekici olan ATAD’ın üçüncü sütun kapsamındaki tüm tasarrufları değil sadece çerçeve karar ve kararları denetleyebilmesidir. ATAD’ın bu davalardaki sınırı, sözleşme ve ortak görüşü hukuka uygunluk açısından denetleyememesidir.

Son olarak, ATAD m. 35/7 uyarınca, üçüncü sütun kapsamında kullanılan araçların yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin olarak, Üye devletler arasında ve üye devletler ile Komisyon arasında çıkan anlaşmazlıklara dair karar vermeye yetkilidir. Birinci sütundan ayrı olarak, sadece üye devletlerce başvurulabilen bu davalar için izlenen yol; önce Konsey’in önüne konu gelmektedir. Konsey, konuyu 6 ay içinde çözemezse, ATAD karar vermeye yetkilidir. Bu dava türünde, ATAD’ın sınırlandırılması başvuruyu yapan davacının sadece üye ülkelerle sınırlandırılmasıdır.

Sonuç olarak, ATAD birinci sütunla kıyasla üçüncü sütunda, sınırlı yetkilere sahiptir. Bu sonuç, ATAD’ın mali çıkarlar açısından da, sınırlı yetkiye sahiptir anlamına gelmektedir. Halihazırda, ATAD almış olduğu kararların üye devletlerce kabul edilmesi, kararlara uyulması konusunda zorluklar yaşamaktadır. Devletlerin ATAD kararlarına neden itaat etmedikleriyle ilgili iki farklı görüş mevcuttur. Bunlardan birincisi, Mattli ve Slaughter’ın savunduğu, kararların “maskeli ve kalkanlı” olduğu görüşüdür. Buna göre, teknik ve hukuki kaynaklar devletlerin politik uygulamalarını gizlemekte; ulusal olarak hukukun üstünlüğü ve yargının bağımsızlığı kararlar için kalkan görevi görmektedir. Diğer görüş ise, ATAD’ın sonuç itibarıyla üye devletlerden seçilen üyelerle yönetildiğini, dolayısıyla ATAD’ı bir üye devlet aracı olarak görmektedir.¹²⁴ Bu

¹²⁴ Clifford J. Carrubba, *The European Court of Justice, Democracy, and Enlargement*, European Union Politics v.4-1, 2003, s.78

tartışmaların yaşandığı alanın ATAD'ın temel dinamikleriyle ilgili olması, zaten sınırlı yetkisi olduğu mali çıkarların korunması ile ilgili beklentileri, bu şartlarda karşılamaşının söz konusu olamayacağını göstermektedir. Bu beklentilerin, ATAD'a olan kamusal ilginin artması ve toplumun ilgisiyle birlikte üye devlete baskı yapması yoluyla bir çözüme kavuşacağı düşünülmektedir.¹²⁵

4.4 AT MALİ ÇIKARLARININ CEZA HUKUKU YOLUYLA KORUNMASI

AT mali çıkarlarının korunması ve AB'ne üye devletlerin ceza hukuklarının uyumlulaştırılması konusu, iki farklı konudur. Ceza hukuku, AB hukukunda son 5 yıl içinde en çarpıcı gelişmelerin yaşandığı alandır.¹²⁶ Bu çarpıcı gelişmeler, AB Anayasası ile kabuğunu kırmaya çalışan ancak bir türlü kıramayan AB'nin, ulusüstü -ulusal ayrım tartışmalarına ceza hukukunun da eklenmesinden kaynaklanmaktadır. Ki, 1 Ocak 2008 itibariyle yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Anayasa Taslağını ortadan kaldırmıştır. Ancak, Lizbon Antlaşmasında da ceza hukuku alanında bazı değişiklikler yapılmıştır: Avrupa Kamu Savcılığının kurulması gibi. Ceza hukuku, birçok akademisyene göre, devletlerin “hard core” dedikleri devlete has, devletin özü ifadesiyle tanımlandığından¹²⁷, bu alanda tekdüzeleşme veya Avrupalılaşıma ile tek bir ceza hukuk sistemi, devletlerin özüne dokunma anlamına gelmektedir. Ayrıca, Avrupa ceza hukuku gibi bir tekdüzeleşmenin, Avrupa Bütünleşme teorisine tezat oluşturduğu da iddia edilmektedir.¹²⁸

Bu noktada, iki farklı konu olan AT mali çıkarlarının korunması ve AB'ne üye devletlerin ceza hukuklarının uyumlulaştırılması birlikte anılmaktadır. Bunun sebebi, AT'nin kendine has bir bütçeye sahip olmasından sonra, kendi bünyesinde oluşan mali çıkarlara dair tüm işlemleri yapma yetkisi var iken, bunlara karşı işlenen kural dışılıkları cezalandırma yetkisi yoktur. Buna ilaveten, artan finansal çıkar istismarı gelişmeleri cezai yaptırıma doğru götürmektedir.¹²⁹ Artan finansal çıkar istismarının, her altı senede bir Türkiye Bütçesi kadar olabileceği tahminleri daha önce ifade edilmişti. Bu

¹²⁵ a.g.m., s.97.

¹²⁶ Valsamis Mitsilegas, *Constitutional Principles of the European Community and European Criminal Law*, Eleven International Publishing, 2007, European Journal of Law Reform Vol.8no:2/3, s.301-323

¹²⁷ Kaifa Gbandi, G.j.m Corstens vs.

¹²⁸ Constantin Stefanu, *European Criminal Law and European Integration Theory*, Eleven International Publishing, 2007, European Journal of Law Reform Vol.8 no:2/3.

¹²⁹ Kaifa Gbandi, *The Development towards Harmonization within Criminal Law in the European Union-A Citizen's Perspective*, Kluwer Law International, Hollanda, 2001, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 9/4, s.244.

bağlamda, rakamların bu kadar büyümesi, medyanın ilgisinin artması¹³⁰, mali çıkarlara ciddi bir alakanın uyanmasına sebep olmuştur. Ancak, mali çıkarların korunması konusunda etkin bir çalışmanın yapılamıyor olması, vatandaşlar karşısında AB'nin prestijinin düşmesi ve güvenin azalması anlamına gelmektedir. Bu noktada, mali çıkarların korunması adına çalışmalara başlanmış ve konunun çözümü ceza hukukuna bırakılmıştır.¹³¹

Yani, Topluluğun kendine ait olan yetkiler kapsamında, mali çıkarların korunması konusunda cezai işlem yapma isteği, diğer taraftan gelişen ceza hukukunun uyumlulaştırılması isteği ile birleşerek, ilk adım olarak AT mali çıkarlarının ceza hukuku yoluyla korunması faaliyetleri başlatılmıştır. Bu faaliyetleri incelerken, öncelikle mali çıkarların korunması konusunda yaptırımın ulusal devletlere ait olması sebebiyle, ulusal düzeyde mali çıkarların korunması konusundan bahsedilecektir. Ulusal hukukun üstüne, Topluluk düzeyinde ceza hukuku yoluyla mali çıkarların korunması konusunda dört temel çalışmadan bahsedilecek, bu çalışmalardan en kapsamlı olan Corpus Juris projesi üzerinde durulacaktır. Bu çalışmalar: AT Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Tüzük, AT mali çıkarlarının korunmasına ilişkin sözleşme, AT mali çıkarlarının korunmasına dair Yönerge ve son olarak Avrupa Birliği'nin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kurallarıdır (Corpus Juris).

A. Ulusal Düzeyde AT Mali Çıkarlarının Korunması

AT'nin kendine özgü kriminal ceza koyma yetkisi bulunmadığından, Topluluğun finansal çıkarlarının dolandırıcılık türü davranışlara karşı korunması konusunda, esas itibariyle ve ilk planda üye devletler yetkilidir.¹³² Ceza hukukunun üçüncü sütuna hapsedilmesi ve bu sütunda üye ülkelerin Topluluk organlarından daha aktif olması¹³³ da, Topluluğa göre üye ülkelerde daha fazla sorumluluğun olduğunu göstermektedir. Ancak üye devletler, bu sorumluluklarının aksine, mali çıkarların korunması konusunun Topluluğun sorunuymuş gibi bir tavır sergilemektedirler. Ceza hukukunun yaptırımı gibi konularda, AB bünyesinde olan çözüm arayışları karşılıklı tavizlere sebep olmaktadır. Bu durumda çözüme ulaşmaktan çok, çözümün sulandırılmasına neden

¹³⁰ Petersson, a.g.m., s.10

¹³¹ a.g.m.,s.11

¹³² Erdem, a.g.e.,s.149.

¹³³ G.J.M. Corstens, *Criminal Law in the First Pillar*, Kluwer Law International, Hollanda, 2003, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 11/1, s.244.

olmaktadır.¹³⁴ Dolayısıyla, üye ülkeler kendilerinden taviz vermek istemediklerinden, kendilerine düşen sorumluluklar çerçevesinde isteksiz davranmaktadırlar.

Bu keyfi sorumluluk, ATAD'ın Yunanistan mısır kararı¹³⁵ ile farklı bir boyut kazanmıştır. Kararın atıf yaptığı madde AETA m.5'te, Topluluk hukukuna karşın ihlallerin, ulusal hukuka yapılmış gibi değerlendirilmesi gereğinden bahsedilmiştir.¹³⁶ ATAD'ın bu kararı, ulusal otoritelere Topluluğun çıkarlarını koruma noktasında, kendi menfaatleri ihlal ediliyormuş gibi, davranma sorumluluğu yüklemiştir. Ancak, ATAD'ın üçüncü sütun kapsamındaki sınırlı yetkisi, ulusal yapıların bu karar veya yaptırımları ne kadar dikkate alacağıyla doğru orantılıdır. ATAD'ın sınırlı yetkisi, böyle bir karar için, üye devletlere emretme yetkisinin olmadığını söylemektedir.

Üye devletlerde, ulusal düzeyde ceza hukuku yoluyla AT'nin finansal çıkarlarının korunmasına dair bir mevzuat altyapısı vardır; ancak bu mevzuatta, üye devletlere göre farklılaştığından tek düze veya AT'nin istediği seviyede koruma ve cezalandırma mekanizması mevcut değildir. Buna örnek olarak, dolandırıcılıkla ilgili Alman modelinde ispat güçlükleriyle ilgili bazı sıkıntılar olduğundan, dolandırıcılığın ispatı güçleşmektedir.¹³⁷ Demek ki, Alman modelini esas alan ülkelerde, AT giderleri konusunda dolandırıcılık yapılıyorsa, bu dolandırıcılığın ispatı güçtür. İspanyol modelinde ise, Alman modelindeki sıkıntılar aşılmış ve mevzuat farklı uygulanmaktadır. Buna benzer birçok alan düşünülürse, ihaleye fesat karıştırma, vergi kaçakçılığı, rüşvet, zimmet, kara para aklama gibi, bu alanlardaki farklılıklar, suçluların farklılıklara göre hareket etmesine ve daha hafif cezalandırılan ülkelere kaymasına sebep olmaktadır. Yani, Schengen ile sınırların açılması sonucu, suç ve suçlular sınırları aşarken, kovuşturma ve cezalandırma ülkenin sınırlarına kadar gidebilmektedir.¹³⁸ Ulusal mahkeme kararlarına vize uygulanırken, kişiler vizesiz geçebilmektedir. Böyle bir yapıda, ulusal düzeyde AT mali çıkarlarının yeterli olarak korunmadığı aşikardır.

Diğer bir açıdan, Topluluğun cezai yaptırımının olmamasından dolayı, AT finansal çıkarlarının yürütmenin işi olduğu da iddia edilmektedir.¹³⁹ Hatta, üçüncü

¹³⁴ Petersson, a.g.e., s.15

¹³⁵ Erdem, a.g.e.,s.150.

¹³⁶ benzer madde ATA m.280/2

¹³⁷ Erdem, a.g.e., s.151

¹³⁸ Suçluların iadesi ve EUROPOL'ün sınır ötesi operasyon organizasyonu benzeri yapılar olsa da yeterli değildir.

¹³⁹ Gbandi, a.g.m., s.244

sütundan birinci sütuna aktarılan konuların¹⁴⁰ birinci sütun kapsamında da Topluğun cezai yaptırımın yokluğu sebebiyle, yaptırımına tabi olamayacağı vurgusu yapılmaktadır.¹⁴¹ Bu yaklaşımda ise, Topluluğun yetkisini aştığı ve ortak ceza hukuku sistemi tesis etmeye çalıştığı ifade edilmektedir. Ulusal devletlerin, kendi otoritelerini bireyin üstünde hissettirdiği araç olan ceza hukuku, başka bir otoriteye bırakıldığında, devletin varlığına karşı bir eksiklik meydana geldiği düşünüldüğünden, Topluluğun ceza hukukunun uyumlulaştırılması konusunda yaptığı çalışmalar yaptırımdan yoksundur. Dolayısıyla, mali çıkarların ceza hukuku yoluyla korunması, ceza hukuku uyumlulaştırılması konusundaki çekincelere takılarak, üye devletlerce etkin bir yönetimle korunamamaktadır.

B. Topluluk Düzeyinde Ceza Hukuku Yoluyla Mali Çıkarların Korunması

Ulusal düzeyde AT mali çıkarlarının korunması konusundaki boşluk, Topluluğun sorumluluğu almasına yol açmış ve Toplulukta tarihin seyri içinde farklı yollarla ve tasarruflarla özerkleşen bütçesine karşı ihlalleri engellemeye çalışmaktadır. Bu konuda, gelinen son noktada en etkin kaynak ATA madde 280'dir. Birçok gelişme, bu madde kapsamında yapılmıştır. Bu maddeyi tekrar edecek olursak:

1. Topluluk ve üye devletler, bu madde uyarınca caydırıcı olacak ve üye devletlerde etkili koruma sağlayabilecekleri şekilde önlemler almak yoluyla Topluluğun mali çıkarlarına zarar veren yolsuzlukla ve diğer hukuka aykırı eylemlerle mücadele eder.
2. Üye devletler, kendi mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluklarla mücadele etmek için aldıkları önlemlerin aynısını Topluluğun mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluklarla mücadele etmek için de alırlar.
3. Bu Antlaşmanın diğer hükümleri saklı kalmak kaydıyla, üye devletler, topluluğun mali çıkarlarını yolsuzluğa karşı korumayı amaçlayan faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlarlar. Bu amaçla, Komisyon ile birlikte, yetkili makamlar arasında yakın ve düzenli bir işbirliği oluştururlar.
4. Konsey, Madde 251'de belirtilen usul uyarınca hareket ederek ve Sayıştay'a danıştıktan sonra, üye devletlerde etkili ve eş değerde koruma sağlamak amacıyla, Topluluğun mali çıkarlarını etkileyen yolsuzluğu önleme ve

¹⁴⁰ dış sınırlardaki denetimler, sığınma, göç, suçluluğun önlenmesi

¹⁴¹ Mitsilegas, a.g.m., s.303

yolsuzluğa karşı mücadele alanlarında gerekli önlemleri kabul eder. Bu önlemler ulusal ceza hukukunun veya ulusal adliye yönetiminin uygulanmasını etkilemez.

