

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkisinin Teşkilat Yapısı Üzerinden İncelenmesi: Avrupa Birliği Başkanlığı¹

Ahmet Bora TARHAN, Erhan EZİCİ²

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkisinin Teşkilat Yapısı Üzerinden İncelenmesi: Avrupa Birliği Başkanlığı

The Examination of Turkey - European Union Relationship Through Organizational Structure: Directorate For The European Union Affairs

Özet

Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri 1960'lı yıllarda başlamıştır. Bu ilişkiler özellikle 1987 yılında Türkiye'nin tam üyelik başvurusu ile artarak devam etmiştir. Bu ilişkiler, Türk kamu yönetimi yapısı içinde oluşturulan bazı kurumlar ile sürdürülmüştür. Bu kurumlarda ise süreç içinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Sırasıyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği Bakanlığı'na dönüştürülmüş, sonrasında ise bu bakanlık yerine Dışişleri Bakanlığına bağlı olarak Avrupa Birliği Başkanlığı kurulmuştur. Bu çalışmada Türkiye-AB ilişkilerini yürüten kurumlar kronolojik olarak incelenmiştir. Bu kurumsal inceleme, AB tarafından yayınlanan ilerleme raporları üzerinden yapılmıştır. Bu kapsamda Türkiye-AB ilişkileri, egemenlik kavramı çerçevesinde de ele alınmıştır. Böylece AB ile ilişkilerin yürütülmesinden sorumlu kurumlarda değişiklik yapılmasının nedenleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Abstract

Turkey-European Union (EU) relations began in the 1960s. This relationship has continued to increase, especially with Turkey's application for full membership in 1987. These relations have been maintained with some institutions established within the Turkish public administration. Important changes were made in these institutions during the process. Respectively, Secretariat General for the European Union Affairs was transformed into the Ministry of European Union Affairs, and then the Directorate for the European Union Affairs was established under the Ministry of Foreign Affairs instead of this ministry. In this study, institutions carrying out Turkey-EU relations were examined in chronological order. This institutional review was based on the progress reports published by the EU. In this context, Turkey-EU relations were discussed in the framework of the concept of sovereignty. Thus, the reasons for making changes in the institutions responsible for conducting relations with the EU were tried to be revealed.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Egemenlik, Avrupa Birliği Başkanlığı.

Keywords: European Union, Sovereignty, Directorate For The European Union Affairs.

Makale Türü: Araştırma

Paper Type: Research

1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti, 1960'lı yıllarda ilişki kurduğu Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ilişkilerini sürdürerek 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Günümüz itibarıyla Türkiye, henüz güncel adı ile Avrupa Birliği'ne (AB) üye değilse de, birçok alanda

¹ Bu makale 29-31 Mayıs 2014 tarihinde II. Uluslararası Davraz Sempozyumu'nda sunulan "Türkiye ve Avrupa Birliği Sürecinde Yeni Bir Yapılanma: Avrupa Birliği Bakanlığı" isimli bildirinin genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

² A. Bora TARHAN, Dr. Öğr. Üyesi., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bora.tarhan@adu.edu.tr, ORCID ID orcid.org / 0000-0002-5710-3241. Erhan EZİCİ, Araş. Gör., Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, erhan.ezici@usak.edu.tr, ORCID ID orcid.org / 0000-0003-2370-509X.

ilişkiler devam etmektedir. Başta politik ve ekonomik alanda sürdürülen bu ilişkiler, Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan Avrupa Birliği Başkanlığı vasıtasıyla yürütülmektedir. Avrupa Birliği Başkanlığı, 2017 Anayasa değişikliği sonrası oluşturulmuş yeni bir kurumdur. Bu kapsamda Avrupa Birliği Başkanlığı, geçmişte Türkiye-AB ilişkilerinin yürütülmesinde görev alan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Avrupa Birliği Bakanlığı gibi kurumların bir ardıdır ve bu anlamda önemli bir mirasa sahiptir. Bu nedenle bu çalışmada, AB ile ilişkilerin yürütülmesinden sorumlu olan Avrupa Birliği Başkanlığı ve bu Başkanlığın kurulmasına kadar geçen süreçte, Türkiye-AB ilişkilerinin yürütülmesinden sorumlu olan kurumlar incelenecektir. Buradaki temel amaç, Türkiye-AB ilişkilerinin yürütülmesinde görev alan kurumların hangi nedenler ile hangi değişimleri geçirdiğinin incelenmesidir.

