

TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI  
AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI



REPUBLIC OF TÜRKİYE  
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
DIRECTORATE FOR EU AFFAIRS

# YARGI VE TEMEL HAKLAR ALANLARINDA TÜRKİYE - AB MALİ İŞBİRLİĞİ

Başar ARI  
Hilal BEYCAN  
Suna YÜKSEL POYRAZ

AB ARAŞTIRMALARI

Ekim 2022

 /abbaskanligi

 /abbaskanligi

AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI

# Giriş

Avrupa Komisyonu, aday ve potansiyel aday ülkelere mali yardım sağlamaktadır. 1999 yılında aday ülke statüsü kazanan ülkemize, 2000 – 2020 yılları arasında yaklaşık olarak **9,29 milyar avro** tahsis edilmiştir.



Yardım Aracının adı	AB Bütçe Dönemi	Türkiye'ye ayrılan fon miktarı (milyar avro)
Katılım Öncesi Yardım	2000 - 2006	1,30
Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA I)	2007 - 2013	4,79
Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II)	2014 - 2020	3,20 <sup>1</sup>
<b>Toplam</b>		<b>9,29</b>

AB ile yürütülen tam üyelik müzakere süreci, 35 fasıl altında düzenlenmiştir. 23. Yargı ve Temel Haklar faslı, aday ülkelerin müzakere sürecinin bel kemiğini oluşturmaktadır. Bu nedenle bu alanda yürütülen projeler, AB üyelik sürecine önemli bir katkı sunmaktadır.

Bu çalışmada, müzakere sürecinin en önemli ayaklarından birini destekleyen yargı ve temel haklar projelerinin tarihi ve yapısı, ülkemize ve müzakere sürecine katkısı ile izleme raporları kapsamında elde edilen bulgular ışığında çıkarılan dersler incelenmiştir.

<sup>1</sup> IPA II döneminde, Türkiye'ye 4,4 milyar avro ayrılması planlanmıştır; ancak süreç boyunca yapılan kesintiler sonrası tahsis edilen toplam miktar 3,20 milyar avroya düşmüştür.

# IPA Öncesi Mali İşbirliği

Türkiye – AB mali işbirliği süreci, 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması'nın imzalanmasıyla başlamıştır. Yaklaşık otuz yıl süren ve çeşitli sebeplerle kesintiye uğrayan bu ilk dönemde yapılan yardımların amacı, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasının desteklenmesi olarak tanımlanmıştır. 1996 yılında, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında Gümrük Birliği oluşturulmasıyla, bu yeni yapıyı güçlendirmeye yönelik desteklere ağırlık verilmiştir.



Aralık 1999 tarihinde yapılan Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin adaylığının onaylanmasıyla, mali yardımların nitelik ve miktarını da değiştiren yeni bir süreç başlamıştır.



2007 – 2013 bütçe dönemiyle birlikte AB, aday ve potansiyel aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında değişikliğe gitmiş ve mali yardımlar, **Katılım Öncesi Yardım Aracı** (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) adı altında birleştirilmiştir.

# IPA I Döneminde Yargı ve Temel Haklar Projeleri

Kısaca IPA I dönemi olarak ifade edilen 2007 - 2013 döneminde, Türkiye'ye yaklaşık **4,79 milyar avro** tahsis edilmiştir.



**IPA INSTRUMENT FOR  
PRE-ACCESSION ASSISTANCE**

Aynı dönemde, “Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma” bileşeni altında, Yargı ve Temel Haklar alanı için yaklaşık olarak **204 milyon avro tutarında 50 adet proje finanse edilmiştir.**



Yargı ve Temel Haklar alanında finanse edilen IPA projeleri, diğer alanlara kıyasla daha düşük bütçelere sahip olsalar da, tüm kurumlarımızın yüksek sahipliliği sayesinde önemli bir çarpan etkisi yaratmaktadır.



# IPA I Döneminde Yargı ve Temel Haklar Projeleri

**Türkiye’de Mahkeme Yönetimi Sisteminin Güçlendirilmesi (2008):** Yararlanıcısı Adalet Bakanlığı olan, 2011 – 2013 tarihleri arasında Avrupa Konseyi ile yürütülen Doğrudan Hibe projesidir. Toplam bütçesi 5,5 milyon avrodur.



Proje kapsamında pilot uygulamaları başlanan mahkeme sistemi, bugün Türkiye çapında birçok mahkemede uygulanmaktadır.

