

Macaristan'da Düzenleyici Etki Analizi

Dr. Péter Dévényi

Avrupa Topluluğu Hukuku Dairesi, Adalet Bakanlığı, Macaristan

Bir Topluluk Direktifinin uygulanması için kullanılan DEA

Oldukça zor ve çelişkili bir soruyla karşı karşıyayız. Macaristan gibi bir aday ülke katılım öncesinde gerekli şart ve koşulları karşılamak amacıyla bir Topluluk Direktifini uygulamaya hazırlanırken, etki değerlendirmesi birçok zor sorunun yanıtlanmasında kullanılabilir:

- Macaristan'da ilgili direktifin amacını karşılayabilecek işler bir sistem var mı yoksa yeni bir sistem oluşturmak zorunda mıyız?
- İşler bir sistem var ise, bu sistemin direktife uyumlu olmasını sağlamak üzere ne tür değişiklikler yapılmalıdır?
- Böyle bir sistem yok ise, direktife uygunluğun sağlanmasına gerçekten ihtiyaç duyuluyor mu yoksa bu sadece yasal bir zorunluluk mu?
- Üye devletlerden birinde oluşturulan bir sistemi kullanabilir miyiz yoksa Macaristan'daki günlük yaşam çok farklı olduğundan tamamen Macaristan'ın koşullarına özgü yeni bir sistem oluşturmamız mı gerekiyor?
- Sistemde yapılacak değişiklikler, bu sistemi her gün uygulayan kişileri nasıl etkileyecek?

Bu soruların yanıtları oldukça önemlidir. İşler bir sistem var ise, bu sistemin korunması ve bunun üzerinde sadece gerekli değişikliklerin yapılması neredeyse her zaman yeni bir sistemin oluşturulmasından daha kolay ve ucuzdur. Medya kanunuyla ilgili durum da böyledir. Televizyon ve radyo yayıncılığı Macaristan'da uzun bir geçmişe sahiptir bu nedenle yeni bir yayıncılık sisteminin oluşturulması alternatifler arasında değildi. Bunun yerine, Avrupa ve Macaristan prodüksiyonlarına yönelik minimum kotaların belirlenmesi, gerekli limitlerin konulması yoluyla çocukların korunması ve neyin yayınlanabileceği ya da yayınlanamayacağı, vs. konularında kriterlerin belirlenmesi şekilde ticari televizyon şirketlerine yönelik bazı değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, sadece yapılması gereken değişikliklerin yapılması ve işler durumdaki koşulların mümkün olduğunca korunması oldukça önemlidir; bu husus, tarım kanunu alanında yapılan etki değerlendirmesinde karşılaşılan en önemli zorluktur: Macaristan'da on yıllar boyunca işlerini yapmaya devam eden mükemmel bir eğitime sahip birçok veteriner ve bitki sağlığı uzmanı ve uzun süredir gıda üretimi yapan aktif çiftlikler vardır. Bu çiftlikleri, hastalıklarla mücadele ve fabrikaların temizliği konusunda yeni teknolojileri kullanmalarını ve hayvan dostu önlemleri almalarını sağlamak çok zordur. Bununla birlikte, birçok çiftliğin ya da gıda işleme fabrikasının bu değişiklikleri yapacak finansal yapıya sahip olmadıklarının kabul edilmesi gerekmektedir. Bu şirketleri Batı Avrupa ülkelerinde 50 yıllık bir süre zarfında geliştirilen bir sistemi çok daha kısa bir süre içinde uygulamaya geçirmeye zorlamanın imkansız olduğu görülmüştür. Bir çözüm bulunması gerekiyordu ve bulunan çözüm istisnai uygulamaydı: bu fabrikalar mevcut teknolojileriyle üretime birkaç yıl daha devam edebilecek ancak bunu iç pazarla sınırlı tutacaktır.

Sistemde yapılan değişiklikler bir şirketin sadece geleceğini değil, şu anki durumunu ve geçmişini de etkileyebilir. Piyasaya kısa süre içinde değil de birkaç yıl sonra sunulan ürünler üreten birçok endüstri vardır. Macaristan'ın şarap üreticilerinin durumu da böyledir. Macaristan'da yıllar önce 1 litrelik şişelere konulan oldukça yüksek miktarda kaliteli şarap vardır. Bu şişeler, Topluluk şartlarına uygun değildir. Ancak, yapılan etki değerlendirmesi ne bu şişelerin sadece iç pazarla sınırlandırılmasının ne de yeniden şişelenmesinin kabul edilebilir bir metot olmadığını göstermiştir: birincisi şarabı iyi niyetle 1 litrelik şişeler halinde üreten üreticilerin ciddi zarara uğramasıyla, ikincisi ise şarabın ziyan edilmesiyle sonuçlanacaktı. Bulunan çözüm şöyledir: bu ürünler piyasada satılabilir ancak 1 litrelik şişelerde yeni şarap üretimi yapılmayacaktır.