Bu kapsamda ele alınması gereken bir diğer kavramı, egemenlik ve egemenlik teorileri oluşturmaktadır. Geçmişten günümüze egemenlik ve devlet kavramları genellikle literatürdeki tartışmalarda beraber ele alınmıştır. Bir organizasyon olarak devletin kurulduğu dönemlerden itibaren devlet, otorite, egemenlik, iktidar vb. kavramlar dönemin koşulları dikkate alınarak ele alınmıştır. İlk Çağ devletleri, feodal dönem siyasal birimleri, imparatorluk çağı, Fransız İhtilali sonrası ve ulus devletlerin ortaya çıktığı dönemler göz önünde bulundurulduğunda; egemenlik kavramının her dönemde farklı özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Günümüzde ise devletlerin egemenlik hakkı kullanımı, bu döneme has kimi özellikler edinmiştir. Küreselleşme, yaşanan teknolojik değişimler, ulusüstü örgütlerin kuruluşu, yeni kamu yönetimi anlayışı gibi örnekleri çoğaltılabilecek birçok yeni kavram; devletlerin egemenlik ilişkilerinin sürdürülmesinde kimi yeni teoriler ve uygulamalar ortaya çıkarmıştır.

Türkiye-AB ilişkileri, ulus devlet yapılanması ile ulusüstü bir örgütlenme kapsamında ele alınmaktadır. Bu durum doğal olarak Türkiye'nin egemenlik haklarının kullanımı ile doğrudan ilişkilidir. Nitekim ulusüstü örgütler içinde yer alan ülkeler, egemenlik haklarının bir kısmını bu örgütlere devretmekte, bu anlamda egemenlik kullanımı kimi noktalarda gönüllü olarak bu kuruluş tarafından alınan kararlar çerçevesinde şekillenmektedir. Nitekim 1992 Maastricht Antlaşması sonrasında Avrupa Birliği ismini alan oluşum, üye devletlere kimi şartların yerine getirilmesi zorunluluğu yüklemektedir. Birlik içinde ortak politikaların yürütülmesi amacıyla siyasal ve politik olarak ortak kararların alınması, ortak bir para biriminin kullanımı, ortak müktesebata uyum sağlanması gerek üye gerekse aday ülkeler tarafından yerine getirilmesi gereken kimi zorunluluklar ortaya çıkarmaktadır. Konuyu Türkiye açısından ele alacak olursak, tüm bu gelişmelerin yürütülmesinden sorumlu olan ve AB ile ilişkilerin kurulmasında birincil kurum olan AB Başkanlığının tarihsel olarak geçirdiği dönüşümün egemenlik teorileri çerçevesinde incelenmesi önem kazanmaktadır.

2. Devlet Ve Klasik Egemenlik Kavramı

Devlet kavramı üzerine birçok tanım yapılmışsa da, bunların içerisinde en benimsenmiş olanı, kökeni G. Jellinek'in üç unsur teorisine dayalı olarak yapılmış olan tanımdır. Bu teoriye göre devleti oluşturan, üç unsur insan, toprak ve egemenliktir. Dolayısıyla devlet, bu unsurlarını bünyesinde barındıran bir yapıdır (Gözler, 2016: 4). Devletin birinci unsurunu oluşturan insan topluluğu, millet olarak ifade edilmektedir. İkinci kavram olarak kullanılan toprak ise bir ülkenin varlığına işaret etmektedir. Son unsur olan egemenlik ise en üst iktidarı belirtmektedir. Görüldüğü üzere bu üç kavram temel alınarak farklı devlet tanımlamaları yapılabilir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken, bu üç unsurun birlikte olması gerekliliğidir. Ayrıca devletin, kendisini oluşturan bu unsurlardan bağımsız bir yapıya sahip olduğu ve bu nedenle bu unsurlara indirgenemeyeceğine yönelik eleştiriler ile üç unsurun devlet için eşit derecede önem taşıdığına ilişkin yorumlar da dikkate alınmalıdır. (Gözler, 2016: 4-5). Bu bakış açıları dikkate alınarak yapılan bir tanımda devlet, *"Bir toplumu (halk, ulus), bir arazi parçasını (ülke) kuşatan ve o kuşatımda egemenlik tekeline sahip, en üstün kamusal örgüt"* (Sezen vd., 1998: 64) olarak ifade edilmektedir.