# IPA I Döneminde Yargı ve Temel Haklar Projeleri

**Demokratik Vatandaşlık ve İnsan Hakları Eğitimi (2009):** 2011 – 2015 yılları arasında Avrupa Konseyi tarafından yürütülen bir Doğrudan Hibe projesidir. Toplam bütçesi 8.800.000 avrodur. Milli Eğitim Bakanlığı'nın İnsan Hakları eğitimi konusundaki kurumsal kapasitesi desteklenmiştir. Proje kapsamında yeni bir müfredat ve eğitim materyalleri geliştirilip pilot okullarda uygulanmıştır.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# IPA II (2014 – 2020) Dönemi



Avrupa Birliği, 2014 – 2020 bütçe döneminde IPA II adını alan finansal aracın uygulamasında bazı değişikliklere gitmiştir.

Bu dönemde, projelerin finansmanında sektörel yaklaşıma geçilmesinden dolayı, “Yargı ve Temel Haklar” iki alana ayrılmış ve her alan için bir lider kurum seçilmiştir. Yargı alanının lider kurumu Adalet Bakanlığı, Temel Haklar alanının lider kurumu AB Başkanlığı olmuştur.



Doğrudan olmayan yönetim kapsamında her iki alanın da ihale makamı, IPA I döneminde olduğu gibi, Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi'dir.



TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI  
AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI

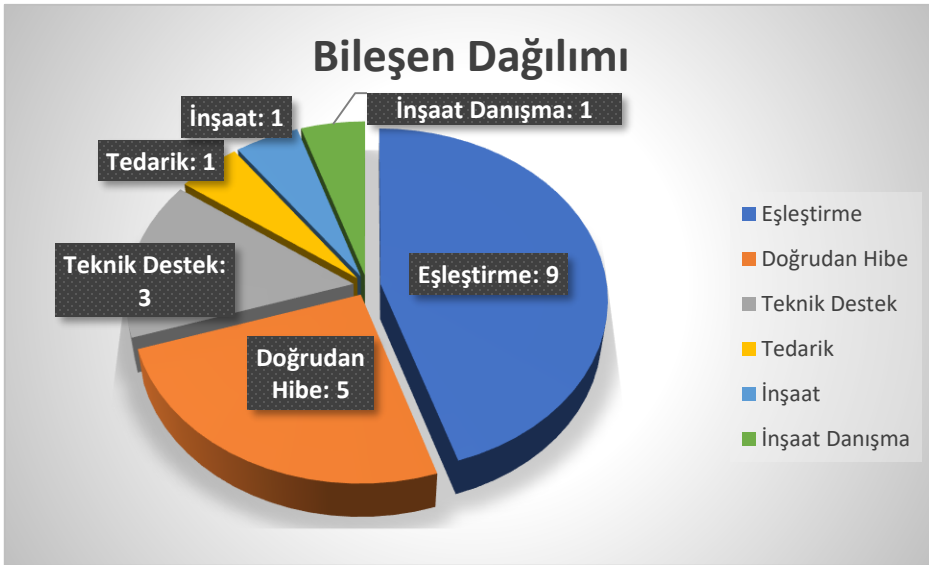


REPUBLIC OF TÜRKİYE  
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
DIRECTORATE FOR EU AFFAIRS



IPA II (2014 – 2020) döneminde, yargı alanında toplam 20 bileşen ihtiva eden **17 proje** hayata geçirilebilmiştir. Uygulama aşamasına geçebilen projelerin toplam bütçesi yaklaşık olarak **45 milyon avrodur**.