5. Komisyon, üye devletlerle işbirliği halinde, bu maddenin uygulanmasına yönelik olarak alınan önlemler hakkında Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e her yıl bir rapor sunar.

Maddeye göre üç temel hedef bulunmaktadır:

- Üye ülkeler AB mali çıkarlarını korumak amacıyla etkin ve caydırıcı önlemler almalı;
- Üye ülkeler, AB Bütçesini kendi bütçeleriyle aynı önlemlerle korumalı,
- Üye ülkeler faaliyetlerini düzenli bir işbirliği içinde yürütmeli ve OLAF ile işbirliği için gerekli idari yapılanmaya sahip olmalıdır.¹⁴²

ATA m.280'le geline nokta,Topluluk 60'lı yılların sonundan bu yana¹⁴³ mali çıkarların korunması konusunda inisiyatif sahibi olmayı arzulamıştır. İhlallerin boyutunun gün geçtikçe artması tetikleyici rol oynamış, 60'lı yıllarda başlayan bu mücadele meyvesini nihayet 26.7.1995 yılında vermiş ve 'AT'nin Finansal Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Sözleşme' yapılmıştır. Sözleşme, daha önceki bölümlerde detayı ifade edilen bir üçüncü sütun tasarrufudur. Sözleşme yapılsa dahi, Topluluğun dizginleri kendi eline tam alamaması durumu devam etmiştir. Birinci sütun kapsamında kullanılan yönergelerle, etkin olunmaya çalışılmış; ancak yönergelerde ceza hukuku konusunda yaptırıma yer verilememektedir. Çıkış tarihlerine göre yapılan çalışmaları irdelemeye başlarsak, inceleyeceğimiz çalışmalar arasında, ilk olarak Sözleşme karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa Topluluğu'nun Finansal Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Sözleşme-PIF: ABA m.31'e¹⁴⁴ dayandırılarak 26.7.1995 tarihinde, üye devletler tarafından imzalanan, ancak üye devletlerin onayına takılan PIF sözleşmesi, nihayet son üye devlet İtalya'nın onayını sunması üzerine, 17.10.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yedi yıldan fazla süren onaylama sürecine rağmen, onaylanan sözleşme bir üçüncü sütun tasarrufudur. Dolayısıyla, yaptırım ve uygulamaları açısından üçüncü sütunun öngördüğü niteliklere haizdir.

¹⁴² Maliye Bakanlığı, Mali Kontrol Faslı Tanıtıcı Tarama Toplantısı, Brüksel:18.05.2006

¹⁴³ Erdem, a.g.e., s.153

¹⁴⁴ ABA eski m. K3'tür. 2 başlık halinde olup, sözleşmeyle ilgili başlık 1) Cezai konularda adli işbirliğine yönelik ortak eylem.

AT Finansal Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Tüzük¹⁴⁵: PIF sözleşmesinden alınan cesaretle, Topluluk düzeyinde dolandırıcılıkla daha iyi mücadele etmek için, 18.12.1995 ‘te “AT finansal çıkarlarının korunmasına ilişkin Tüzük” çıkarılmıştır. Sayılacak çalışmalar arasında, en güçlü ve yaptırıma sahip olan tasarruf bu tüzüktür. Ancak, tüzükte başvurulacak yaptırım türleri sayılarak, bunlara dair genel hükümlere yer verilmiştir. Bu anlamda, ceza hukukuna ilişkin bir düzenlemeden çok, yönetsel nitelikte yaptırım ve denetimlere yer verilmektedir.¹⁴⁶

AT Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Yönerge: PIF sözleşmesinin uzun süren onaylama safhası, AT mali çıkarlarının korunması konusunda öncülük yapan Komisyonu farklı yollara yönlendirmiştir. Komisyon, PIF sözleşmesinin onaylanmasını beklemeden, sözleşmenin üçüncü sütunu ilgilendiren ceza ve adli işbirliği ile ilgili bölümlerini çıkartarak, kalan tüm hükümleri ATA 280/4’ dayanarak yönerge şeklinde ortaya koymak istemektedir. Nihayet 16.10.2002 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanmıştır. İlginç olan nokta, bir gün sonra yani 17.10.2002 tarihinde PIF sözleşmesinin onaylanmasıdır. Komisyonun aslında bir gün önce çıkartmış olduğu yönerge, sözleşmenin ilgili bölümlerini Komisyonun daha etkin olduğu birinci sütuna taşımak arzusunda olduğunu göstermektedir. Sonuçta, yönerge tasarı halinde olup Konseyce ele alınmamıştır.

Yapılan bu çalışmalar cılız ve etkisizdir. Bunun ispatı, mali çıkarlara karşı işlenen suçların gün geçtikçe artmasıdır. Ancak, akademik düzeyde yapılan ve uzun süreli bir çalışmanın eseri olan, AB’nin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları: Corpus Juris Projesi ceza hukuku alanında mali çıkarların korunmasına yönelik olarak yapılmış en kapsamlı çalışmadır.

¹⁴⁵ 2185/1996 ve 1073/1999 sayılı Tüzükler de mevcuttur, ancak bu tüzükler OLAF ile ilgili olduğundan bu bölüme alınmamıştır.

¹⁴⁶ Erdem, a.g.e., s.157

1. AT'nin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları: Corpus Juris Projesi

Corpus Juris Projesi, hem ceza hukuku alanında, hem de mali çıkarların korunması alanında, AB kapsamında yapılan en detaylı çalışmadır. Mali çıkarların korunması konusunda, ortaya konan bazı fedakarlıklardan¹⁴⁷ cesaret alan AB otoriteleri, ceza hukuku uyumlulaştırılmasının ilk uygulaması olarak, artık ciddi boyutlara ulaşan mali çıkarların korunması konusunda kapsamlı bir çalışma yapılmasını öngörmüşlerdir. Bu konuda görevlendirilen bir heyet, ilk raporunu 1997 yılında tamamlamıştır. Ancak ciddi tartışmalara maruz kalan bu rapor, bazı yenilikler ve değişikliklerle 30.9.1999 tarihinde “Corpus Juris 2000” olarak AP’ye sunulmuştur.

İlk olarak Mireille Delmas-Marty başkanlığında oluşturulan uzman grubun amacı, 1995-1996 yıllarında yaptıkları çalışma ile, Avrupa yargı çerçevesinde Avrupa Birliği’nin mali çıkarlarının cezai olarak korunması konusunda belli ilkeler tespit etmektir.¹⁴⁸ “Corpus Juris 1997” çalışmasının giriş bölümünü yazan Prof.Dr. Ulrich Sieber’e göre ise: Corpus Juris’in önerileri, gelecekte yalnızca AT’nin mali çıkarlarının korunması açısından etkili olmayacaktır. Bu proje, Avrupa Ceza Hukukunun birleştirilmesinde model oluşturacaktır. Ayrıca, yine projenin editörlerinden ve grup başkanı, Mireille Delmas-Marty, Corpus Juris önerilerini Avrupa Ceza Hukukunun gelişimi açısından bir ‘truva atı’ olarak nitelendirmektedir.¹⁴⁹ Bu anlamda, bu çalışmayı yapanlar ve AB açısından büyük ümitlerle ve beklentilerle çalışma ortaya konmuştur.

Diğer bir bakış açısıyla, Corpus Juris projesi, Topluluk tarafından alınan hukuki tasarrufların geniş bir tabanda makes bulmadığı eleştirilerine bir cevaptır. Ulusal otoritenin öz sembolü olan ceza hukuku alanında, geniş tabanlı bir çalışma yaparak, konunun detaylarının ortaya konması ciddi bir ihtiyaçtır. Corpus Juris’in bu ihtiyacı ne kadar karşıladığından öte, projenin bu ihtiyacı gidermek için ortaya çıktığı gerçeği daha önemlidir. Ayrıca, mali çıkarlara karşı ihlallerin tanımlanması ve somut ifadelere dayandırılması açısından da bu proje anlamlıdır. Çalışmaların birçoğu, soyut ve daha doğmayan çocuk olan ceza hukuku uyumlulaştırılmasını eleştirirken, bu proje somut ve akademik temelli bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁴⁷ PIF, Tüzük.

¹⁴⁸ J.A.E Vervaele, “Üye devletlerde corpus Juris’in hayata geçirilmesi, başlığını taşıyan 1.cildin önsözü, çeviren: Ümit Kocasakal, s.13

¹⁴⁹ a.g.e., s.32

Corpus Juris olarak karşımıza iki çalışma çıktığından tekrara mahal vermemek için güncel olan Corpus Juris 2000 üzerinde durulacak; ayrıca 1997 versiyonunda olup 2000’de olmayan bazı konulara dikkat çekilecektir. Corpus Juris 2000 projesi diğer adıyla Floransa versiyonu¹⁵⁰, dört ana bölümden oluşmaktadır. Bu bölümler: Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Usul, Milli Hukukun Tamamlayıcılığı(Taliliği)’dir.

I. Ceza Hukuku Özel Hükümler:

Bu bölümde, AT mali çıkarlarına karşı işlenen suçların tanımlamaları ve görünüş biçimleri ifade edilmiştir. Suçlar iki başlık altında sınıflandırılmıştır. İlki; herkes tarafından işlenebilen suçlardır:

“Madde 1: Avrupa Topluluğu’nun Mali Çıkarlarına Karşı Dolandırıcılık ve Benzeri Suçlar:

1. Gelir ve giderlerle ilgili olarak, kasten (dolandırıcılık) veya ağır tedbirsizlik yahut ağır ihmal ile

a) Avrupa Topluluğunun mali çıkarlarına zarar verebilecek bir kararın alınmasına neden olabilecek olaylar hakkında yetkili mercie eksik veya yanlış beyanda bulunmak,

b) Bir sübvansiyon veya başkaca birtakım vergi kolaylıkları talep veya elde edilmiş olup da, sübvansiyon, yardım veya vergi kolaylığı sağlanmasına yahut bu hususlarda redde, indirim, iptale ve iadeye dair Avrupa Topluluğunun mali çıkarlarına zarar verebilecek bir kararın alınmasına neden olabilecek önemli koşullarda herhangi bir değişiklik ile ilgili olarak yetkili mercileri bilgilendirme yükümlülüğünün ihlal edilmesi,

c)Usulüne uygun olarak elde edilmiş bir sübvansiyon veya yardıma ilişkin Topluluk fonlarının mal edinilmesi, suçtur.

2. Beyanlarını düzeltmek veya eksikliklerini gidermek yahut beyan etmeyi ihmal ettiği olaylar ile ilgili olarak, yetkili mercileri haberdar etmek suretiyle kendiliğinden Avrupa Topluluğunun mali çıkarlarının zarar görmesini önleyenler bir önceki fıkra nedeniyle cezalandırılmazlar.”

İlk madde de görüldüğü üzere, çalışmamızda şu ana kadar somut olarak ifade edilmeyen AT mali çıkarlarına karşı ihlallerin görünüş biçimleri ele alınmıştır. Bu

¹⁵⁰ ilgili tüm maddeler için “Serap Keskin, Hamide Zafer, Ümit Kocasakal, *Avrupa Birliğinin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.” çevirisinden yararlanılacaktır.

bağlamda, Corpus Juris, dolandırıcılığı¹⁵¹ ve benzeri suçları, eksik bilgi ve yanlış bilgi, mali çıkarları ihlal eden bir karar ve fonların kendine mal edinilmesi olarak tanımlamıştır. Daha önceki bölümlerde verilen örnekte geçen bilginin manipülasyonunu engellemek adına bu madde çok önemlidir. Ulusal otoritelerden alınan bilgilerin kontrolü genellikle, yine ulusal otoritelerin denetim mekanizmalarınca denetlendiğinden bilginin tam ve eksiksiz verilmemesi konusu dolandırıcılıkla eşdeğer tutulmuştur. Örneğimizde geçen, irtibat memurunun bilgiyi yetkili mercilere vermemesi¹⁵² bu madde uyarınca dolandırıcılıktır. Ancak, maddedeki dolandırıcılık ile ilgili kapsam çok geniştir. Daha doğru ifadesiyle, eksik bilginin kapsamı net değildir. Somut olarak suç ifade edilmiş olsa da, kapsamın geniş tutulması, mali çıkarların korunması noktasında, ulusal otoritelere yaptırım uygulama noktasında eksiklere neden olacaktır. Ayrıca, maddede pişman olanlara bir hak tanınarak, düzeltme ve zararı önleme şartıyla cezalandırma olmayacağı söylenmiştir.

“Madde 2: İhaleye fesat karıştırma

1. Topluluk Hukuku çerçevesinde yapılan ihalelerde, rekabeti kısıtlayabilecek nitelikte bir antlaşmaya dayalı olarak ve yetkili mercie belirli bir teklifi kabul ettirme amacına yönelik vaatte bulunmak suçtur.”

İhaleye fesat karıştırma, hemen hemen her ülkede mali çıkarlara karşı işlenen suçlardandır. Topluluk bünyesinde olan ihaleler ise, şirketlerden öte ulusal mücadele haline dönüşmüş, özellikle aday ülkelere ait eşleştirme (twinning) projeleri, üye ülkelerin kendi aralarında paylaştığı bir alan haline gelmiştir. Aday bir ülkede, bir kurumu İngiltere devleti alıyorsa, diğer kurumu Fransa almakta, bu şekilde pasta paylaşılmaktadır. İhaleye fesat karıştırma, halihazırda, vergi kaçakçılığı, kara para aklama vb. suçlara göre alt sıralarda kalsa da, Avrupa Birliği’nin güçlenmesi ve ulusal yapılara göre daha etkin olması hedefinin gerçekleşmesiyle birlikte, ihaleler daha da önemli olacaktır. Ayrıca, hedeflenen Avrupa Ceza Yasası benzeri, Avrupa Topluluğu İhale Kanunu tesis edilmek zorunda kalınacaktır.

Maddenin 1997 versiyonu daha kapsamlı olup; tekliflere ilişkin gizli antlaşmalar, diğer rakipleri tehdit, vaat ve hile gibi unsurlardan bahsedilmektedir. Bu kapsam 2000 versiyonunda daraltılmış ve ‘yetkili mercilere belirli bir teklifi kabul ettirme’ gibi

¹⁵¹ Asıl metinde “Fraud” kelimesi geçmektedir, çeviren teknik olarak dolandırıcılık kelimesini daha uygun bulmuştur.

¹⁵² Örnek, sayfa 54’tedir.

muğlak bir ifadeye yer verilmiştir. İhaleye fesat karıştırmanın bu kadar kısa ve muğlak bir sınırlamayla tanımlanmasıyla, üye ülkelerin ihalelerde şeffaflık ve rekabetin sağlanması noktasında farklı noktalarda olduğu gerçeğiyle birleştirildiğinde, bu maddenin etkisiz ve yetersiz olduğu sonucuyla karşılaşılacaktır.

“Madde 3: Kara para Aklama ve Suç Eşyasına Yataklık:

1. Corpus Juris’te öngörülen suçlardan elde edilen gelir ve yararların aklanması suçtur.

...