Literatürde yapılan devlet tanımlamalarına verilecek örnekleri çoğaltmak mümkündür.³ Görüldüğü üzere birçok farklı tanım, devletin farklı özelliklerine dikkat çekmektedir. Her ne kadar bu tanımlamalar farklı noktalara vurgu yapsa da, bazı ortak noktalar dikkat çekmektedir. Bu ortak noktalardan birisi de hiç kuşkusuz egemenliktir. Orta Çağ'dan itibaren devlet açısından tartışılan önemli bir kavram olan egemenlik, temel olarak iktidarı kullanan kişiyi/kurumu kim olacağını belirtmektedir. Orta Çağ'da İmparator ve Papa arasındaki bu mücadele ancak XVI. yüzyılda bir çözüme kavuşturulabilmiştir. Orta Çağ'da iktidarın tanrısallığı görüşünün kabulü ile devletin tanımlanamayışını takiben XVI. yüzyılda din dışı güç ideolojisinin ortaya çıkışı ile egemenlik kavramı farklı bir kavram olarak ele alınmaya başlanmıştır. Laik görüşün ortaya çıkması ile beraber daha önceki dönemlerde dışsal bir kavram olarak kabul edilen egemenlik içsel/içkin bir nitelik kazanmış ve meşruiyetini ve doğrulamasını kendi içinde bulmuştur (Mairet, 2011: 218-219). XVI. yüzyıl ile beraber Machiavelli'nin "Hükümdar" isimli kitabında, siyaset alanını hükümdarın iktidarı şeklinde formüle etmesinin ardından Bodin, iktidarı egemenlik erki olarak kavramsallaştırmış ve modern devlet kuramı için gerekli olan temel düşünsel altyapıyı oluşturmuştur. Bodin'e benzer şekilde Hobbes ise, toplum sözleşmesi kuramı ile devleti laik bir çerçevede ele almış ve sürekli, kalıcı ve kurumsallaşmış bir egemenliğin felsefi altyapısını sistematik ve tutarlı bir şekilde ele almıştır (Ağaoğulları, 2015: 401, 427). Fransız İhtilali⁴ ile

³ Ayrıca bkz. (Tilly, 1975: 70; Poggi, 2016:27-35; Weber, 2005:30; Gözler, 2016: 6; Heywood: 2011:121).

⁴ Duguit'e göre uzun bir hazırlık evresi geçiren ve farklı unsurların birleşimi ile oluşturulan egemenlik kavramı, 1789 yılında son aşamasına ulaşmıştır. Bu kapsamda egemenlik bu dönemde, *"... kendinden başka hiçbir şey tarafından belirlenmemek gibi, kendine ve yalnızca kendine özgü bir özelliği olan iradedir. Egemen iradeyi harekete geçirebilecek tek neden, kendisinde bulunduğu bir nedendir. ...gerçekten de,*

birlikte ortaya çıkan demokratik egemenlik teorileri egemenliği Tanrı'ya değil, insanlara ait bir kavram olarak ele almaktadır. Gerek milli egemenlik teorisi gerekse halk egemenliği teorisi, anayasacılık hareketlerinin de yaygınlaşmasıyla birlikte sınırlı bir egemenlik anlayışını ortaya koymuştur (Teziç, 1997: 90-100; Gözler, 2011: 442-448).