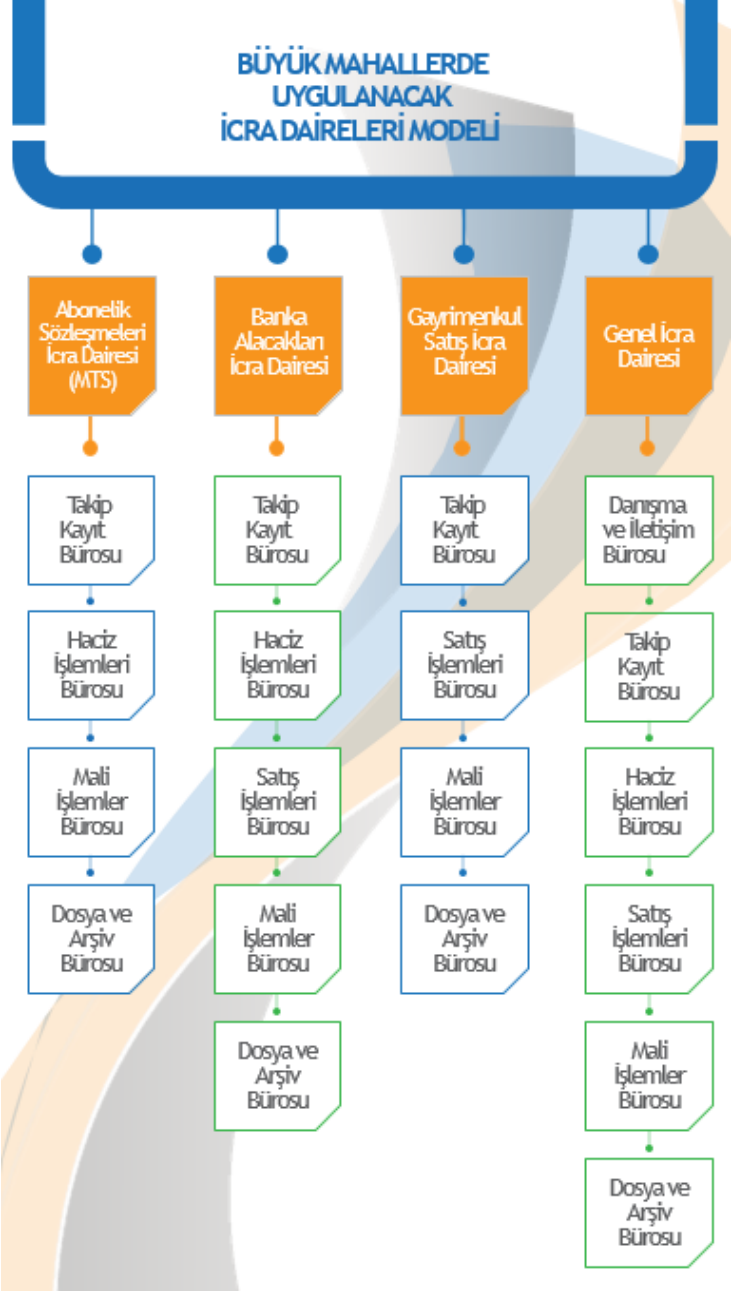
Yargı sektörü, daha çok uluslararası kuruluşlar ve diğer AB üyesi ülkelerin kamu kurumları ile işbirliği içeren projelerden oluşmaktadır. Sektörde, ağırlıklı olarak eşleştirme ve doğrudan hibe bileşenleri yer alır.



Sektördeki bütün doğrudan hibe projeleri, Avrupa Konseyi tarafından yürütülmüştür. AB üye ülkelerindeki çeşitli kamu kurumları, eşleştirme projelerine ortak olarak katılmışlardır.

Projeler, genellikle bir alanda daha verimli bir sistemin kurulmasını ve personel eğitimi ile yeni sistemin sürdürülebilir olmasını amaçlar.

**İcra Dairelerinin Etkinliğinin Artırılması (Faz II, 2016):** IPA I döneminde uygulanan eşleştirme projesinin devamıdır. Uygulama ortağı, İspanya Adalet Bakanlığı'dır. Proje ile daha önce küçük ve orta büyüklükteki icra daireleri için oluşturulan yeni model, daha büyük icra dairelerini de kapsayacak şekilde geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuştur.



Proje ile icra sistemindeki işleyişin hızlandırılması ve kamuoyunda icra dairelerine olan güvenin artırılması hedeflenmiştir. Projenin toplam bütçesi 2 milyon avrodur.