2. Belirtilen suçlardan elde edilen gelir ve yararlara yataklık etmek suçtur.

Bu maddede, sadece AB’nin değil tüm dünyanın problemi haline dönüşen kara para aklama, AT’nin mali çıkarlarına karşı işlenen suçlar arasında sayılmıştır. Corpus Juris 1997’deki kara para ile ilgili madde için, Alman Ceza Kanununa kıyasla, kara paranın ön suçu olarak gündeme gelebilecek suçların, itiyad halinde veya çete olarak işlenmesi zorunluluğunu aramadığı için, bir yönüyle suç tipini genişletmekte, öte yandan kara paranın aklanması suçunun ancak kasten işlenebileceğini öngördüğü için diğer yönüyle daraltmaktadır.¹⁵³

“Madde 4: Suç örgütü:

Avrupa topluluğunun mali çıkarlarına karşı oluşturulmuş bir suç örgütüne katılmak suçtur. “

Suç örgütü ise, 1 ila 7. maddelerde¹⁵⁴ sayılan suçlardan birden fazlasını işlemek amacıyla, sürekli bir yapı içinde üç kişi veya daha fazlasının birlikte hareket etmesidir. En net maddelerden biri olan bu maddede, madde 1 ile madde 7 arasındaki suç tiplerinden kaynaklanan muğlak ifadeler, dolaylı olarak suç örgütü oluşturmanın da unsuru olduğundan, suç örgütü çok geniş bir alana yayılmış olmaktadır. Bu durum, yaptırımın etkinliği açısından olumlu olsa da, daha ilk adımlar atılan mali çıkarların korunması konusunda üye ülkelerin çekinceleri yönünden, olumsuz bir durum arz etmektedir.

Rüşvet:

İkinci olarak memurlar tarafından işlenebilen suçlar ifade edilmiştir. Bunlardan ilki: madde 5’te sayılan ve memurlarla birlikte anılan rüşvettir. Bu maddedeki memurlardan kasıt, milli ve topluluk memurlarıdır. Maddeye göre, Avrupa

¹⁵³ Erdem, a.g.e., s.194.

¹⁵⁴ 4.madde hariç

Topluluğu'nun mali çıkarlarına zarar verecek şekilde rüşvet verme veya rüşvet alma suçtur. Rüşvet almadan kasıt, doğrudan veya dolaylı olarak, kendisi veya üçüncü bir kişi için teklif, vaat veya her ne nitelikte olursa olsun herhangi bir menfaat talep yahut kabul etmektir. Rüşvet vermeden kasıt, görevi veya görevin ifası kapsamında resmi yükümlülüklerine aykırı olan bir şeyi yapması ya da yapılması emredilen bir şeyi yapmaması için bir memura, doğrudan veya dolaylı olarak, kendisi veya üçüncü bir kişi aracılığıyla, vaat veya her ne nitelikte olursa olsun herhangi bir menfaat sağlamaktır.

Rüşvet, resmi bir kararı etkilemek için değerli bir şeyin teklif edilmesi, verilmesi, alınması veya talep edilmesi olarak tanımlanabilir. Rüşvet, sadece kendi başına değil, diğer maddelerle birlikte değerlendirilmelidir. Özellikle ihaleye fesat karıştırma suçunda, rekabeti engellemek rüşvetle mümkün olmaktadır. Ya da madde 8.de ifade edilecek olan meslek sırrını ifşa, rüşvetle mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, sayılan suç tipleri arasında rüşvet tespiti açısından çok zor, ancak suçların ortaya çıkmasında başvuru en yaygın yöntemdir.

Rüşvetin sebepleri ve nasıl verildiği konusu hala araştırılmakta ve her geçen gün yeni tespitler literatüre eklenmektedir. AT'nin bu suçtu Corpus Juris'e dahil etmesi, özel sektörü tamamen saf dışı bırakıp, direkt olarak AT ve ulusal memurları hedef alması anlamına gelmektedir. Ulusal çıkarların korunması konusunda birçok zafiyetin yaşandığı ve memurların rüşvet aldığı gerçeğinin yanında, ulusal çıkarlardan daha az hassasiyet gösterilen ulus-üstü menfaatler için memurlar daha rahat ve duyarsız davranabilecektir. Bu durum öngörülmüş olacak ki: bu madde rüşveti alanı ve vereni net bir şekilde tanımlayarak, memurlara gözdağı vermiştir.

İhtilas:

Madde 6'da ifade edilen ihtilas suçu işleyen memurlar açısından spesifik bir suçtur. Topluluk Bütçesine ait fonlar üzerinde tasarruf yetkisine sahip memurun, yararlanması uygun olmayan biri adına, sübvansiyon, yardım veya muafiyet sağlanmasına karar vermek veya işletmelere yardım veya muafiyet sağlanmasında yahut bazı kişisel çıkarlarının söz konusu olduğu işlemlerin yapılmasında doğrudan veya dolaylı olarak etkili olmak suretiyle, bu fonları mal edinmesi veya aşırması suçtur. İhtilas, Topluluk memurlarından olup milli menfaatleri topluluk menfaatlerinden öncelikli tutan kişiler için daha işlenebilir bir suçtur. Rüşveti ve dolandırıcılığı da içinde barındıran bu suç

tipinin ifade edilmiş olması, kararların ve işlemlerin yapılması konusunda suça sebebiyet vermemek için memurlara dikkatli olmaları uyarısına yöneliktir.

Görevi Kötüye Kullanma:

Madde 7’de ifade edilen bu suç, Topluluk Bütçesinden kaynaklanan fonları idare etmekle görevli memurun yetkilerini kötüye kullanması ve bu şekilde Avrupa Topluluğunun mali çıkarlarına zarar vermesidir. Bu suçun, diğer maddelerde sayılan suçlarla kesiştiği noktalarda, diğer maddelerin geçerliliği vardır. Yani, ihtilas da bir görevi kötüye kullanmadır, ancak madde 7’de ifade edilen; diğer maddelerde sayılmayan bir durum tespiti halinde, suçun oluşacağıdır. Bu minvalde, denetim mekanizmasına çok iş düşmekte olup, görevin kötüye kullanılıp kullanılmadığı ve kamu zararının¹⁵⁵ oluşup oluşmadığının tespiti elzemdir. Yoksa, kasıtlı olmadan zarara sebebiyet vermek görevi kötüye kullanmak mıdır, sorusu karşımıza çıkacaktır.

Meslek Sırrını İfşa:

Memurun, gelirlerin denetlenmesi veya yardım yahut sübvansiyon verilmesi ile ilgili olarak mesleki bir faaliyetin icrası sırasında veya bu faaliyet sebebiyle elde ettiği ve ifşası AT’nin mali çıkarlarına zarar verebilecek bir meslek sırrını meşru bir sebebe dayanmaksızın ifşası suçtur. Çok dikkate alınmamakla birlikte, memurun sırları ifşa etmesi birçok suç tipinde söz konusu olmaktadır. Örnek olarak: suç örgütü üyesi olmak için memur sırlarını ifşa edecektir. Rüşvet alan memur, karşılığında çözümlediği işi rüşvet verene ifşa etmiş demektir. En çok meslek sırrını ifşa ise, ihaleye fesat karıştırma kapsamında yapılmaktadır. İlgili kanununa göre, verilmemesi gereken bir bilgiyi istekliye vermek, ihalede rekabeti engellemek olup, meslek sırrının ifşasıdır. Ayrıca, kontrolü de zor olan meslek sırrının ifşası, yine ulusal menfaatleri ön planda tutan memurlar açısından işlenebilirliği daha yüksek bir suçtur.

AB’nin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları kapsamında sayılan bu suç tipleri için, tanımlama kadar önemli olan unsur suçun tespitidir. Suç tiplerinin ortaya çıkartılması yani tespiti ve ortaya çıkmadan önlenmesi, daha önce ifade edilen tüm denetim mekanizmaları için kendi yetki alanları çerçevesinde bir görevdir. Ayrıca, Corpus Juris projesi kapsamında öngörülen Avrupa Savcılığı münhasıran bu suçlar için görevlendirilmiştir. Bu suç tipleri aslında bir başlangıçtır. Genelde, tüm üye

¹⁵⁵ Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır

lkelerde ortak denebilecek suç tipleri, sadece AT'nin değil her ülkenin yaşadığı ve çıkarlarını tehdit eden yasadışı davranışlardır.

Bu suçları, ayrıca ikinci bölüm olan Ceza Hukukunun Genel Hükümleri ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Bu hükümler: sorumluluk ve yaptırım başlığı altında toplanmıştır. Sorumlulukla ilgili olarak ilk madde olan madde 9, manevi unsuru ifade ederken: ağır tedbirsizlik¹⁵⁶ veya ağır ihmalin¹⁵⁷ yeterli olduğunu, Topluluk Bütçesine karşı dolandırıcılık suçu hariç, diğer tüm suçlarda kasıt aranır demektedir. Madde 10 'da ise, yasak olan fiille ilgili olarak, makul ve tedbirli bir kimsenin kaçınamayacağı bir hata sorumluluğu kaldırır ifadesi yer almaktadır. Yani, suç tipleri için kasıt şart, hata ise niteliğine göre kası kaldırır unsurdur.

Sorumluluk şahsi olarak üç şekilde gözükür: asli fail, azmettiren, fer'i fail. Suçu tek başına, bir başka kişi veya topluluk ile birlikte yahut masum bir kimse ile işleyen suçun asli failidir. Gerçek kişi veya topluluğu bilerek suç oluşturan fiili işlemeye teşvik eden azmettiren, yardımcı olan ise fer'i faildir. Corpus Juriste ceza hukuku kuralları suçu tek sorumluluk yerine üç sınıfa ayrılarak, teklik sistemi reddedilmiştir. Sorumluların suça teşebbüsü de 4. madde haricinde cezalandırılmaktadır. Yeni madde 11'e göre; 1 ile 3 ve 5 ile 8. maddeler arasındaki suçlara teşebbüs ve teşebbüse iştirak, tamamlanmış cezanın dörtte ne kadarı indirilerek cezalandırılır, denilmektedir.

İşletme yöneticileri ile işletmelerde karar veya denetim yetkisine sahip kişileri ve tüzel kişiler de ayrı maddelerle sorumlu hale getirilmişlerdir. Madde 12/1'ye göre, sayılan 8 suçtan birini emri altında bir kimse tarafından işletmenin yararına olarak işlemesi halinde, suçun işlenmesine bilerek göz yuman işletme yetkilisi ve işletmede karar veya denetim yetkisine sahip kişiler de ayrıca bu suçtan cezaen sorumludur. Madde 12/2 'de, yazılı bir suça göz yuman resmi görevliler de sorumlu tutulmuştur. Madde 13'e göre; suçun tüzel kiřilięin¹⁵⁸ çıkarı için bir organı, temsilcisi veya adına hareket eden yahut karar verme hususunda hukuki veya fiili yetkisi bulunan bir kimse tarafından işlenmesi halinde, tüzel kişiliği olan ya da bağımsız bir malvarlığına sahip ve hukuk sujesi niteliğini taşıyan tüzel kişiler, sayılan suçlardan sorumludurlar.

¹⁵⁶ Failin suçu işlemeye götüren bir riski bilerek göze alması ve mevcut koşulların bu riskin alınmasını makul göstermemesi halinde ağır tedbirsizlik vardır.

¹⁵⁷ Failce bilinen şartlar bakımından, riskin açık olması halinde, bu hal failce bilinmese dahi ağır ihmaldir.

¹⁵⁸ eviren tüzel kişi yerine topluluk ifadesini kullanmıştır. Ancak, tüzel kişinin bu madde için daha doğru ifade olduğu düşünülmektedir.

Bu maddeler, Topluluk mali çıkarlarının korunması açısından çok önemlidir. Bunun sebebi, ulusal üst düzey memurların veya işletmelerle muhatap olan Topluluk kurumlarının içinde ulusal menfaatleri öncelikli tutma zihniyetindeki üst düzey personelin, suçlara göz yumması veya kendi kurum/ülkesi yararına kullanmasının cezalandırılması, Topluluk açısından ciddi bir yaptırımdır. Ulusal düzeyde, devlet kurumlarının yaptığı usulsüzlükler ve yolsuzluklar, genelde üst yöneticiler yerine daha altta olup karar merciinde olmayan, ancak amirinin emrini yerine getirmekle sorumlu olan kişilere yaptırılmaktadır. Bu konuda bir tespit yapıldığında ise, karar merciinde olmayan memurlar cezalandırılmaktadır.¹⁵⁹ Genelde imza yetkisini üzerinden atmaya çalışan üst düzey memurların, ulusal düzeyde kendilerine savunma mekanizmaları oluşturdukları düşünülürse ve Topluluk düzeyinde ülkelerin pastadan pay kapmak için ciddi bir rekabet içinde oldukları gerçeği ile birlikte, üst düzey yetkililer olan işletme memurları ve karar mercileri sayılan suç tiplerinden özellikle eksik ve yanlış bilgi verme, meslek sırrını ifşa etme ve ihaleye fesat karıştırma konusunda ulusal menfaatleri için hiç çekinmeden belli girişimlerde bulunacaklardır. Topluluğun, mali çıkarlarının korunması konusunda, muhatabı sadece özel sektör olmadığından, suçun bünyesinde işlendiği ve sorumlu olan ulusal ve topluluk düzeyindeki bürokratlarında cezalandırılması elzemdir. Bu bağlamda, ulusal sistemlerden daha sert ve caydırıcı yeni bir cezalandırma gereklidir. Bu caydırıcılık Corpus Juris tasarısı ile yeterli ölçüde sağlanmış gözükmektedir.

Corpus Juris Floransa tasarısının 14 ila 17. maddelerinde ise, sayılan suçlara dair yaptırımlardan bahsedilmiştir. Bu yaptırımlar, madde 14 ‘te sayılan cezalarla başlamaktadır. Madde 14’de:

“ 1. Kasten işlendiklerinde 2 ila 8. maddelerdeki suçlar için ortak olan ve 1.maddedeki suçlara da uygulanabilecek asli cezalar şunlardır:

- a. gerçek kişiler için, 5 yıl hürriyeti bağlayıcı ceza ve/veya para cezası. Para cezaları gün-para cezası sistemine göre belirlenir. Bir günlük gün-para cezası, sanığın günlük gelirine tekabül eder. Mahkeme, günlüğü 3000 € aşmamak kaydıyla tutarı serbestçe belirler. ...
- b. tüzel kişilikler için, 10 milyon € kadar para cezası

¹⁵⁹ Bu yorumlar Türkiye’deki mali sistemindeki uygulamalar ışığında yapılmıştır.