20. yüzyılın özellikle ikinci yarısı ile birlikte ortaya çıkan gelişmeler ile birlikte ulus devletler egemenlik konusunda yeni oluşumlara katılmaya başlamıştır. II. Dünya Savaşı sonrası önem kazanmaya başlayan uluslararası örgütler, birden çok devletin katılımıyla oluşturulmuş ve ulus üstü kimi yetkiler ile donatılmıştır. Birleşmiş Milletler, Kuzey Atlantik Paktı (NATO), Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi örnekler yeni bir egemenlik anlayışı olup olmadığı konusunda yeni görüşlerin ortaya atılmasına yol açmışlardır. Kimi görüşler bu kurumların teoride devletler arası ilkeler kapsamında ulus devletlerin egemenliklerinden feragat etmeden uyumlu olarak faaliyette bulduklarını ifade ederken; bir diğer görüşe göre bu kurumlar kendi görüşlerini, ulus devletlere dikte etme gücüne haizdirler (Heywood, 2011:191-192).

Günümüz devletler sistemi içinde egemenlik kavramının iç ve dış egemenlik olmak üzere ikiye ayrılarak incelendiği görülmektedir. Devletin bağımsızlığına vurgu yapan dış egemenlik kavramı, devletin başka bir devlete bağlı olmaması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla günümüzde dış egemenlik, devletlerarası hukuk alanında eşitlik esasına dayalı olarak yürütülmektedir (Kapani, 2003: 57). Dış egemenlik devletler arasında bir eşit sistem oluşturmakla birlikte bir devletin, başka bir devletin işlerine karışmama yükümlüğünü de getirmektedir (Özman, 1964: 59). İç egemenlik kavramının tanımlanması ise dış egemenlik kadar kolay değildir ve iki değişik anlamda kullanılmaktadır. İlki, egemenliğin asıl anlamına benzer şekilde devlet iktidarının en üst, mutlak, sınırsız, bölünemez ve devredilemez olmasını ifade etmektedir. İkinci olarak ise iç egemenlik; devlet iktidarının niteliğine değil, doğrudan kendisine, içeriğine ve kapsamına vurgu yapmaktadır (Kapani, 2003: 57-58). İç egemenlikte devlet, ülkesinde yaşayan toplum üzerinde üstün bir otorite sahibidir. Dolayısıyla ülke içinde devletin iradesinden üstün bir güç bulunmaması anlamına gelmektedir (Özman, 1964: 59). Bu kapsamda devlet, gerek iç düzenin sağlanmasında gerekse uluslararası devletler sisteminde yer alan diğer devletler ile eşit olarak kabul edilme konusunda egemenliğin tek kullanıcısıdır. Başak bir deyişle egemenlik, devlete içkin iktidarı kullananlar aracılığıyla somutlaşmaktadır.

egemenlik, yalnızca kendisi tarafından belirlenebilecek bir iradeyse, bundan açıkça, onun ne üstün güç, ne de rakip güç tanıyacağı sonucu çıkar” biçiminde açıklanmıştır (Duguit, 2011: 380-384).

3. Bir Örgütlenme Biçimi Olarak Avrupa Birliği Özelinde Egemenlik Kavramı

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde kimi yeni uluslararası örgütlenme biçimlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan birisini entegrasyon hareketleri olarak nitelendirilen organizasyon tipi oluşturmaktadır ve buna verilen örnek ise AB'dir. Bu tip bir örgütlenmede üyeler, ülke yönetimlerini temsil eden bir yapı oluşturulmuştur. Bu kapsamda AB, ekonomik ve siyasal olarak önemli bir güç kazanmıştır (Sönmezoğlu, 2005: 59-60).