Bazı durumlarda, belirli bir ürüne alışanlar sadece üreticiler değildir. Bu, %2.8 oranında yağ içeriği olan sütle ilgili durum için de geçerlidir. Macaristan halkının büyük çoğunluğu kaymaklı olmasının yanı sıra tam yağlı süt kadar da pahalı olmamasından dolayı bu süt tipini satın almaktadır. Katılımdan sonra bu süt tipinin satışının tamamen ortadan kaldırılması vatandaşlar için kabul edilmesi zor bir durum olacak ve onları çok ciddi bir karar vermeye zorlayacaktır: Çok daha pahalı olan tam yağlı sütü mü almalılar yoksa hoşlanmasalar bile daha ucuz olan bir sütü mü almalılar? Bu karar, iki çocuklu bir aile için, ortalamanın üzerinde bir maaş alan bir çalışanın aylığının %1'ine tekabül eden aylık 1.000 HUF tutarında bir farka neden olabileceğinden oldukça önemlidir!

Elbette ki, bazı durumlarda, bir Topluluk direktifiyle uyumlaştırma mecburiyeti söz konusu olduğunda, DEA'nın herhangi bir faydası olmamaktadır. Titan dioksit madenciliği ve üretiminin kalıntılara ilişkin düzenlemede de bu durumla karşılaşmıştır. Macaristan'da titan dioksit madenciliği ve üretimi yapılmamasına ve hatta gelecekte de bir titan dioksit madeninin ya da tesisinin kurulmasına yönelik bir plan olmamasına rağmen, Macaristan direktife uygunluğun sağlanması amacıyla kendi kurallarını oluşturmak zorundaydı; bu durum göz önüne alındığında, oluşturulacak kuralların gerçekte bir etkisi de olmayacaktır. Bu örneklerden sonra bazı sonuçlara varabiliriz:

- DEA, mevcut düzenlemenin etkinliğini ve mevcut düzenleme ile değiştirilen sistem arasındaki farkın ölçülmesinde kullanılabilir;
- DEA, kanun yapıcılara, yapacakları değişiklikleri üretici ve tüketicilerin alışkanlıklarına ve olanaklarına göre hazırlayabilmelerine yardımcı olur;
- Bir Topluluk direktifi ya da düzenlemesi hazırlandığında, bunun amacı genel bağlamda Topluluğun ihtiyaçlarına hizmet etmesidir. DEA, bir ülkeye, bu direktif ve yönetmelikleri ulusal düzeyde uygulayabilmenin yolunu bulmasına yardımcı olur;
- Bazı durumlarda, verilecek kararların DEA'dan elde edilen sonuçların tam tersi yönünde olması gerekebilir.

Bir üst hukuk (meta-juristic) düzenlemesinde (sadece başka düzenlemelerin oluşturulmasında kullanılmak üzere hazırlanmış düzenlemede) kullanılanlar

Bu bölümde, oldukça önemli bir soruyu ele alacağız: Macaristan'ın mevzuat yapma süreci, Avrupa Birliğine üyelik için başvurmaya karar verdikten sonra nasıl değişti. Macaristan'da, mevzuat yapma sürecinde yeni bir kontrol noktası belirlememiz gerekmekteydi. İlk adım olarak Hükümet, Adalet Bakanlığı bünyesinde Avrupa Topluluk Hukuku Dairesi adında yeni bir birim kurdu. Temel amacı, uyumlaştırma sürecinin koordine edilmesi ve hukuk müşavirleri/uzmanlarına kanun ve kararnamelerin oluşturulmasında yardımcı olmaktır. Bu, diğer bakanlıkların hukuk birimlerinde Topluluk Hukuku konusunda uzman çalışanlarının olmadığı anlamına gelmez, ancak Adalet Bakanlığı bünyesindeki bu birim Macaristan Resmi Gazetesinde yayımlanmadan önce tüm kanun ve kararnameleri incelemekle sorumludur. DEA'nın Adalet Bakanlığında kullanıldığı temel alan uyumlaştırma sürecinin koordinasyonudur. Bir mevzuat metnini hazırlarken temel teşkil etmesi amacıyla bir dizi kural belirlemek zorundaydık – Topluluk kurumlarının adlarının belirlenmesi, Topluluk mevzuatının ele alınmasında kullanılacak metodun belirlenmesi, Topluluk mevzuatıyla uyumlaştırma amacıyla bir düzenlemeyi düzenleme olarak tanımlamak için kullanılabilen "uyumlaştırma maddesi"nin dahil edilmesi ve söz konusu Topluluk mevzuatının sayı ve başlığının net bir şekilde tanımlanması. Bu madde çok dikkatli bir şekilde hazırlanan bir formata sahip olduğundan, yasal enformasyon için de kullanılabilir. Bu kurallar Adalet Bakanlığının Uyumlaştırma Hususlarının Yönetimine İlişkin Kılavuzu olarak yayınlanmıştır. Ayrıca, şu ana kadar ne yapıldığı, ne yapılmadığı (ve neden yapılmadığı) ile ne yapılması gerektiği konularına ilişkin bir rapor olan Uyumlaştırma Programını da hazırlamamız gerekmekteydi. Bu rapor bir yıllık değildir; altı aylık sürelerle ayrılır ve katılım tarihine kadar olan süreyi kapsar. Bu rapor, her yıl Şubat ayında güncellenir. Bu işlem, diğer çalışmaların yanı sıra DEA'nın kullanılmasını da gerektirir:

- Topluluk müktesebatından uygulanması gerekenler nelerdir ve nasıl uygulanmalıdır?