2. Kamu yararının gerektirdiği hallerde, aynı zamanda aşağıdaki tamamlayıcı cezalara da hükmolunabilir:

- a. mahkumiyet hükmünün yayınlanması, Kamu yararı gerektiriyorsa, özellikle suçun işlendiği işlenmesi geniş bir halk kesiminin bilgisi dahilinde olduğunda yayın, Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesinde ve günlük gazetelerde yayınlanır.
- b. 1.maddede öngörülen suç için, mahkum olan gerçek kişi veya topluluğun, gelecekte Avrupa Topluluğu Hukuku çerçevesinde verilebilecek sübvansiyonlardan 5 yıla kadar men'i.
- c. 1 ve 2. maddelerde öngörülen suçlar için mahkum olan gerçek veya tüzel kişinin, kamu mercilerinin Avrupa Topluluğu fonlarını kullanarak vereceği sübvansiyonlardan 5 yıla kadar men'i.
- d. 3 ila 6. maddeler arasında düzenlenen suçlar için 5 yıla kadar, Topluluk bünyesinde veya milli bir kamu görevinden yasaklılık. Bu yasak, Avrupa Birliğine üye tüm devletlerde uygulanır.”¹⁶⁰

Bu madde, Corpus Juris projesinin, mali çıkarlarının ceza hukuku yoluyla korunmasındaki en somut önlemleri içermektedir. Daha önce sıklıkla ifade edilen suç örgütlerinin sınır aşan faaliyetleri ve üye ülkeler arasındaki mevzuat farklılıklarının fırsat bilinerek hukuki boşluklardan suçun devam ettirilmesi, bu maddenin tüm üye ülkelere kabul edilmesiyle son bulacaktır. Bir suç örgütü düşünecek olursak, Polonya'nın bazı hukuki boşluklarından yararlanıp, AT kaynaklarını yasadışı şekilde kullanmış olsun. Bu örgüt bu suçun tespiti halinde, Polonya mahkemelerince yargılanacağını bilmektedir. Polonya mahkemelerinde yapılan suçla ilgili yaptırımlar, suç örgütü açısından caydırıcı değilse, suçun cezalandırılması da önlenmesi de söz konusu olmayacaktır. Suç örgütü Polonya'nın bu konuda yaptırımları arttırması üzerine, hemen diğer bir üye Güney Kıbrıs Rum Kesimi üzerinden faaliyete geçmeye düşünebilecektir. Şayet, Güney Kıbrıs Rum Kesiminde caydırıcı tedbirler yoksa, suç bu kanalla işlenecektir. Caydırıcılığa, suçun tespiti konusundaki ülkesel farklılıklara ilave edecek olursak, suç örgütü rahatlıkla hareket edebilecektir. Corpus Juris 2000'in tüm üye ülkelere uygulandığını varsayarsak; suç örgütü işlenecek suç için bilecektir ki, her üye ülkede aynı cezalar uygulanacak. İşte, AT mali çıkarları açısından yaptırım bu şekilde olmalıdır.

¹⁶⁰ Madde, 4.bende kadar devam etmektedir.

Maddenin içeriğine bakacak olursak; 1999 yılı için öngörülen rakamlar (günlük 3000 € ve ayrıca 10 milyon €) yüksek rakamlardır. Bu rakamların güncel koşullara göre arttırılacağı varsayılırsa, rakamlar için yeterli denilebilir. Caydırıcılığı yüksek olan yaptırımlardan biri mahkumiyet hükmünün yayınlanmasıdır. Üye ülkeler arasında milli duyguların ön planda olduğu düşünülürse, gururu kırıcı anlamda, mahkumiyetin yayınlanması etkin bir yöntemdir. Bir üye ülke bürokratinin başında olduğu kurumun eksik bilgi veya yanlış bilgi vermesi üzerine, dolandırıcılıkla suçlanması ve mahkumiyet alması sonucu, geniş halk kitlesi ilgilendiriyor düşüncesiyle, basın organlarında resmi kanaldan yayınlanması; sadece ceza alanlar açısından değil, üye ülke açısından da rahatsız edici olacaktır. Ayrıca, bu ülke ismiyle yolsuzluk literatüre geçmiş olacaktır. Örnek olarak: Yunan Mısır Skandalı.

Sübvansiyonlardan yararlanmadan ve kamu görevinden 5 yıllık men, caydırıcılığı olan cezalardır. Özellikle, kamu görevinden men konusunda, milli kamu görevlerinin de sayılması, Topluluğun ulusal otoriteler üzerinde yaptırıma sahip olmasını sağlayacaktır. Ancak, bu ifadeye üye devletlerin kabule yanaşmayacakları bellidir.

Madde 16'da, ağırlaştırıcı nedenler sayılmış olup, bu nedenlerin varlığı halinde 5 yıl 7 yıla, en ağır para cezası 360 günden 540 güne, tüzel kişiler için 10 olan rakam 15 milyon €'ya çıkartılmıştır. Ağırlaştırıcı nedenler ise: dolandırıcılık tutarının 100.000€'dan fazla olması, suçların suç örgütü olarak işlenmesidir.

Tüm bu cezalar ve suçlar ancak tespit edildiği ve soruşturulduğu müddetçe hayata geçecektir. Bu bağlamda, Corpus Juris 2000 projesi, Usul başlığı altında Avrupa Savcılığının oluşturulmasını öngörmüştür. Şu ana kadar sayılan denetim mekanizmaları arasında boşa kalan ayak olan Savcılık mekanizması, EUROJUST ile nispeten karşılanmaya çalışılsa da, EUROJUST bilgi paylaşımı yapan bir organizasyon olduğundan, yönetsel denetim sınıfında değerlendirilmiştir. Asıl Savcılık, yetkileri ve yapısı Corpus Juris ile öngörülen mekanizmadır. Ancak, halihazırda böyle bir müessese olmadığından, Savcılık ayağının yine boş olduğunu da belirtmek gerekir.

2. Corpus Juris ile Yeni Kurum¹⁶¹: Avrupa Savcılığı

Projenin 18 ila 24. maddeleri tamamen bu yapıyı anlatmıştır. Bazı eleştirmenlere göre, hayalden öteye geçmeyen AS (Avrupa Savcılığı), sayılan suçların araştırılması, kovuşturulmasından, dava açılmasından, mahkemede kamu davasının yürütülmesinden ve hükmün infazından sorumlu bir Avrupa Topluluğu makamıdır. Bu makamın yetki alanını ise, Birliğe üye devletlerin topraklarının bütünü oluşturur. AS, merkezi Brüksel olan bir Başsavcı ve her üye ülkede bulunan Yetkilendirilmiş Avrupa Savcılarından(YAS) oluşur. YAS'ların tümü biri gibi yani, AS'nin yetkili olduğu alanlarda herhangi bir YAS'ın görevlendirilebileceği anlamına gelir. AS, üyeleri hem milli hem Avrupa yetkilerini kullanamazlar.

Tam bir ulusüstü savcılık sistemi şeklinde tesis edilen AS, kovuşturmalarda *non bis in idem*¹⁶² uygulanması konusunda da üstündür. Bu konuda, AS'nin Milli Savcılıklara üstünlüğü vardır. Avrupa düzeyinde yargılanan kişi ulusal düzeyde kovuşturulamaz. Ayrıca, Corpus Juris kapsamında yapılan yargılamalarda, milli mahkemelerde aynı konu için beraat kararı varsa, dikkate alınacaktır. Bu hükümler bile halihazırdaki durumun ne kadar üstündür. Şu an itibarıyla, mali çıkarlar açısından ulusal mahkemelerin kararları son nokta iken, AS'nin tesisi ile, ulusal mahkemelerin kararları sadece dikkate alınacaktır. Topluluğun kendi çıkarlarını koruması açısından bu durum, çok uygun ve etkin gözükmemektedir.

Avrupa Savcılığının dava kaynaklarını ise, ulusal düzeyde polis, savcı, sorgu hakimi, vergi ve gümrük daireleri vb. topluluk düzeyinde ise, OLAF gibi organlar sağlayacaktır. Ayrıca her bir vatandaşın ihbarı ve Komisyon şikayeti ile de suç öğrenilebilir. Ulusal mercilerde, sayılan suçlarla ilgili bir suçla ilgili işlem yaptıklarında, durumu derhal AS'ye iletmekle yükümlüdürler. Ayrıca, AS hafif veya daha çok milli çıkarları zedeleyen vakaları milli mercilere aktarabilir. Sanığın suçu itirafı ve zararı gidermiş olması veya gerektiğinde usulsüz elde ettiği meblağı geri vermesi halinde, soruşturma sonuçlandırılabilir.¹⁶³

AS'nin yetkileri, ulusal sisteme karşı Topluluk düzeyinde bir yapının öngörülme istendiğini göstermektedir. Bu yetkiler ABS, YAS ve ulusal merciler olarak

¹⁶¹ Avrupa Savcılığı ifadesi Corpus Juris'ten önce akademisyenler tarafından ifade edilmiş olsa da, Corpus Juris gibi bir çalışmayla AB gündemine gelmiştir.

¹⁶² Suçun mükerrer kovuşturulması.

¹⁶³ Corpus Juris, Madde 19

paylaşmıştır. ABS ve YAS'larının araştırma yetkisinin sınırları: sanık haklarına uyarak sanığın sorgulanması, gerekli bilgi, belge ve kaydın toplanması, gerekirse keşif yapılması, bilirkişi talebi, şartlara uyarak arama, el koyma ve telefonların dinlenebilmesi, tanık dinleme, sanığa suçlarını bildirme, tutuklama veya adli denetim altında bulundurma talep etmektir. Bu sınırlar çerçevesinde, ABS tarafından araştırmaların genel olarak idaresi için bir ve birden fazla YAS yetkilendirilebilir. ABS, araştırmanın suçun varlığını kısmen veya tamamen ortaya çıkarması durumunda dava açabilir. Tüm bu yetkiler, gerektiğinde milli mercilere aktarılabilir. AS'nca yapılacak hazırlık soruşturmasının süresi en çok 6 aydır.

Araştırma tamamlandıktan sonra, YAS takipsizlik kararı verebilir veya dava açabilir. Verilen takipsizlik kararı, konuyla ilgili şikayette bulunan birime iletilir. Dava açıldıktan sonra, Özgürlükler Hakiminin denetim alanına girilmiş olunur. Özgürlükler Hakimi, Avrupa Savcılığı gibi, projeyle yeni ihdas edilmiş bir görevlidir. Her ülkede bulunan YAS'ın yanında ulusal makamlarca görevlendirilecek bir Özgürlükler Hakimi vardır. Özgürlükler Hakimi, dava ulusal mahkemeler intikal etmeden önce davanın yargılanabilir olup olmadığına bakar, yeterli delil bulunup bulunmadığına karar verir. Dava olayın intikal ettiği ülkede yargılama usullerine göre görülür. Ayrıca, ilgili devlet kendi menfaatleri açısından zarar tespit ederse, kendisi de davayı takip eder. Ancak, bu takip veya kendi milli mahkemelerinde yargılama *ne bis ide idem* veya diğer kurallara aykırı olmaması gerekir. Suçlar, zamanaşımı ve uzlaşma ile ortadan kalkar. Davalarda zamanaşımı 5 yıldır, her halükarda 10 yılı geçemez. Tekerrür, silah taşıma, sahte evrak ve dolandırıcılık tutarı 50000 €'dan fazlaysa uzlaşma yapılmaz.

AS, hüküm kesinleştiğinde derhal infaz yeri olarak belirlenen makamlara hükmü bildirir. Hükümlünün isteği üzerine, farklı bir yerde de infaz yapılabilir. Bu anlamda, AT'nin mali çıkarlarına karşı işlenen suçlarda, Avrupa Birliği tek bir ülke gibi hareket edilmektedir. Bu durumu ispatlayan diğer bir hüküm, aynı suçtan dolayı AB topraklarında beraat etmiş veya cezasını çekmiş bir kişi hakkında kovuşturma yapılamaz ve kişi mahkum edilemez. Kişilerin nerede yakalandığının ve hangi makamlarca yargılandığının önemini ortadan kaldıran bu hükümle, üye devletlerde rahat edeceklerdir. Kendi topraklarında sayılan işleri yapıp, diğer üye ülke topraklarına kaçan suçluların yakalandıklarında, aynı kendi ülkelerindeki gibi cezalandırılacağını bilmek, devletin denetleme görevini yerine getirdiği anlamına gelmektedir. Yani, bu projenin

hayata geçmesiyle, suçlular açısından 1 olan muhatap devlet sayısı, 27'ye hatta yeni üyelerle daha büyük rakamlara ulaşacaktır.

AS'nin yer, sınır, toprak itibariyle yetkisi, AB üyesi devletlerin tüm sınır ve topraklarıdır. Dolayısıyla, herhangi bir üye ülke mahkemesince sayılan 8 suçla ilgili verilen karar, tüm topraklarda geçerlidir. Bu hüküm, çok net bir şekilde ceza hukukunun uyumlulaşması ve kararların tanınması anlamına gelmektedir. Corpus Juris hayata geçmiş bir proje değildir. Ancak, mali çıkarların korunması konusunda en kapsamlı proje olup, ayrıca ceza hukukunun “Avrupalılaştırılması” konusunda ilk adımdır. Corpus Jurisin hayata geçmesiyle, tüm üye ülkelerin sorumluluğunda olan ve dolaylı olarak sahibi oldukları Topluluk Bütçesi korunmuş olacaktır. Ulus devletin özü niteliğinde olan ve devletin varlığının sembolü olan ceza hukuku alanında kısmi uyumlulaşma test edilerek, gelecek için bir yol haritası oluşturulmuş olacaktır.

Avrupa Tutuklama Müzekkeresi, AS'nin talebi ve savcılarca sürülen deliller ile diğer bilgilerin yerinde bulması halinde özgürlükler hakimince verilir. Tutuklama kararında kişiyle ve suçla ilgili bilgiler yer alır. AS'nin talebi üzerine Özgürlükler Hakimince düzenlenen tutuklama müzekkeresi, tüm Avrupa Birliği topraklarında infaz edilebilir özellikte olup, bu şekilde tutuklanan kimse hazırlık soruşturması ve yargılama safhasında orada bulunmasının gerekli bulunduğu devlete nakledilebilir. Avrupa tutuklama emri olarak da geçen bu müzekkere, üyeler arası bilgi paylaşımı sistemlerini ön plana çıkarmaktadır. Tüm Avrupa topraklarında hakkında yakalama emri çıkartılan kimse sisteme bilgisi girildiği anda, nerede olursa olsun yakalanabilir hale gelecektir. Halihazırda, Schengen, gümrükler ve EUROPOL bilgi sistemleri mevcuttur, ancak müzekkerenin tüm üye ülkelere paylaşımının sağlanması adına yeni bir sistem kurulması veya bu sistemlere eklenmesi gerekmektedir.

Artık tutuklanma aşamasına gelinmiş olan ve hazırlık soruşturması tamamlanan davanın, yargılama aşamasına geçilecektir. Bu aşamada, her üye devlet tarafından belirlenecek mahkemeler devreye girmektedir. Davaların görülecekleri üye ülkenin seçiminde bazı kriterler vardır: delillerin büyük bölümünün bulunduğu devlet, sanığın vatandaşı olduğu veya yerleşimi olduğu devlet, suçun büyük bölümünün ortaya çıktığı devlet. Mahkemeler kararı verirken, öncelikle Corpus Juris'te belirtilen kurallara, sonra ise milli hukuklara başvuracaklardır. Verilen mahkumiyet hükmüne karşı, temyiz isteği

açık olmalıdır. Her üye devlet kendi içinde bu mekanizmayı düzenleyerek bu hakkı sanık ve AS için sağlayacaktır.