Egemenlik kavramının AB topluluğunda önemli bir dönüşüme uğradığı belirtilmektedir. Topluluk hukukunun, üye ülkelerin ulusal hukukundan üstün olması AB'yi hukuki açıdan diğer uluslararası organizasyonlardan farklılaştırmaktadır. Ulusal hükümetler karar alma süreçlerine hâkim olsalar da, bunu egemenliğin paylaşımını ve ortaklığını kapsayan kurumsal bir bağlam içinde ve kısmen bağımsız komisyonlar ile birlikte gerçekleştirmektedirler. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) olduğu gibi AB için de bir egemen kurum tanımlanması zordur. Dolayısıyla AB iradesini anlatacak tek bir kurumsal yapının yokluğu, bu uluslararası organizasyon açısından egemenliğin tanımlanmasını zorlaştırmaktadır. Topluluk benzeri görülmemiş, melez bir yapıya sahip olmasına rağmen egemenliğin geleneksel biçimi bu kurum açısından uygulanabilir değildir ve bunun sonucunda AB hiçbir şekilde egemen bir devlet olarak kabul edilmemektedir (Keohane, 2003:154). Nitekim topluluğun temelini oluşturan Avrupa Kömür Çelik Birliği ve Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluşundan itibaren, klasik egemenlik hakkının üye devletler açısından dönüşüme uğradığı görülmektedir. Hatta ilgili dönemde yapılan bir çalışmada Avrupa Kömür Çelik Birliğinin, federal bir devlet özelliği gösterdiği ve üye devletlerin kömür-çelik konusundaki tüm yetkilerini Birliğe devrettikleri belirtilmektedir (Özman, 1964, 100-105).

AB'nin, üye devletlerin katılım aşamasında kabul ettiği belirli alanlarda, egemenlik gücünü kullanması mümkündür. Bu doğrultuda AB'nin; mevcut üye devletlerin egemenlik haklarını zayıflatmak amacıyla değil, "... mevcut egemenlikleri/devletleri tedricen eriterek tek bir (federal ya da konfederal) egemenlik ("devlet") alanıyla ikame etme süreci" olduğu ifade edilmektedir (Denk, 2018:49). Nitekim AB'nin bu konudaki yetkilerini Avrupa Birliği İşleyiş Antlaşması'nın kimi maddelerinde izlemek mümkündür (Günoğur, 2018:118-122). Benzer şekilde Avrupa Topluluğu Mahkemesi tarafından alınan kararlar neticesinde "topluluk hukukunun doğrudan etkililiği" ve "topluluk hukukunun üstünlüğü" tezleri, egemenlik anlayışının üye devletler açısından sınırlandırılarak topluluk hukukunun ön plana çıkmış olduğunu göstermektedir (İnceoğlu, 2005). Gerçekten de Avrupa Toplulukları Mahkemesi topluluk hukukunun üstün olduğu konusunda üç noktayı vurgulamaktadır. Bunlardan ilki kendi hukuk düzenini oluşturan birlik anlaşmasının, özgün niteliklerinden dolayı üye devletlerin hukuk sisteminin bir parçası olduğudur. İkincisi anlaşma kaynaklı hukuk düzeninin, ulusal hukuk düzenleri karşısında geçersiz olması anlaşmanın hukuki temellerine ve ruhuna aykırıdır. Üçüncüsü ise anlaşma ile yükümlülük altına giren üye devletlerin egemenliklerinde kesin bir sınırlama ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle topluluğun

yetkili olduğu alanlardaki ulusal hukuk kuralları, topluluk hukuku ile uyumlaştırılmalıdır (Oder, 1997:103). Bu kapsamda kimi görüşlere göre yapılan yetki devri, hem iç hem de dış egemenlik açısından sonuçlar doğuracaktır (İnceoğlu, 2005).

Görüldüğü üzere II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomik kaygılar ile ortaya çıkan birlik fikri, süreç içinde siyasal bir nitelik kazanmıştır. Siyasal yapılanma 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile gerçekleştirilmiş, süreç içinde ekonomi, dış politika, güvenlik, savunma, adalet ve içişleri vb. birçok alanda, üye devletlerin ortak bir tutum izlemeleri amaçlanarak ortak bir mevzuat oluşturulma çabasına girilmiştir. Böylece üye devletler belirli konularda, topluluk hukukuna entegre olmuş ve kimi alanlardaki egemenlik yetkilerini AB organları ile paylaşmıştır. Üye devletlerin belirlenen alanlarda egemenlik yetkilerinin kullanımını AB kurumlarına devretme süreci ile birlikte geleneksel devlet ve klasik egemenlik anlayışı terk edilmiştir.