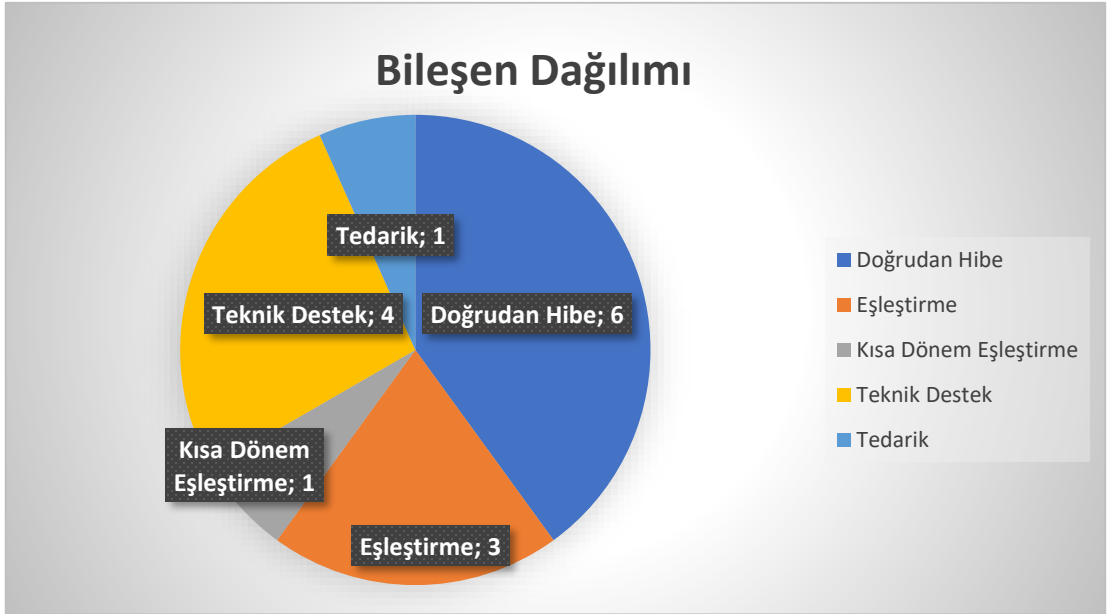
**Annelerinin Yanında Kalan Çocuklar Projesi (2016):** Toplam bütçesi 4 milyon avro olan proje, üç bileşenden oluşmaktadır. Teknik destek bileşeni ile ceza infaz kurumlarında annelerinin yanında kalan çocukların bakımı için yeni bir model geliştirilmiş, inşaat bileşeni ile bu modelin hayata geçirilebileceği yeni bölümler yapılmış, tedarik bileşeni ile bu bölümlerin tefrişatı tamamlanmıştır.



Proje kapsamında Diyarbakır Kadın Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda inşa edilen ek anne-çocuk ünitesinin diğer cezaevleri için de model olması beklenmektedir.

IPA II (2014 – 2020) dönemde Temel Haklar alanında uygulama aşamasına geçen **13 projenin** toplam bütçesi yaklaşık olarak **43 milyon avrodur**.

Temel Haklar alanında ağırlıklı olarak uluslararası kuruluşlarla yürütülen doğrudan hibe bileşenleri yer almakla birlikte, diğer ülkelerin kurumlarıyla işbirliği içeren eşleştirme projeleri ile hizmet alımı projeleri eşit sayıdadır.



Temel Haklar alanında, Avrupa Konseyi'nin yanı sıra, UNICEF, UN WOMEN, UNDP gibi uluslararası kuruluşların katılımıyla projeler yürütülmektedir. Eşleştirme projelerine ise İngiltere, Portekiz, Finlandiya ve Litvanya'daki kamu kurumları iştirak etmiştir.



**İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi (2015):** Bütçesi 2 milyon avro olan proje ile Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) insan haklarının korunması ve tanıtılmasındaki rolünün güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Projenin Teknik Destek ve Kısa Süreli Eşleştirme (Twinning Light) olmak üzere iki bileşeni bulunmaktadır.



Portekiz Kamu Denetçiliği Kurumu ile yürütülen Kısa Süreli Eşleştirme bileşeni kapsamında KDK'nın başvuruları ele alma ve inceleme kapasitesi iyi uygulama örnekleri doğrultusunda geliştirilmiştir. Teknik Destek bileşeni kapsamında ise KDK personelinin uluslararası işbirliği yoluyla en iyi standartlar ve uygulamalar hakkındaki kapasitelerinin geliştirilmesi ve KDK'nın görev ve yetkileri hakkında farkındalığın artırılması hedeflenmiştir.



**Jandarma Genel Komutanlığı Bünyesindeki Kadın ve Çocuk Kısım Amirliklerinin Kapasitelerinin Artırılması (2015):** Toplam bütçesi yaklaşık 5 milyon avro olan proje, **Eşleştirme ve Tedarik** olmak üzere iki bileşenden oluşmaktadır.



Proje ile Jandarma Genel Komutanlığının (JGK) yetki alanı içerisinde aile içi şiddete maruz kalmış kadın ve çocuklara yönelik daha etkili ve yüksek kalitede hizmet sunulması hedeflenmiştir.

Projenin **Litvanya Polis Teşkilatı** ile birlikte yürütülen eşleştirme bileşeni kapsamında JGK personelinin aile içi şiddet vakalarına müdahale kapasiteleri geliştirilmiş ve 18.000'in üzerinde vatandaş, aile içi şiddetin önlenmesi, çocuk ve gençlerin korunması konularında bilgilendirilmiştir. Projenin tedarik bileşeni kapsamında Kadın ve Çocuk Kısım Amirlikleri çocuk dostu olacak şekilde tefriş edilmiş ve birimlere araç, adet giyilebilir vücut kamerası, balistik yelek ve güvenlik kamera sistemi tedarik edilmiştir.