Projede, Avrupa Savcılığının tesis edilmesi, AB'nin ulusüstü yapısına güç katarken, yargılamanın ulusal mahkemelere bırakılması, Corpus Juris'inde milli çekincelere karşı tedbir olarak ulusal mahkemelere öncelik verdiğini göstermektedir. Alternatif olarak, Avrupa Savcılığı benzeri "Avrupa Birliği Mahkemeleri" tesis etmek tasarının bütünlüğü düşünüldüğünde daha uygundur. Yetkileri sadece sayılan 8 suçla sınırlı olabilecek olan AB Mahkemeleri, verdikleri kararlarla, üye ülkeler arasında daha muteber olacaktır; gelecekte yetki genişlemesiyle daha etkin roller alacaktır. AB'nin günümüzdeki yapısı da, benzer şekilde önce sınırlı yetki, sonra yetkinin artırılması ve sonuçta tam yetkiyle oluşturulmuştur. Üye ülkeler arasındaki tarihten gelen bazı problemler ve çekişmeler, Corpus Juris kapsamında verilecek kararların diğer ülkece tanınması konusunda zorluklar oluşturacaktır. Bu bağlamda, en azından psikolojik olarak AB mahkemelerinin kararlarının tanınması, ulus devletler için daha kolay olacaktır. Örnek olarak: Türkiye'nin AB üyesi olduğu bir ortamda Güney Kıbrıs Rum Kesimi tarafından mali çıkarların korunması kapsamında alınan bir karar, Türkiye açısından kabul edilmesi zor bir durum oluşturacaktır. Alternatif olarak, Güney Kıbrıs Rum kesiminde tesis edilen bir AB mahkemesi tarafından alınan bir karar, Türkiye için kabul edilmesi daha kolay bir durum oluşturacaktır.

Adalet Divanının da, bu projede belirtilen yetkileri vardır. Dört durumda karar vermeye yetkisi olan ATAD, bir üst merci gibi görülmüştür. Bu yetkiler:

- a. Bir üye devletin veya Komisyonun talebi üzerine Corpus Juris'in uygulaması ile ilgili olarak üye devletler arasındaki veya bir üye devletle Komisyon arasındaki ihtilaflarda;
- b. Corpus Juris'in ve Uygulama Hükmünün ön mesele olarak yorumunda;
- c. Bu husus AS ile ilgili olduğunda AS'nin, sanığın veya bir milli adli makamın yahut milli mahkemelerin sağladığı adli güvenceler söz konusu olduğunda AS'nin talebi üzerine, Avrupa mülkiliği ilkesine ilişkin kuralların uygulanması konusundaki yetki ihtilaflarında;
- d. Sanığın yargılamayı yapacak mahkeme seçiminde, karar vermeye yetkilidir.

ATAD'a bu yetkilerin verilmiş olması, projeye ait kuralların uygulanması konusunda sorun yaşandığı durumlarda, tüm üye ülkelere üstünlüğü tasdiklenmiş bir

makama başvurulmasından kaynaklanmaktadır. Bu kısım ile birlikte, Corpus Juris'in konumuzla ilgili olan bölümleri tamamlanmış olmaktadır.

Bir bütün halinde bakıldığında, suçların tanımlanması, bu suçlara ait cezalar, suçların kim tarafından tespit edileceği ile birlikte yeni bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Proje, bu kısımlarla sınırlı değildir. 15 milli hukuk sistemi incelenmiş bunla ilgili 4 cilt oluşturulmuştur. Burada ifade edilen konular, bu projenin nüvesi şeklinde olup; gelecekte AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda, proje, yargısal denetimin temel kaynağı olacaktır. Nihayetinde, yürürlüğe girmeyen bu tasarı, ulusal devletlerce kabul edilmiş değildir. Ancak, projenin öngördüğü sistem parça parça da olsa kendini göstermeye başlamıştır. Bu konuda ilk ve en ciddi örnek 11.12.2001 tarihinde yayımlanan AT finansal çıkarların ceza hukuku yokluyla korunması ve Avrupa Savcılığının kurulmasına dair Yeşil Kitap¹⁶⁴ olmuştur. Yeşil Kitap Avrupa Savcılığı hakkında bir tartışma ortamı oluşturmuştur. Taraflar tartışmaya çekilerek, AS'nin oluşturulabilir bir kurum olduğu topluma gösterilmeye çalışılmıştır.

Yeşil Kitaptan sonra ise, Corpus Juris'in asıl kendinin gösterdiği yer, Avrupa Anayasası Taslağı olmuştur. Anayasa taslağında bir bölüm tamamen Avrupa Kamu Savcılığının kurulacağını ilan etmiştir. Anayasa m.274'te geçen ifadesiyle: mali çıkarlara karşı işlenen suçlarla daha iyi mücadele edebilmek adına EUROJUST'ın yerine Avrupa Kamu Savcılığı kurulmaktadır. Detayları Anayasa metni olması dolayısıyla verilmeyen Savcılığın bu taslakta yer alması, Corpus Juris 2000 projesinin bir başarısıdır. Ancak, AB Anayasasının referandumlarda almış olduğu retle birlikte, beklemede olması sebebiyle Avrupa Kamu Savcılığı tesis edilememiştir. Son olarak, Anayasa taslağının yerine gelen ve 1 Ocak 2008 itibarıyla yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasında ise, Avrupa Kamu Savcılığına yer verilmiş ve böylelikle Corpus Juris çalışmasında öngörülen sistemin temelleri atılmış olmaktadır. Anayasanın ortadan kalkması ile başarısı gölgelenen Corpus Juris projesi, Lizbon Antlaşmasında Avrupa Kamu Savcılığının kurulması ile birlikte somut bir başarıya imza atmıştır.

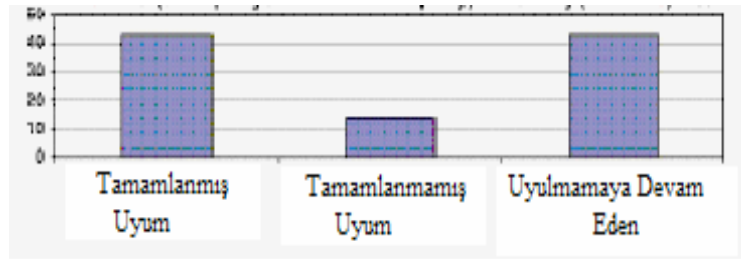
¹⁶⁴ ec.europa.eu/anti_fraud/green_paper/document/green_paper_en.pdf çeviri: Durmuş Tezcan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2003.

4.5 YARGISAL DENETİMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Corpus Juris 2000 ve 1997, PIF Sözleşmesi, Tüzük, Yeşil Kitap ve diğer çalışmaların odak noktasında, üçüncü sütun kapsamında kalan konuların birinci sütun niteliği kazanarak, Birlik tasarrufuna girmesi düşüncesi vardır. Bu yaklaşıma üye ülkelerin daha hazır olmadıkları, 1995 yılından bu yana yapılan çalışmaların daha netice vermemesinden anlaşılabılır. Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, ulusal pozisyonlarını daha iyi konuma getirmek için bu yola çıkmışlardır; hatta birçoğu üye olabilmek için AB'nin kapısında yıllarca beklemişlerdir. Ancak, AB'nin içinde olmak farklı olacak ki, mali çıkarların korunması konusunda kendi sorumlulukları yokmuş gibi hareket etmektedirler.

Mali çıkarların korunması konusunda ilk olarak bahsi geçen yargı kurumu ATAD'dır. ATAD'ın birinci sütun kapsamındaki yetkileri, üçüncü sütundaki yetkilerine göre çok sınırlıdır. Ayrıca, ATAD'ın birinci sütun kapsamındaki etkisi de tartışmalıdır. Bu konuda AB'nin lider devletlerinden biri olarak anılan Almanya'nın, ATAD'ın kararlarına uyma oranları dikkat çekicidir. Almanya, 1978-2000 arasındaki sosyal ve çevre politikaları ile ilgili direktiflere dair kararların %50'sinden fazlasına tam olarak uymamıştır.¹⁶⁵ Birinci sütun kapsamındaki etkisinin düzeyi %50'nin altında olan ATAD'ın, üçüncü sütun kapsamında mali çıkarlar açısından etkin bir koruma yapması beklenemez.

Şema 7: Almanya'nın ATAD kararlarına uyma oranları



Diğer bir bakış açısıyla, acaba mali çıkarların ceza hukuku yoluyla korunması yanlış bir yöntem midir? Ceza hukukunun devletlerin varlığının sembolü olduğu ve bu konuda devletlerin fedakarlık yapmalarının söz konusu olamayacağı ortak görüş mahiyetindedir. Bu kadar hassas nitelikte olan bir alan yerine, diğer alanlar ön plana çıkartılsa daha iyi sonuçlar alınabilir mi? Bu sorunun cevabı yargısal denetime kadar

¹⁶⁵ Diana Panke, 'The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law', Journal of European Public Policy, vol:14, no:6, 2007, s.851.

gelinen aşamada verilmiştir. Ceza hukuku yoluyla korumanın alternatifi yönetsel denetim araçlarını ve kurumlarını kullanmaktır. Ancak, bu konuda hiçbir kurumun mali çıkarların korunmasını yeterli ölçüde sağlayacak kadar bir özelliği ve yetkisi yoktur. OLAF'ın çok sınırlı müdahale yetkisi, Sayıştay'ın iş yoğunluğu ve yargısal yetkisinin yokluğu, EUROPOL'ün aracı bir kurum olmaktan öteye gidememesi, iç denetim yapısının yeni ve bağımlı durumu, mali çıkarların korunması konusunda bir boşluğun olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, muhtemelen denetim kurum ve türlerinden çok fazla beklentisi olmayan AB otoriteleri, ceza hukuku yoluyla hem sert ve sonuca yönelik bir adım atma, hem de ceza hukukunu, raporlarıyla desteklemesi bakımından denetim kurumlarını harekete geçirme niyetindedir.

Ceza hukukunun, atılan ilk ciddi ve kapsamlı adım olan finansal çıkarların korunmasına dair ceza hukuku kuralları vasıtasıyla tek düzeleşmesi gayreti de eleştirilmektedir. Yani, Corpus Juris ve diğer çalışmalara dair değerlendirmeye başlanmadan, mali çıkarların korunması konusu altında ceza hukukunun tekdüzeleşmesinin hedeflendiği ve asıl amacın bu olduğu düşünülmektedir. Ancak, AB'nin bu çalışmaları yaparken muhatap aldığı, uygulamada birlik sağlamak amacıyla onayına başvurduğu birimler üye devletlerdir. Bu devletler, tarihte ismi her zaman zikredilen, dünya savaşlarında baş aktör olmuş devletlerdir. Üye devletlerin manipüle edilerek, farklı bir noktaya sürüklendikleri savı, üye ülkelerin güçlerini yok saymak anlamına gelmektedir. Keza; bu çalışmaların yaklaşık 10 yıldır net bir sonuca varamadan devam edemiyor olması, üye ülkelerin ortak bir zeminde buluşmadaki hassasiyetlerinden ve AB'nin dayatmalarına karşı koymalarından kaynaklanmaktadır.

Yapılan çalışmalar arasında, şu ana kadar 7 yıl içinde imzalanan PIF sözleşmesinin mali çıkarlar açısından elle tutulur olup/olmadığı da ayrı bir konudur. Üçüncü sütun tasarrufu olan sözleşmelerin, üye ülkeler arasında etkinliği vardır ve Topluluk düzeyindeki yaptırımı yoktur. Üye devletler, sadece PIF sözleşmesinin¹⁶⁶ imzalanması ile Topluluğa kendi aralarında olabilecek ve üye ülkelerin inisiyatifinden çıkmayacak tasarruflara/çalışmalara açık oldukları sinyali vermektedirler. AB'nin yapılan çalışmalardan sözleşmenin tercih edilmesi mesajını iyi algılaması, bu konuda üye ülkelerin onaylayacağı bir yöntemle hareket etmesi, konumuz olan mali çıkarların korunması açısından daha etkin sonuçların alınması için gereklidir.

¹⁶⁶ Tüzükte mevcuttur, ancak Tüzükte üçüncü sütuna ait ifadelerin çıkartılması, Tüzüğü asıl amacından saptırmıştır.

4.6 YENİ KURUM ÖNERİSİ: AVRUPA HESAP MAHKEMELERİ

Yeni kurum önerisinin ortaya atılma sebepleri özetle, denetim mekanizmaları arasında bağlantının olmaması, farklı hukuk altyapıları üzerine kurulu denetim kurumların iletişim zorluğu, ceza hukukunun ulus devletin öz sembolü/simgesi olması nedeniyle dokunulmaz ilan edilmesi olarak sıralanabilir. Bu konuda ilk yapılması gereken, “tek denetim-single audit-¹⁶⁷ mekanizmasının çalıştırılmasıdır. Yani, altyapısı ve hukuksal sistemi farklı olsa bile, yapılan denetimlerin mükerrer olmaması ve birlikte değerlendirilmesi adına, raporların toplandığı bir havuz olması şarttır. Bu konuda ortak hukuksal yapıların tesis edilmesi gerektiği, AP Başkan Yardımcısı Antoni Gutierrez Diaz tarafından 1998 yılındaki Parlamentolararası konferansta vurgulanmıştır.¹⁶⁸ Ayrıca, mali işlemlerin denetlenmesinde aynı dili konuşmak adına, denetim ve muhasebe sistemlerinde de tek bir uygulamaya geçilmesi gerekmektedir. Bu konuda, muhasebe standartları adına Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesinin (IASC) standartları, denetim adına ise IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu) standartlarına geçilmesi gerekmektedir.¹⁶⁹

Yeni kurum önerisi için, ilave edilmesi gereken diğer bir konu ise; mali çıkarlara karşı işlenen suçlar haricinde meydana gelen usulsüzlüklerin cezalandırılması konusunun, boşlukta bırakılmasıdır. Mali çıkarlara karşı işlenen mevzuat dışı faaliyetler, sadece suçlardan ibaret değildir. Ceza hukuku açısından değerlendiren ve bu konuda uzman olan kişiler, mali çıkarlara karşı işlenen suçlar üzerinde durmaktadır. Keza, Corpus Juris projesi incelendiğinde, mali çıkarlara karşı işlenen suçlar sayılmıştır. Ancak, harcamalarda mali çıkarların ihlali, sadece suça sebebiyet vererek ortaya çıkmamaktadır. Mali çıkarlara karşı yasa dışılıklar; mevzuata uymama, usulsüz işlem yapma, eksik işlem yapma, hatalı işlem yapma gibi hallerle de karşımıza çıkmaktadır. Yani, Corpus Juris’te sayılan saldırı/ihlal tipleri yetersizdir.¹⁷⁰ Daha geniş bir tanımlama olarak, yapılan ihlallere kamu zararına sebebiyet verme denilebilir. Bu konuda örnek uygulama olarak,

¹⁶⁷ Vitor Calderia, *"The Single Audit – from the point of view of the European Court of Auditors"* VERSTEHEN çalışma grubundaki konuşması, Brüksel:26 Kasım 2006

¹⁶⁸ Budgetary Control & Civil Liberties and Internal Affairs of the European Parliament, *The Protection of EU Citizens' Financial Interests*, Brüksel, 1998

¹⁶⁹ José Luis López Combarros, *Accounting and financial audit harmonization in the European Union*, European Accounting Review, 2000,9-4, s. 653

¹⁷⁰ Bernd Schünemann, *Alternative-Project for a European Criminal Law and Procedure*, Criminal Law Forum,2007,s.237.