4. Türkiye'nin AB Süreci

Türkiye, yaklaşık dokuz asırdır Avrupa ile ilişkiler kuran bir gelenekten gelmektedir. Türkiye ismi "*Turchia* ya da *Turcmenia*" olarak Avrupalı İtalyanlar tarafından ilk kez kullanılmıştır. Tarih boyunca devlet teşkilatında değişiklikler, askeri ve ekonomik alanlarda ilişkiler ve gelişmeler, Avrupa ile kurulan ilişkilerin etki-tepki süreci sonucunda ortaya çıkmıştır. Kırım Savaşı sonrası imza altına alınan 1856 tarihli Paris Antlaşmasıyla birlikte Osmanlı İmparatorluğu, Avrupa dünyasının hukuken bir üyesi sayılmıştır (Ortaylı, 2014: 111). Nitekim özellikle Osmanlı İmparatorluğu ve sonrası süreç ele alındığında, Avrupa ile ilişkilerin iç içeliği gayet açıktır ve bu sıkı ilişkiler Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile beraber devam etmiştir. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti'nin AB'ye bakışı; tarihsel ve ideolojik, ekonomik ve siyasal üç etken üzerinden şekillenmiştir. Tarihsel ve ideolojik etken, Türkiye'nin Osmanlı Devleti mirası üzerinden şekillenmiştir. Kuruluşundan itibaren yüzünü Batı'ya dönen Osmanlı İmparatorluğu, Avrupa'daki gelişmeleri diğer bölgelere göre daha fazla önemsemiştir. XIX. yüzyıldan itibaren Batılılaşma olgusu ile birlikte birçok alanda Avrupa kurumları ve mevzuatı benimsenmeye başlanmıştır. Ekonomik etkeni, Türkiye'nin ekonomik sorunlarının çözümünü kolaylaştıracak bazı imkânların Avrupa'dan edinilebileceği fikri üzerine temellenmiştir. Tüm dünyada yükselen ekonomik entegrasyon ve ortak pazar fikri, Türkiye'nin ticaretinde Avrupalı ülkelerin en fazla paya sahip olması ve Avrupa mallarının Türkiye üzerinden Asya ve Afrika'ya aktarılmasının yaratacağı avantajlar, AB ile ekonomik ilişkiler kurulması fikrini destekleyen unsurlar olmuştur. Siyasal etken ise iç ve dış politika açısından kimi gelişmelerin neticesinde ortaya çıkmıştır. Fakat burada dış politika etkisinin daha ağır bastığı ifade edilmelidir ki, bu sürecin dönüm noktasını Yunanistan'ın AET'ye başvuru yapması oluşturmaktadır (Erhan ve Arat, 2008: 813-814). Nitekim Emre Kongar da benzer şekilde 1963 yılında Türkiye ve AET arasında "Ortak Pazar" ile bir ortaklık antlaşmasının imzalanmasının asıl amacının, ekonomik kaygılardan ziyade siyasal olduğunu belirtmektedir (Kongar, 2005: 495).

Türkiye'nin AET ile olan ilişkisi 1959 yılında AET'ye ortaklık için başvuru ile başlamıştır. Bu başvuru sonrası ise 1963 yılında Türkiye-AET arasında ortaklık ilişkisi kuran Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Süreç 1970 yılında Gümrük Birliği'ne ilişkin kuralları içeren katma protokol'ün imzalanmasıyla devam etmiştir. Devam eden süreçte ilişkiler kimi dönemlerde kesintiye uğrasa da, kısa zaman içinde sorunlar çözülmüş ve ilişkiler devam ettirilmiştir. Bu kapsamda Türkiye, 1987 yılında AET'ye tam üyelik için başvurmuş, 1995 yılında ise Gümrük Birliği Anlaşmasını imzalamıştır. Türkiye-AB ile ilişkilerinin yürütülmesinde ilerleme raporları önemli ipuçları sunmaktadır. 1998 yılında ilk kez yayımlanan "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu", ilerleme raporu adı altında günümüze kadar yayımlanmaya devam etmiştir. 1999 yılında Helsinki Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır. 2004 yılında ise Avrupa Komisyonu, müzakere sürecinin başlaması tavsiyesinde bulunmuş, 2005 yılında müzakereler başlamıştır. (Dışişleri Bakanlığı, 2020a). Süreç günümüzde ise daha inişli-çıkışlı bir seyir izlemektedir.