**Sonuç Odaklı İzleme** (Result Oriented Monitoring, ROM), Avrupa Komisyonu'nun harici izleme sistemidir. IPA projelerine düzenlenen ROM misyonları ve bu misyonlar sırasında elde edilen bulguların özetlendiği ROM raporları aracılığıyla, proje uygulamasına katkıda bulunmaya çalışılmaktadır.

Söz konusu raporlar, devam etmekte olan projeler için dört kriter altında düzenlenir: İlgililik (Relevance), Verimlilik (Efficiency), Etkililik (Effectiveness) ve Sürdürülebilirlik (Sustainability).

IPA II döneminde, Yargı sektörüne 16, Temel Haklar sektörüne 12 ROM misyonu gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tablolarda, bu misyonların bulguları özetlenmektedir.

# Sonuç Odaklı İzleme Bulguları

Tablo 1. Yargı Alanı ROM Bulguları

Yargı Alanı	1. İlgililik		2. Verimlilik		3. Etkililik		4. Sürdürülebilirlik		
Proje Sayısı	16		16		16		16		
Notlar	Yeşil	13	%81	14	%88	13	%81	12	%75
	Turuncu	3	%19	2	%12	3	%19	4	%25
	Kırmızı	0		0		0		0	

Tablo 2. Temel Haklar Alanı ROM Bulguları

Proje Sayısı	1. İlgililik		2. Verimlilik		3. Etkililik		4. Sürdürülebilirlik		
Proje Sayısı	12		12		12		12		
Notlar	Yeşil	11	%92	5	%42	10	%83	8	%67
	Turuncu	1	%8	7	%58	2	%17	4	%33
	Kırmızı	0		0		0		0	

Sektörlerdeki hiçbir proje, önemli problem olduğunu gösteren kırmızı derecelendirmesi almamıştır. Her iki sektörde de projeler ağırlıklı olarak yeşil not almıştır. Bununla birlikte, bazı projeler çeşitli başlıklarda turuncu not almıştır.

ROM raporlarında, projelerin AB müzakere süreci ile doğrudan ilgili olduklarının altı çizilmiştir. Ancak, belirtmek gerekir ki, ROM metodolojisinde proje tasarımı ilgililik kriteri altında değerlendirilmektedir. Bu kriter altındaki sorunların hepsi proje tasarımıyla ilgili olup, problemler genellikle **indikatörlerden** kaynaklanmaktadır.

Projelerde yaşanan verimlilik ve etkililik sorunları, çoğunlukla COVID-19 nedeniyle yaşanan gecikmeler ve özellikle **kullanılmayan bütçelerle** ilgilidir.

Sektörlerde karşılaşılan en önemli sorun, sürdürülebilirlik kriteri ile ilgilidir. Sürdürülebilirlik sorunlarının temelinde, kurumlardaki personel değişimi ve projelerin **sürdürülebilirlik stratejilerinin** olmaması bulunmaktadır.



Avrupa Birliği'nin, 2012 yılında, Yargı ve Temel Haklar faslının geçici kapanış kriterleri karşılanmadan hiçbir faslın açılmayacağı kararını alması, bu faslı müzakere sürecinin en önemli başlıklarından biri haline getirmiştir.

IPA I (2007 – 2013) ve IPA II (2014 – 2020) dönemlerinde, toplam bütçesi yaklaşık **292 milyon avro** olan **80 proje** barındıran Yargı ve Temel Haklar sektörleri de, müzakere sürecinin belkemiğini oluşturan Yargı ve Temel Haklar faslını desteklemiş, kurumlarımızın kapasitelerinin geliştirilmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Yargı ve Temel Haklar alanında IPA projeleri aracılığıyla pek çok alanda mevzuat değişikliği ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi anlamında önemli kazanımlar elde edilmiştir. Uygulanan projeler sayesinde kurumlar arası işbirliği güçlendirilmiş, bilgi paylaşımı artmış ve yeni kurumların ve uygulamaların hayata geçirilmesi desteklenmiştir.

Yargı sistemimizin daha iyi işlemesine katkı sağlayan, vatandaşlarımızın temel hak ve özgürlüklerinin daha iyi korunmasını destekleyen projelerden elde edilen kazanımların etkileri projeler sonlandıktan sonra da devam etmektedir. Yargı ve Temel Haklar alanında finanse edilen her bir proje ülkemizin reform sürecinde önemli bir çarpan etkisi yaratmaktadır.