AB üye adayı Türkiye tarafından AB'ye uyum kapsamında çıkarılan 5018 sayılı Kanunun 71.maddesinden bahsetmek gerekir:

“Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır

Kamu zararının belirlenmesinde;

- a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- f) (Mülga fıkra: 22/12/2005-5436 S.K./10. mad)
- g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

Esas alınır.

(Değişik fıkra: 22/12/2005-5436 S.K./10. mad) Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.

Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.”¹⁷¹

Maddede; sayılan kamu zararı kavramı dahilinde, mevzuata aykırı işlemler sıralanmıştır. Bu aykırılıklar, fazla ödeme yapılması, yüksek fiyatla alım, işlem usulünde meydana gelen aykırılıklar, mevzuat dışı ödeme yapılmasıdır. Bu işlemler sayıldıktan sonra, kontrol, denetim, inceleme ve yargılama gibi yollarla tespit edilen kamu zararları

¹⁷¹ www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html son erişim: 01.12.2007

tahsil edilir denilmektedir. Bu aşamadan sonra ise, daha önce ifade edilmiş olan boşluğa vurgu vardır. Yapılan bu işlemlerde, ceza hukukunu ilgilendiren bir durum var ise, konu ceza hukukuna aktarılmaktadır. Yani mali denetim sisteminde sınırlı bir kısım, ceza hukukuna intikal etmiştir. Ki, OLAF'ın adli mercilere vakaları intikallerine dair oranların düşüklüğü, fiiliyatta ceza hukukunun zaten sınırlı kullanıldığının ispatıdır. Suç ve mevzuata aykırılık arasında yapılan bu ayırım, AB'de yapılmamaktadır. AB'nin kurmaya çalıştığı parçalı sistemde tüm işlemler sayılan 8 suça indirgenip, ceza hukuku yoluyla çözülmeye çalışılmaktadır. Halbuki, maddenin d bendinde ifade edilen "*İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması*" durumunda kasıt yoksa, hangi suça dahil edilebileceği belli değildir. Yani, Avrupa Birliği "suç" ve "mevzuat dışılık" ayırımını atlamaktadır. Mali çıkarların ceza hukuku yoluyla korunması konusunda yapılan ısrar ise, aslında hayati olmayan bir yöntemin üye devletlere bastırılmasından ibarettir.

Yeni kurum önerisi, bu boşluğun doldurulması üzerine kuruludur. Bu boşluk için önerilen kurum ise; Avrupa Hesap Mahkemeleridir. Hesap mahkemesi kavramı, ulusal bazda yargı yetkisi olan Sayıştaylar içinde kullanılmaktadır. Bu benzerliği ortadan kaldırmak adına Avrupa Birliği bünyesinde, Avrupa İlk Derece Mahkemesi benzeri, Avrupa Hesap Mahkemeleri kurulması gereklidir. Ulusal devlet düzeyinde mali çıkarlara karşı yapılan mevzuata aykırılıklar, birçok Avrupa ülkesinde yargı yetkisi olan Sayıştaylarca yargılanmaktadır. Bu yargılama ceza hukukuna lüzum kalmadan, suç teşkil etmeyen konuların görüşülmesini sağlamaktadır. Mevzuata aykırı olarak mali çıkarlara verilen zarar, suçla verilen zarardan çok daha fazladır. Bu sebeple, suça gitmeyen usulsüzlükler, mali yargılama yapan mahkemelerce çözüme bağlanmaktadır. Alternatif bazı modellerde, benzeri bir Avrupa Mahkemeleri ya da Avrupa Ceza mahkemeleri kavramı kullanılmıştır.¹⁷² Ancak, ceza hukuku konusunun Avrupalılaşmasının ve Avrupa ceza mahkemelerinin uzak bir hedef olduğu düşüncesiyle, çalışmamızda önerilen mahkemenin sadece hesap mahkemesi olarak çalışması öngörülmektedir.

Mali çıkarlarla ilgili yapılan tartışmaların odak noktasında olan, ceza hukukunun mali çıkarların korunması bahanesi ile tekdüzeleşmesi düşüncesinin gerçekleşmediği ortadadır. Ceza hukukunun uyumlulaştırılması için, mali çıkarların korunmasını aracı olarak kullanılmak fikri, mali çıkarların kendisine zarar vererek, korunması konusunda

¹⁷² Bernard Schünemann, a.g.m., s.231.

alınması gereken tedbirleri yavaşlatmaktadır. Avrupa savcılığı dahi, ulusal savcılarının yetkileri gibi değil, ancak ulusal düzeyde bir Sayıştay denetçisi kadar yetkilendirilmiştir. Bu anlamda, mali çıkarların korunması AB'nin ana hedefi ise, dolambaçlı yollara başvurmadan direkt olarak mali çıkarlara dair vakaların yargılandığı bir hesap mahkemesi kurulması şarttır.

Ulusal düzeyde kurulması gereken mahkemeler, her üye devletin seçeceği üst düzey görevliler arasından direkt Konseyce atanmalıdır. Üye devletin büyüklüğüne göre üye sayısı belli edilmelidir. Daireler şeklinde çalışması gereken Hesap mahkemesinin dava kaynağı, tüm denetim kurumlarından gelen dosyalardır. Eleştirilen konulardan biri olan ulusüstü denetim mekanizmalarının dosyaları, hangi birime intikal ettireceği sorunu böylece çözülecektir. Sadece suç ve benzeri sorunlar değil, mali mevzuata aykırı olduğu tespit edilen ödemelere ait tüm raporlar, bu mahkemeye intikal edecektir. Suçun varlığına hükmetmek, ciddi zorluklar ihtiva ettiğinden, mali çıkarlara karşı yapılan mevzuat dışılıklar hesap mahkemesince yargılanacak ve hükme bağlanacaktır.

Yeni kurum önerisiyle birlikte AS, bu sistemle birlikte öngörülen yetki ve görevlere devam edecek, yetkisi kapsamında sadece mali konular olduğundan, kavram kargaşasına mahal vermemek için Avrupa Kamu Savcısı değil Avrupa Mali Savcısı (AMS) adını alacaktır. Tüm dosyalar AMS kanalıyla, AHM'ye gelecek ve yargılanacaktır. Ayrıca, Avrupa mali savcısının ceza hukukunu ilgilendiren bir bulgusu var ise, direkt olarak ulusal savcılara bildirme yetkisi vardır. Bildirim ile, AMS'lerin yakalama emri çıkartmasına gerek kalmayacak, dolayısıyla bu yetkileri olmayacaktır. Avrupa yakalama müzekkeresi de, böylece ulusal savcılarının inisiyatifine bırakılacaktır. Bu yeni sistem, iş yükü getireceğinden AMS'nin sayısı ülke şartlarına göre arttırılacaktır. Diğer bir konu olan AMS ve AHM üyelerinin maaşları ve özlük hakları, tüm ülkelerde aynı olacak ve Birlik Bütçesinden ödenecektir.

Yargılama aşamasında ise, tarafların savunmaları alınacaktır. Mahkemeler duruşmalı değil, yazılı sunulan iddianame ve savunmalar üzerine kurulu olacaktır. Mahkeme dairesi, konuyu inceledikten sonra, kararını tazmin, beraat olarak açıklayacaktır. Tazmin, zararın faiziyle tespit edilmesi, beraat ise zararın olmadığını ifade etmektedir. Ayrıca, ceza hukukunu ilgilendiren bir bulgu söz konusu ise, konu araştırılmak üzere, ulusal savcılara intikal ettirilecektir. Bu sistemle, ceza hukuku

tamamen ulusal otoritelere bırakılacak, asıl hedef olan zararın tahsili, ulusal- ulusüstü tartışmasına mahal bırakmadan, yapılmış olacaktır.

Ulusal düzeyde, yapılan denetimler ve incelemeler kendi iç yapılarında değerlendirilmektedir. Avrupa Hesap Mahkemelerinin ulusal sistemlerle bağı, ulusal yapıların AB mali çıkarlarıyla ilgili olan tüm raporları mahkemeye intikal ettirmesinden ibarettir. Böylece, ulusal yargılamalar arasındaki farklılıklar ortadan kalkacaktır. Ceza hukukunun uyumlulaştırılması, kültürel ve tarihsel farklılıkları olan toplumlar arasında zor görünür iken, aynı para birimini kullanan ve usulsüzlüğü aynı şekilde tanımlamak daha kolay olacaktır. Ceza hukuku uyumuna mali çıkarlardan başlanmasının sebebi de budur. Yani, mali çıkar, paranın usulsüz kullanılması, ihaleye fesat karıştırma gibi kavramların tanımlamaları ve algılamaları, toplumlara göre çok büyük farklılıklar içermemektedir. Dolayısıyla, bu avantaj ceza hukuku için değil, Avrupa Hesap Mahkemeleri için kullanılmalı ve üye ülkelerin bu mahkemelerin kararlarını kabul etmeleri sağlanmalıdır.

Avrupa Hesap mahkemelerinin temyiz mercii ECA olmalıdır. Mali çıkarlarla ilgili yapılan Corpus Juris projesinde, tartışılan konulardan biri yargılama sonrası temyiz mercii ATAD mı, yoksa AİHM mi olacağıdır.¹⁷³ Bu tartışmaların da sonu demek olan bu sistemle, aslında ne ATAD'ın, ne de hiç ilgisi olmayan AİHM'in mali çıkarlara karşı işlenen mevzuata aykırılıklar ve suçlara dair sürece dahil edilmemesi sağlanmış olacaktır. ECA'nın temyiz mercii olabilmesi için öncelikle yargılama yetkisi kazandırılması gerekmektedir. Halihazırda, son çıkan Lizbon antlaşmasında ana kurum olma özelliğini koruyan ECA, Anayasa taslağında danışma kurulu olarak görevlendirilmiştir. Lizbon Antlaşmasıyla bu durum ötelense de, ECA'yla ilgili danışma kurulu düşüncesi gelecekte tekrar ortaya çıkabilecektir. Bu kurumu etkin kullanamayan AB, önerilen bu sistemle ECA'yı da hareketlendirecek ve aktif bir kurum haline getirecektir. ECA'nın temyiz mercii olması yapısının tamamen değiştirilmesinden ziyade, bazı ilaveleri gerekli kılmaktadır. ECA'nın görevlerinin devam etmesinde bir mahsur yoktur. Birçok ülke Sayıştay'ı hem yargılama hem de denetim yapmaktadır.¹⁷⁴ ECA'da, rahatlıkla hem yargılama hem denetim yapılabilir. Bünyesindeki denetimlerle ilgili raporlar, halihazırda yargılama ile sonuçlanmayan raporlardır. Dolayısıyla, ECA'nın ikincillik ilkesi ile

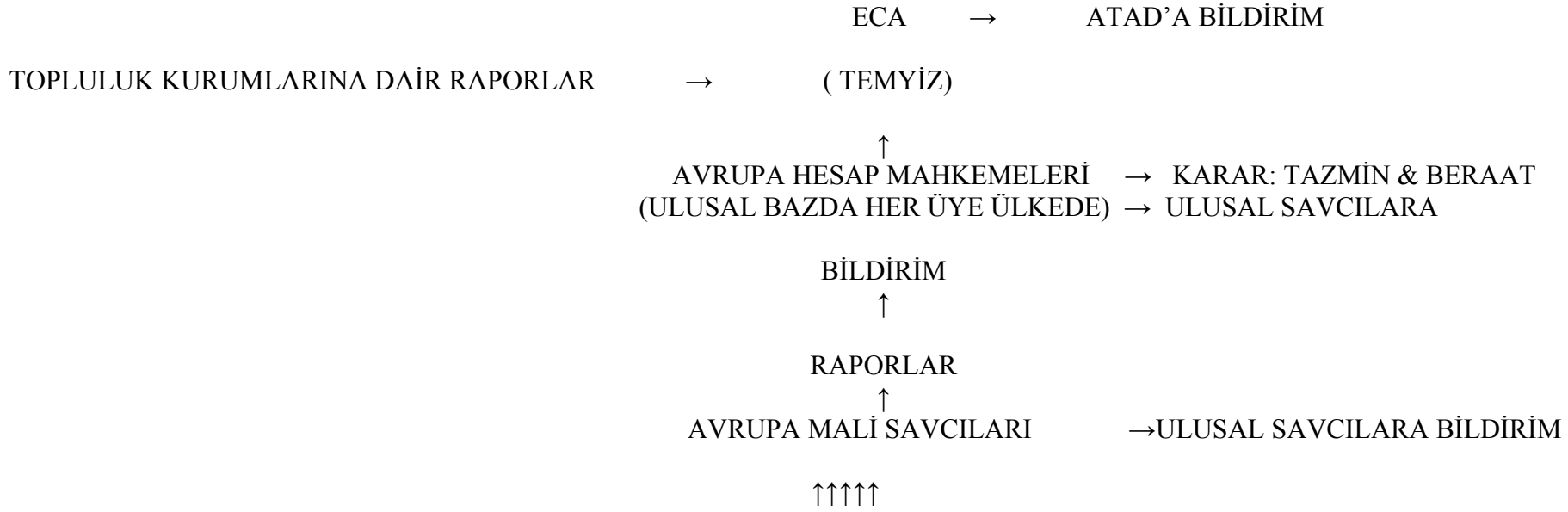
¹⁷³ Erdem, a.g.e., s.210. dipnot numarası: 640

¹⁷⁴ Fransa,Türkiye Sayıştay'ı gibi

denetimi ulusal Sayıştaylara devretmesi üzerine oluşan denetim boşluğu, böylece kapanabilecektir.

Temyiz hakkına başvurma; üye ülkelere, hükümlüye ve AB'yi temsilen Komisyona tanınacaktır. ECA son hüküm verme mercii olacaktır. Ayrıca, AB kurumalarına dair raporlar ve şikayetler ulusal düzeyde görev yapan AHM'lerine değil, direkt olarak ECA'ya yapılacaktır. ECA, ceza hukukunu ilgilendiren bir bulgu ile karşılaştığında, konuyu ATAD ya da ilk derece mahkemesine intikal ettirecektir. Bu konuda, ATAD ve ilk derece mahkemesiyle ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.