5. Türkiye İlerleme Raporları

Türkiye-AB ilişkileri 90'lı yıllarda hız kazanmış ve 1998 yılından itibaren ilerleme raporları yayınlanmıştır. Bu raporlar incelendiğinde, Türkiye-AB ilişkilerinin yürütüldüğü kurumsal yapının gelişimi ve geçirdiği değişiklikler hakkında önemli bilgilere ulaşılmaktadır. Bu kapsamda ilerleme raporlarında, Türkiye-AB ilişkilerini yürüten birimlerin kurumsal yapısındaki değişiklikler ve yaşanan gelişmelerin AB tarafından nasıl algılandığı aşağıdaki gibi özetlenebilir:

-2000 İlerleme Raporu: Türkiye-AB ilişkilerinin yürütülmesi ile ilgili teşkilat yapısına ilişkin bilgilere ilk olarak bu raporda rastlanılmaktadır. Türkiye'nin, AB'ye katılımı açısından içsel koordinasyonun güçlendirildiği belirtilerek; bu durumun yürütme yapısında önemli bir değişiklik olduğu dile getirilmektedir. Bu kapsamda Haziran 2000 tarihinde AB Genel Sekreterliğinin kurulduğu ve personel sayısının yaklaşık 70 olacağı ifade edilmektedir. Bu kurumun, Türkiye-AB ilişkileri ile ilgili tüm hükümet işlerinin etkin koordinasyonunu sağlayacağı belirtilmiştir. Ayrıca AB Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Konseyinin kurulmuş olması da bu kapsamda ele alınmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2000: 10).

-2001 İlerleme Raporu: Bu raporda bir yıl önce oluşturulan AB Genel Sekreterliğine ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır. Bu kapsamda 19 Mart 2001 tarihinde alınan bir Bakanlar Kurulu kararına atıf yapılarak; bu karar ile AB Genel Sekreterliğinin Ulusal Programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi ile görevlendirildiği belirtilmektedir. Yine bu karara istinaden kamu kurum ve kuruluşlarının, Ulusal Programdaki yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri amacıyla idari düzenlemeler yapmaları ve karar alma süreçlerinde AB boyutunu dikkate almaları gerektiği ifade edilmektedir. Bu raporda belirtilen bir diğer husus, AB mevzuatının üstlenilmesi ve uygulanması çalışmalarını

koordine etmek için bakanlıklar arası dokuz alt komite kurulmasıdır. Yine bazı bakanlıkların yeniden yapılandırıldığı ifade edilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2001: 16).

-2002 İlerleme Raporu: Bu raporda AB Genel Sekreterliğinin, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programın ve katılım öncesi stratejinin uygulanmasındaki rolünü pekiştirdiği ifade edilmektedir. Ayrıca AB Genel Sekreterliğinin gerçekleştirdiği diğer faaliyetler hakkında bilgi verilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2002: 12-13).

-2004 İlerleme Raporu: 2004 yılı raporunda AB Genel Sekreterliğinin, AB norm ve standartlarına uyum sağlanmasına ek olarak bu faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin mali işbirliğinin programlanmasında yürüttüğü koordinasyon görevine devam ettiği belirtilmektedir. Fakat bu raporda, AB Genel Sekreterliğinin sahip olduğu insani ve idari kaynakların, görevini yerine getirmek için yeterli olmadığı yönünde kaygılar olduğu dile getirilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2004: 16).

-2005 İlerleme Raporu: Bu raporda dönemin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı'nın, doğrudan Başbakanıya bağlı olarak Başmüzakereci olarak atandığı ve AB Genel Sekreterliğinden de sorumlu olduğu belirtilmektedir. Ayrıca dönemin Başbakanının AB Genel Sekreterliği ile yapısal değişiklikler ve insan kaynaklarının artırılacağına ilişkin görüşlerine yer verilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2005: 13-14).