- Düzenleme ne zaman hazırlanacak? (Bu soru, Birliğe katılım için önümüzde daha birçok yılımızın olduğu dönemde çok daha önemliydi ve o zamanlar en önemli düzenlemeleri daha önce hazırlamak istedik. Örneğin, yukarıda belirtilen titan dioksit düzenlemesi öncelik listemizde aşağı sıradaydı. Uluslararası Gıda Standartları konusunda ise, Macaristan mutfaklarında sık kullanılan gıda ürünleri, nadiren kullanılanlardan çok daha önemliydi)
- Yeni bir düzenleme mi hazırlamalıyız yoksa eskisi üzerinde değişiklik mi yapmalıyız?
- Geçen yıldan bu yana ne değişti?
- Bir düzenleme çalışması tamamlandığında, bu bizi memnun edecek seviyede mi?
- Belki de Topluluk müktesebatı değişmiştir ve bizim de mevzuatımızı buna göre değiştirmemiz gerekmektedir.
- Bir şey zamanında uygulanmadıysa, bunun nedenleri nelerdir?
- İlgili bakanlık, müktesebatın uygulanmasında kullanılacak en iyi yolu bulma konusunda zorluklarla karşılaştı mı? Bu zorlukların nedeni uzman ya da para eksikliği miydi yoksa sadece “unutuldu” mu?
- Gecikmeyi telafi etmek için ne yapıldı?
- Gelecek yıl hazır olacak mı?
- Sadece istisnai uygulama/derogasyon talebiyle çözülebilecek sorunlar var mı?
- Daha fazla gecikmenin önlenmesi için ne yapılabilir?

Eğer Programı içgüdülerimize göre hazırlayacak olsak, bu soruları cevaplayabilmemiz Programın tamamlanması yönünde bize çok daha iyi bir şans sunacaktır. Birimimizin çalışanları Üniversitede Topluluk Hukuku üzerine eğitim almış avukatlardan oluşmaktadır; böylece direktifin yasal metninin hazırlanması ve uygun dilin kullanılması yönünde tavsiyelerde de bulunabilmekteyiz. Bu dosyada DEA'ya daha az ihtiyaç duyulmaktadır, ancak bazen Topluğun teknik terminolojisine şüpheyle bakan hukukçu olmayan kişiler tarafından da anlaşılabilir düzenlemeler hazırlamamız gerektiğinden, DEA önemini hala korumaktadır. Bu süreçte, Latince biçiminden¹ ifadelerin Macarca karşılıklarının kullanımını zorlamak durumundaydık.

Düzenlemenin “Laboratuvar dışı ortamda” nasıl işlediği görmek için mevzuat sonrasında kullanılan DEA

DEA, bir düzenlemenin hazırlanmasında kullanılmış ise, söz konusu düzenlemenin gerçek hayatta işe yarayıp yaramadığını görmek için de kullanılabilir. Bu, yapılması gereken herhangi bir değişikliğin olup olmadığının görülmesi ve kanun taslağının hazırlanması aşamasında kullanılan etki analizi metodolojisinin etkinliğinin ölçülmesi için gereklidir. Bunun güzel bir örneği yeni Ticari İşletmeler Kanunudur: eski kanun limited şirketlerin minimum sermayesini 1.000.000 HUF, Anonim Şirketlerinkini ise 10.000.000 HUF ile sınırlamaktaydı. Kanunun yürürlüğe girmesinden yıllar sonra, Hükümet, ekonominin gelişmesi ve enflasyon nedeniyle bir zamanlar sabit bir sermaye oluşumunu sağlamak amacıyla kullanılan sınırlamaların artık amacına hizmet etmediğini ve giderek daha fazla arkalarında önemli oranda bir sermaye olduğu yanlışlığı yaratan hayali işletmelerin ortaya çıktığını gördü. Böylece, yeni kanunda asıl amacın daha iyi sağlanması amacıyla bu sınırlamalar sırasıyla 3.000.000 HUF ve 20.000.000 HUF'e yükseltildi. Ayrıca, Anonim şirketler için minimum sermaye oranı “sadece” iki katına çıkarılırken, bunun limited şirketler için üç katına çıkarıldığını görebiliriz. Bunun amacı, ekonominin önemli bir kısmını temsil ettiklerinden dolayı, daha küçük ölçekli olan bu işletmelerin güvenilirliğini yeniden tesis etmektir.

¹ Örneğin, Macarca'da direktif kelimesi hem “direktíva” hem de “irányelv” olarak söylenebilir. Ancak, birincisi yabancı dillerin etkisini taşıyan bir biçimdeyken, ikincisi tam olarak “düzenlemenin kendisini teşkil etmeyen ancak bir Macar düzenlemesi hazırlandığında uyulması gereken şey” anlamına gelmektedir.