Sonuç olarak, ceza hukukunun tekdüzeleşmesi adına mali çıkarların korunması konusu araç yapılmamalıdır. Mali çıkarların korunması konusu tüm denetim çeşitlerinin ortak hareket etmesi gereken ve sonuçta mali açıdan hesap sorulması veya yargılamanın yapılması gereken bir konudur. AB'nin mevcut sisteminde, mali çıkarların korunması konusunda etkin ve yetkin olmayan bir denetim ve daha oluşturulamayan bir yargı sistemiyle karşılaşılmaktadır. Çalışmamızın bu konuda önerdiği yeni kurum üzerine kurulu yeni mali yargılama sistemi, AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda ulus-ulusüstü tartışmasına ve ceza hukukunun ulus devletin sembolü olduğu tartışmalarına dokunmadan, denetimin etkin kılınması yolu ile mali çıkarların korunmasına faydalı olacaktır.



OLAF	EUROPOL	İHBARLAR	ŞİKAYETLER	ULUSAL BİLDİRİMLER
Tüm ilgili raporlar	(soruşturma yetkisi ile birlikte hazırlayacağı raporlar)	AB VATANDAŞLARINDAN VEYA TÜZEL KİŞİLERİNDEN GELEN	AB VATANDAŞLARINDAN VEYA TÜZEL KİŞİLERİNDEN GELEN	İÇ DENETÇİLER, DIŞ DENETÇİLER, MÜFETTİŞLER, ADLİ VE KOLLUK BİRİMLERİ VS.

SONUÇ

DENETİMİN ETKİNSİZLİĞİ

AB mali çıkarlarının korunması konusunda, yargısal denetim ile birlikte çalışmamız kapsamında olan tüm denetim çeşitleri incelenmiştir. Öncelikli olarak, AB mali çıkarlarının korunması konusunda yapılan çalışmaların odağında, ceza hukuku yoluyla korumanın ilk planda tutulduğu gözükmemektedir. Ceza hukuku yoluyla korumaya bu kadar büyük önem vermek, diğer denetim mekanizmalarını geri planda tutmak anlamına gelmektedir. Bu düşünce, mali çıkarların korunmasında denetimi kısıtlamakta ve bütüncül yapıyı bozmaktadır. Denetim tüm unsurlarıyla birlikte işlediğinde anlamı olan bir mekanizmadır. Denetimin işleyişinde herhangi bir birimde aksama olması, denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

Mali çıkarların korunması konusunda denetim prosedürünü baştan alacak olursak; mali çıkar kavramı Komisyon'un, Parlamento'nun ve Konsey'in aktif rol aldığı bütçe süreciyle başlamaktadır. Bütçe oluşturulmakta, kurumlara veya fonlara harcama yapma yetkisi tanınmaktadır. Aynı zamanda gelir rakamları hesaplanarak, kaynaklar tespit edilmektedir. Bu tespitle birlikte, harcamalar yapılmaya, gelirler ise tahsil edilmeye başlanmaktadır. Bu noktada, AB'nin mali çıkarlarına karşı işlenen suçlardan veya usulsüzlüklerden bahsetmemiz söz konusu olmaktadır.

Harcama birimlerinin eline geçen ödeneklerin, mali tüzük, ilgili mevzuat ve muhasebe kurallarına göre harcanması beklenmektedir. Ödemenin yapıldığı, topluluk veya ulusal düzeyde, kurum ve kuruluşların da, harcama yapan birime doğru ve gerekli bilgi ve belgeleri sağlaması gerekmektedir. Tüm yapılan bu işlemleri mali işlemler bütünü olarak ele alırsak; mali işlemlerin her biri, AT için bir mali çıkar ortaya çıkarmaktadır. Mali çıkarların korunması konusunda ilk görev, bu işlemleri yapan görevli ve imza yetkisi olan kişilere düşmektedir. Daha işlem tahakkuk etmeden, tüm evrakların usulüne göre incelenmesi, suç veya usulsüzlük oluşmadan önlenmesi anlamına gelmektedir. İşlemlerin kontrolünü sadece resmi ödeme ve gelir evraklarıyla sınırlanamamak gerekmektedir. Örnek olarak: sigara kaçakçılığı AB'nin ciddi anlamda rahatsız olduğu bir konudur. Bu konuda, gümrük personelinin ülke giriş çıkışlarında

yapmış olduğu evrak ve mal, mamul kontrolü, kaçak sigaralar o ÷lkeye girmeden engellenmiş olacaktır ki, diğler denetim kurumlarına gerek kalmadan suç önlenecektir.

Yine, rüşvetle ilgili olarak, mali işlemlerin neredeyse tamamı en az iki kişi üzerinden yapılan ve farklı kişilerce kontrol ve imzalanma durumu olan işlemlerdir. Bu işlemlerin, rüşveti veren suçlunun işlemin istediğı gibi yapılabilmesi için, ancak evrakın hazır hale getirilmesinden sorumlu tüm birim ve personelin önünden geçmesi gerekir. Rüşveti alan kişi, evrakın hazırlanması prosedüründeki hangi yetkili olursa olsun, diğler mercilerin bu yolsuzluğu, hukuksuzluğu tespit etme imkanı vardır. Yani, rüşveti ispatlamak çok zordur; ancak suça ortak olunmuyorsa, rüşveti verenin istediğı işlemleri yaptırmamak kolaydır. İşlemin engellenmesi demek, rüşvetin mahiyetini yitirmesi anlamına gelecektir. Ayrıca; rüşvetle ilgili birçok ihbar, rüşvet verenin işinin yapılmamasından dolayı yapılmaktadır.

Corpus Juris 2000 projesinde sayılan tüm suçlar, ilk ve öncelikli olarak kurum personelinin tespit etmekle görevli olduğı suçlardır. Suyun kaynağından kesilmesi anlamına gelen bu durum, denetimin daha işlemin gerçekleşmesinin ilk aşamasında başladığını göstermektedir. Bu minvalde, AB bünyesinde çalıştırılan personelin üye ÷lkelerin inisiyatifinden tamamen çıkartılarak, objektif AB personel politikası geliştirilmeli ve uygulamaya sokulmalıdır. Sadece AB'nin mali çıkarlarını düşünen personelin çalıştırılması için gerekli önlemler alınmalı, eğitimler yapılmalı, çalışan personelin öncelikli olarak AB vatandaşı olduğı vurgusu yapılmalıdır.

Bu safhadan sonra yapılan işlem, artık hayata geçmiş ve harcama yapılmıştır. Bu yapılan harcamanın usulsüz veya suç teşkil eden mahiyette olup olmadığının tespiti artık, denetim mekanizmalarının işidir. Bu işlemlere, ilk olarak saydığımız denetim birimlerinden iç denetçiler bakacaktır. İç denetçiler, tüm işlemlere ait bir denetim perspektifi ortaya koyacaklardır. Tüm işlemlere ait perspektif ortaya koymak, çoğunlukla detayda kaybolmak veya çok sathi kalmakla sonuçlanmaktadır. İç denetçiler, diğler yönetsel ve yargısal denetim kurumlarına göre çok genel bir denetim yapacaktır. Bir OLAF personeli, kendisine gelen ihbarı veya suç iddiasını araştırarak, denetime başlarken riskli olan alandan başlamaktadır. Ancak, iç denetçi önce kurumun işlem sistematüğini araştırarak, riskli olan alanları tespit edecek, işlemleri inceleyecek ve en son rapor aşamasında diğler birimlerin başlangıç noktası olan suç veya usulsüzlük iddiasına gelebilecektir. İç denetçilerin denetim işleyişleri de, denetimin bütüncüllüğü

açısından önemli ve gereklidir. Diğer kurumlarla yapılan kıyaslama tamamen iç denetimin ayrımını ortaya koymak içindir.

İç denetçilerle başlayan denetim prosedürü, iç denetim raporları ile birlikte ilk çıktıları verecektir. Bu raporların sonuçlandırılması ise, yine denetim mekanizmasının pasif olarak takip ettiği kurumların veya organların üst düzey yöneticilerinin inisiyatifinde, işlem görmektedir. Bu noktada denetimin ilk aşamasında, denetim birimleri arası iletişimin ve ortak hareketin yeterli olmadığından bahsetmek de gerekmektedir. İç denetimin, yönetsel denetim veya yargısal denetimle çok kısıtlı bir ilişki içinde olduğu varsayımı ile, üst düzey yöneticilerin elinde olan raporlar, kurumlardan gerekli işlem ve tedbirlerin alınması için dışarıya çıkamayacaktır. Yani, iç denetimle başlayan bu aşama ilerleyemeden son bulabilecektir.

İç denetimin üstüne, ulusal seviyede dış denetim organı denetim yapmaktadır. Dış denetim organı bilindiği üzere Sayıştay'dır. Ancak bazı ülkelerde, Sayıştay'ın görevi Yüksek Denetim niteliğinde olan kurumlara verilmiştir. Sayıştaylar, yasama adına denetim göreviyle birlikte dış denetim görevini de yerine getirmektedirler. Ancak, Topluluk düzeyinde Sayıştay (ECA) net olarak dış denetim görevi yapmamaktadır. AB Sayıştay'ı, ikincillik ilkesi sebebiyle de asli fonksiyonunu Ulusal Sayıştaylara bırakmış gibi gözükmektedir. Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile Anayasa taslağındaki danışma kuruluna dönüşme ihtimalini öteleyen AB Sayıştay'ı, birçok ülkede sembol olarak kalan genel uygunluk bildirimi gibi bir görev ve çok genel sayılabilecek raporlar üreten bir kuruma dönüşmektedir. Ulusal Sayıştayların, AB Sayıştay'ına göre daha öncelikli olmalarının en önemli göstergelerinden biri, İngiltere Ulusal Denetim Ofisinin (NAO) AB'nin mali yönetimi¹⁷⁵ hakkında hazırladığı rapordur. Bu raporun hazırlanması bile psikolojik baskı yaratmaktadır. Ulusal denetim ofisinin, AB'nin mali yapılanmasıyla ilgili kendini taraf görmesi ve konuyla ilgilenmesi, Ulusal Sayıştayların AB nezdindeki aktifliklerini ispatlamaktadır.

Ulusal Sayıştayların, AB mali çıkarlarıyla ilgili denetimlerde-özellikle AB fonlarının dış denetimi- ön plana çıkıyor olması da kendi içinde avantajlar ve dezavantajlar oluşturmaktadır. Ulusal Sayıştayların kendi ülkelerindeki iç yapıyı en iyi bilen, en üst denetim organı olmaları, meydana gelebilecek yasa dışılıklarla mücadelede çok büyük bir kazançtır. Bu kazanımın objektif denetimle özdeşleştiği durumlarda, AB

¹⁷⁵ www.nao.org.uk ,4 Nisan 2007'de hazırlanmış rapor

mali çıkarları açısından da çok faydalı sonuçlar ortaya koyacağı kesindir. Ulusal Sayıştayların yazmış olduğu raporların Komisyonca değerlendirilip, ilgili ülkeye karşı sunumunda, kendi Sayıştay'ı tarafından hazırlanan raporun ilgili ülkeye reddedilmesi ya da eleştirilmesi zorlaşacaktır. Bu durum da, AB kurumları açısından bir avantajdır. Bu kazanımların bağlı olduğu en önemli şart ise, Ulusal Sayıştayların objektif ve AB mali çıkarlarını ulusal çıkarların önünde tuttuğu bir denetim metodolojisi ortaya koymalarıdır.

Ulusal Sayıştay ya da denetim ofislerinin dezavantajı, Topluluk adına denetim yaparken kendi ulusal kurumlarına karşı taraf olma ihtimalleridir. Ulusal menfaatler adına, Corpus Juris'te ifade edilen benzer cezalarla sonuçlanabilecektir. AB kaynaklarından yararlanmayı engelleyici vakaların tespiti halinde, ulusal denetçilerin sergileyecekleri tavır belirsizdir. Hemen her konuda ulusal- ulusüstü tartışması yaşayan AB, bu konuda da aynı sorunu yaşayacaktır. Bu minvalde, uluslararası INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) denetim standartlarından bahsedilebilir. Ancak Ulusal Sayıştayların, bu standartlara uyup uymadığının kontrolü veya yaptırımı söz konusu değildir. ECA'nın Ulusal Sayıştaylar üzerinde idari denetim ve gözetim yetkisi de sınırlıdır. Ulusal denetçiler tarafından yapılan denetimlerle ilgili çalışmalara dair, ECA görevlileri tarafından sathi bir denetim yapılmaktadır.¹⁷⁶ Dolayısıyla, dış denetim organı olan Sayıştaylar ve AB'nin hala beş temel organından olan ECA, mali çıkarların korunması konusunda etkin bir denetim yapamamaktadır. İfade edilen eksiklikler ve ECA'nın AB içinde günden güne eriyen etkinliğinin yerine, bu kurumlardan beklenen, hem ulusal devletlerde hem de AB nezdinde mali çıkarların korunması konusunda lider kurum olarak ortaya çıkıp, diğer kurumları bir araya getirmek ve tüm verileri toplamak suretiyle, bütüncül ve etkili bir denetim yapmalarıdır.

Tüm belgeleri ve işlemlere ait dosyaları denetleyebilen denetim kurumlarından, ihbar ve şikayet gibi olaylar sonucu, tespit edilen olay üzerine denetim yapan kurumlara geçildiğinde; ön plana çıkan kurum OLAF'tır. Komisyon'un altında kurulan OLAF, AB'de ceza hukuku yoluyla mali çıkarların korunması konusuna önem verilmesine rağmen ortaya bir kurumun çıkartılamamış olması sebebiyle, en çok beklenti olunan kurum durumuna gelmektedir. OLAF'tan beklenen özellikle dolandırıcılıkla ve diğer suçlarla ilgili gelen ihbarların sonuçlandırılması olacaktır. Sonuçlandırmadan kasıt yargı önüne gelmesini sağlamaktır.

¹⁷⁶ Türk Sayıştay'ındaki uygulama

Tüm bu beklentilere rağmen, OLAF'ın hem kendi içsel hem de dışsal faktörler sebebiyle denetimleri akim kalmaktadır ve istatistiklere göre dosyalar%97.5 ihtimalle gecikecek, %80 ihtimalle yargı önüne gelemeyecektir. OLAF'ı engelleyen içsel faktörler olarak; UCLAF kurumunun devamı olması nedeniyle hem personel, hem de vizyon açısından kendini yenileyememesi, sorumlu olduğu birçok kurul ve mekanizma olması sebebiyle denetim sürecinin yavaş işlemesi sayılabilir. Dışsal faktörler ise daha ağır basmaktadır: üye ülkelerin bilgi paylaşımı konusunda gevşek ve isteksiz davranmaları, Komisyonun bünyesinde kurulan OLAF'ın Komisyon'un üçüncü sütundaki yetkilerinin sınırlandırılmasıyla, üçüncü sütuna ait konularda pasif kalması sayılabilir. Sayılan bu faktörler sebebiyle, OLAF kendinden beklenen seviyede denetim yapamamakta ve rapor üretememektedir. Daha önceki bölümlerde ifade edilen OLAF'ın yaptığı çalışmalar ve istatistikler, bu iddiayı desteklemektedir. Bu veriler ve istatistikler ışığında, OLAF'ın etkin bir denetim ortaya koyduğundan bahsetmek imkansızdır.

OLAF'ın diğer kurum ve organlarla ilişkisi ise net bir zemine oturmamaktadır. Corpus Juris projesinde ifade edilen AS'ye, rapor ve olay hazırlamakla yardımcı olacağından bahsedilmektedir. OLAF, diğer benzer kurumlarla –AB Sayıştayı, EUROPOL, EUROJUST gibi- net bir iletişim halinde değildir. OLAF, polis gücünü etkin kullanamamaktadır. EUROPOL'le sınırlı bir iletişimi olsa da, bu iletişim bilgi paylaşımı ile sınırlıdır. OLAF'ın ihtiyacı olan, kendi emrinde olmasa dahi, ortak hareket edebileceği operasyonel polis gücüdür. Bu gücün eksikliği, OLAF'ın denetimlerinin eksik kalmasına ve sonuçta başarısızlığa sebep olmaktadır. Ayrıca, OLAF'ın ulusal otoritelerle iletişimi de zayıftır. Üye ülkelerde, OLAF'a ait net bir muhatap bulmak zordur. Bu eksiklik, OLAF'ın üye ülkelerden bilgi almasının ve üye ülkelerle bilgi paylaşımını güçleştirmektedir.

OLAF'tan sonra EUROPOL'e geçilecek olursa, eleştirilerin odağında EUROPOL'ün bilgi paylaşımı ve organizasyondan öte bir fonksiyonunun olmadığı konusu vardır. Soruşturma yetkisi olmayan EUROPOL, kuruluş itibarıyla de Topluluk hukuku dışında tesis edilmiştir. Yine Corpus Juris'in bir başarısı olan AS'nin, daha çok yeni Lizbon Antlaşmasıyla 1 Ocak 2008 itibarıyla resmiyet kazanmış olması, EUROPOL'ün ön plana çıkmasına neden olmuştur. EUROPOL'den neredeyse hiç farkı olmayan EUROJUST ise, mali çıkarlara dair işlenen suçları kapsamına almıştır. Ancak,

fiili olarak araştırma, soruşturma ve kovuşturma yetkisinin ulusal menfaatlere göre şekilleniyor olması, EUROJUST'ın mali çıkarlar konusunda etkin bir denetim gücüne sahip olmadığını göstermektedir.

Yargısal denetim, mali çıkarların en etkin korunduğu alandır. Ancak, denetimin bir bütün halinde yapılması gerektiği ve suçların tespitine dair yönetsel denetimin yargısal denetimi desteklemesi öncülü sebebiyle, yargısal denetimin “suçun tespit edilmesi” ayağı boşa basmaktadır. OLAF’la ilgili istatistiklerde görüldüğü üzere davalar, yargının önüne gelememektedir. Sadece OLAF’ın değil, diğer denetim birimlerinin dosyaları hangi birime veya mahkemeye intikal ettireceği belli değildir. İhbar ve şikayet ise, tüm toplumlar için etkin kullanılamayan ve ahlaki bulunmayan kavramlardır. Yolsuzluklarla ilgili tespit konusunda, sorumluluğun üye devlete bırakılması fikri, AB’nde devletlerin de aşılılarak sorumluluğun AB’ye bırakılmasına kadar uzanmıştır. Bu konuda en aktif rol alan ATAD dahi, almış olduğu kararlara uyulması bakımından zorluklar çekmektedir. Bu konuda daha önce Almanya örneği verilmiştir. AB, elinden geleni yapsa da hem mahkeme kararları, hem de ceza hukuku konusu ulusal-ulusüstü tartışmasında kilitlenmiştir. Bu kilitlenme, konunun üçüncü sütuna hapsedilmesiyle kendini göstermiştir.

Bu kilitlenmenin aşılması adına, cılız sayılabilecek hukuki tasarruflar kullanılmıştır. Bunlar sayılan PIF, Tüzük, hala bekleyen yönerge gibidir. Bu konuda, yapılan en nitelikli çalışma olarak görülen Corpus Juris ise, parça parça da olsa kendini göstermeye başlamıştır. Çalışmamızı tamamladığımız günlerde, yeni imzalanmış olan yumuşatılmış anayasa denemesi Lizbon Antlaşmasıyla, AS tesis edilmiş olacaktır. AS’nin Corpus Juris ve Yeşil Kitap’ta ifade edilen yetki ve görevleriyle birlikte aktif hale gelmesi demek, Corpus Juris’in de büyük ölçüde hayata geçirilmesi demektir. Çünkü, projenin en farklı ve etkin sonucu Avrupa Savcılığıdır. Gelecek günler, AS’nin pozisyonunu ve etkinliğini gösterecektir.

Halihazırda AS’nin görev alanı, Konvensiyon tarafından hazırlanan Anayasa taslağının III-175. maddesinde düzenlenen şekliyle, EUROJUST’ın görev alanında belirtilen sınır ötesi boyuta sahip ciddi suçların yanı sıra, Birliğin çıkarlarını etkileyen suçları da kapsamaktaydı. Ancak, Hükümetlerarası Konferans sırasında bu kapsam daraltılmış ve sınır ötesi boyuta sahip ciddi suçlar kapsam dışına çıkarılmıştır. Bir diğer daraltma ise, Birliğin çıkarları ifadesinde gerçekleştirilmiştir. Konvensiyon taslağında

“Birliğin çıkarları” ifadesi yerine Hükümetlerarası Konferans sonucu kabul edilen Anayasa’nın son şeklinde, “Birliğin mali çıkarları” ifadesi yer almıştır.¹⁷⁷ Lizbon Antlaşması da AS’yi Birliğin mali çıkarlarıyla sınırlı olarak görevlendirmektedir.

Tüm bu gelişmelere rağmen, AB mali çıkarlarının korunmasında, denetim mekanizmasının arasındaki zincirler kopuktur. Bu kopukluk sayılan neden ve sebeplerdendir. Genel olarak sistem yönetsel denetimin konuyu, yargısal denetime intikal ettirmesi ve yeni kurulan AS veya ulusal savcılarının vakayı ulusal mahkemeleri taşımasıyla sonuçlanmaktadır. Keza; bu konuda sayılan tüm kurumlar arasında yeterli bir kurumun mevcut olmaması; ceza hukukuyla ilgili yapılan çalışmaların ise, ancak 10 yıl gibi çok uzun sayılacak bir süre içerisinde hayata geçebilmesi; bu konuda, yeni bir denetim politikası ve yapılanmasının gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

Yeni denetim ve politikası ve yapılanması için önerilen yapı ise: Avrupa Hesap Mahkemeleridir. Avrupa Hesap Mahkemeleri bahsi geçen tüm sorunları çözmüş bir kurum değildir; ancak ceza hukukunun Avrupalılaşması ve mali çıkarların korunması konularının ayrımının yapılması ve denetimin raporlarının bir elden sonuçlandırılması için anlamlı bir kurumdur. Ayrıca, Avrupa Birliği Sayıştay’ının halihazırdaki konumundan daha etkin hale getirilmesi için de Avrupa Hesap Mahkemelerinin kurulması faydalı olacaktır. Ulusal- ulusüstü menfaatlerin hemen hemen her konuda gündeme geldiği AB’de, ceza hukuku gibi hassas bir alan yerine, ceza hukukuna göre üye devletlerin asgari müştereklerde buluşabilecekleri mali çıkarlara karşı işlenen suçların ve mevzuata aykırılıkların değerlendirildiği Hesap Mahkemelerinin kurulması, mali çıkarlara karşı işlenen suçların tespiti ve cezalandırılması konusunda ciddi kazanımlar sağlayacaktır.

¹⁷⁷ Özcan, *Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST): Gelişim ve Perspektifler*,

KAYNAKÇA

- Adaoğlu, Hacer Soykan, (2006), *AT Hukuku'na Aykırı Hukuki Tasarrufların İptalinde Kişilerin Rolü*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c:55/2, s.2-26
- Akbulut, Erol, (1990), *Avrupa Birliği Bütçesi*, Sayıştay Dergisi, s 1, Ankara
- Arsava, Füsün, (2001), *Hangi Avrupa İçin Ne Kadar Esneklik?*, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi ,c:1,s:1, Ankara, s:33-44
- Aydın, Ali Kemal, (2004), *AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi*, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Sayı-XIII.
- Bilici, Nurettin, (2005), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin, Ankara
- Bozkurt, Enver & Köktaş, Arif & Özcan, Mehmet, (2005), *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel, Ankara
- Bozkurt, Enver & Köktaş, Arif & Özcan, Mehmet, (2005), *Avrupa Birliği Temel Mevzuatı*, Asil, Ankara
- Budgetary Control & Civil Liberties and Internal Affairs of the European Parliament, (1998), *The Protection of European Union Citizens' Financial Interests* , Brüksel,
- Calderia, Vitor, (2006), *The Single Audit – from the point of view of the European Court of Auditors*, VERSTEHEN çalışma grubundaki konuşması, Brüksel
- Carrubba, Clifford J., (2003), *The European Court of Justice, Democracy, and Enlargement*, European Union Politics vol.4-1,s:75-100
- COM (2007) 280 final Annual Report to the Discharge Authority on Internal Audits Carried out in 2006 (presented by the Commission) {SEC(2007) 708} Brussels, 30.5.2007
- Combarros, José Luis López, (2000), *Accounting and Financial Audit Harmonization in the European Union*, European Accounting Review, vol: 9, no: 4, s.643-654
- Corstens, G.J.M., (2003), *Criminal Law in the First Pillar*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 11/1,no:244, s.131-144
- Demir, Nesrin, (2005), *Avrupa Birliği Parlamentosu*, Nobel, Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı, (1998), *Avrupa Birliği bütçesi – fonları ve Türkiye'nin tam üyeliği*,Ankara
- Erdem, Mustafa Ruhan, (2004), *Avrupa Birliği Hukuku'nun Üye Devletlerin Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukuna Etkileri*, Seçkin,Ankara

- European Commission, (2006), *Investing in Our Common Future: the Budget of the European Union*, Brüksel
- Gbandi Kaifa, (2001), *The Development towards Harmonization within Criminal Law in the European Union- A Citizen's Perspective*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 9/4, s.239-263
- Gürer, Aydın, (2006), *İç Kontrol Sistemi ve Türkiye Örneğinde Uygulanması*, TODAİ, Ankara.
- Karabacak, Nihal Samsun, (2007), *Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi*, Bütçe Dünyası, no:24, s.16-22
- Karabacak Nihal Samsun, (2007), *Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması ve OLAF*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Ağustos Bülteni, Ankara.
- Karaca, Nil, (2007) *The Community Budget: Facts in Figures*, Maliye Bakanlığı, Ankara
- Keskin, Serap & Zafer, Hamide & Kocasakal, Ümit, (2001), *Avrupa Birliğinin Mali Çıkarlarının Korunmasına İlişkin Ceza Hukuku Kuralları*, Seçkin, Ankara
- Köse, Hacı Ömer, (2000), *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Sayıştay, Ankara
- Laffan, Brigid, (2003), *Auditing and Accountability in the EU*, Journal of European Public Policy, vol:10, no:5, s.762-777
- Maliye Bakanlığı, (2006), *Mali Kontrol Faslı Tanıtıcı Tarama Toplantısı Sunumu*, Brüksel
- Mitsilegas, Valsamis, (2007), *Constitutional Principles of the European Community and European Criminal Law*, European Journal of Law Reform, Vol.8, no:2/3,s.301-323
- Nugent Neill, (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Duke University, Durham
- OLAF, (2005), *Report of Supplementary Activity Report for the Year 2004*, Brüksel.
- Oktayer, Nagihan, (2002) *Türkiye'nin Avrupa Birliği Bütçesine Muhtemel Katkıları*, AB'ye Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyum 17. Maliye Sempozyumu, Antalya
- Özcan, Mehmet, (2007), *Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (EUROJUST): Gelişim ve Perspektifler*, www.usak.org.uk, son erişim tarihi: 11.10.2007

- Panke, Diana, (2007), *'The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law'*, Journal of European Public Policy, vol:14, no:6,s 847-866
- Petersson, Isabella, (2000), *The Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, Centre for European Studies-Lund Univerity, Lund
- Sayın, Halil, (1997), *Avrupa Toplulukları Adalet Divanı*, İstanbul Üniversitesi, İstanbul
- Sayın, İsmail Hakkı, (1999), *Avrupa Birliği Sayıştay*, Sayıştay, Ankara
- Schünemann Bernard, (2007), *Alternative-Project for a European Criminal Law and Procedure*, Criminal Law Forum, no:18, s.227-251
- Sieber ,Ulrich, (1998), *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, Crime, Law & Social Change, no:30, s:1–42,
- Stefanu, Constantin, (2007), *European Criminal Law and European İntegration Theory*, European Journal of Law Reform, Vol.8 ,no:2/3, s.335-341
- Taş, Ramazan, (2006), *AB Yeni Mali Çerçevesi(2007-2013)*,Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,Ankara, c:5/3, s.131-157
- Tezcan,ERCÜMENT, (2005), *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*,USAK, Ankara
- Yıldız, Habib& Yardımcıoğlu, Fatih, (2005), *Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılmasa* , C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,c 6:2, s.75-106

www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html son erişim tarihi: 01.12.2007

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin> son erişim tarihi: 21.11.2007

http://www.eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/annual_reports_index_en.htm son erişim tarihi: 18.09.2007

http://www.eca.europa.eu/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_en.htm son erişim tarihi: 18.09.2007

http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_list_en_04.htm son erişim tarihi: 18.09.2007

http://www.eca.europa.eu/audit_reports/opinions/opinions_index_en.htm son erişim tarihi: 18.09.2007

www.nao.org.uk ,4 Nisan 2007'de hazırlanmış rapor

www.masak.gov.tr

<http://ombudsman.europa.eu/glance/tr/default.htm>

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189%7C0%7CRAPID&lg=EN&display son erişim tarihi: 14.08.2007

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189%7C0%7CRAPID&lg=EN&display çeviri: <http://www.abhaber.com>

www.eca.eu.int AB Sayıştay Tanıtım Kitapçığı.

http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm son erişim tarihi: 07.08.2007

ec.europa.eu/anti_fraud/green_paper/document/green_paper_en.pdf çeviri: Durmuş Tezcan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2003.

http://eurojust.europa.eu/official_documents/eju_dec.htm son erişim tarihi: 01.12.2007

<http://eurojust.europa.eu/> son erişim tarihi: 01.12.2007

http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html son erişim tarihi: 08.09.2007

<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97> İliaz, Ntilek, *AB Bütçesi Ve 2007-2013 Mali Perspektif*, son erişim tarihi: 01.12.2007

<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=145> Küçüközyiğit ,Galip, *Avrupa Birliği'nde (AB) Ombudsmanlık Kurumu*, Uluslararası Hukuk Ders Notları, archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html Işııkay, Mahir, *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*,