-2006 İlerleme Raporu: Ekim 2005 tarihinde AB Başmüzakerecisi'nin müzakere heyetinin yapısını sunduğu ve heyetin başkanının Dışişleri Bakanı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca bir "İzleme ve Yönlendirme Komitesi"nin kurulduğu ifade edilmiştir. Buna ek olarak AB Genel Sekreterliğinin siyasi kriterlere uyum, mali işbirliği ve 3 Ekim 2005'ten itibaren fasılların tarama ve müzakere sürecinden eşgüdüm görevini üstlendiği belirtilmektedir. Fakat bu raporda bir nokta dikkati çekmektedir. AB Genel Sekreterliğinin sorumluluğunun önemli oranda arttığı belirtilerek, personel ve mali kaynak açısından güçlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmekte ve bu konuda sınırlı ilerleme kaydedildiği ifade edilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2006: 5).

-2007 İlerleme Raporu: Bu raporda AB ile katılım müzakerelerinden sorumlu kurumun Dışişleri Bakanlığı olduğu belirtilerek, AB Genel Sekreterliğinin bu bakanlığa bağlandığı ve koordinatörlük işlevini devam ettirdiği ifade edilmiştir. Yine bir önceki raporda olduğu gibi AB Genel Sekreterliğinin kaynak ve personel açısından güçlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapılarak, bu konuda sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2007: 6).

-2008 İlerleme Raporu: Bu raporda da, AB Genel Sekreterliğinin personel ve kaynak açısından zayıflığının devam ettiği vurgulanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2008: 6).

-2009 İlerleme Raporu: Dönemin hükümetinin Ocak 2009'da, müzakerelerin başlamasından itibaren ilk kez Devlet Bakanı statüsünde bir AB Başmüzakerecisi atandığı ve AB Genel Sekreterliğinin, AB Başmüzakerecisine bağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca AB Genel Sekreterliğine daha fazla ve daha açık sorumluluklar verildiği ifade edilmektedir.

Önceki raporların aksine bu raporda AB Genel Sekreterliği personel sayısının artırılmış olması ve yeni bir Genel Sekreter atanması, kurumun daha etkin işleyeceği yönünde olumlu bir gelişme olarak ifade edilmiştir. Reform İzleme Grubunun olumlu faaliyetlerinden de bahsedilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2009: 8).

-2010 İlerleme Raporu: Reform İzleme Grubu çalışmaları ve Anayasal Değişikliklerden bahsedilmiştir. Yine Başmüzakerecinin katılım müzakereleri için Bakanlıklar arası koordinasyonu güçlendirdiği ifade edilirken, AB katılım süreci ile ilgili olarak TBMM'nin özel bir yasama usulü benimsememiş olması eleştirilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2010: 9).

-2011 İlerleme Raporu: Bu raporda AB Bakanlığının kurulduğu ve personel sayısının artırıldığı ifade edilerek, bu gelişmenin AB katılım sürecine ilişkin bir kararlılık belirtisi olduğu ifade edilmiştir. Yine AB Bakanı ve Reform İzleme Grubunun olumlu faaliyetleri vurgulanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2011: 10,82).

-2014 İlerleme Raporu: Bu raporda, AB ile bütünleşme süreci ile ilgili politikaları koordine eden önemli bakanlıkların yer aldığı "Reform İzleme Grubu"nun iki kez toplandığı ve Eylül ayında AB Bakanlığının AB mevzuatına uyum sağlamak amacıyla hazırlanmış olan taslak mevzuata dair koordinasyon rolünün güçlendirilmesine yönelik bir genelge çıkarıldığı belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2014: 9).

-2015 İlerleme Raporu: Bu raporda Kamu yönetimi reformu başlığı altında AB Bakanlığından bahsedilmiştir. Politika geliştirme ve koordinasyon konusunda kimi açıklamalar yapıldıktan sonra AB Bakanlığının, ilgili bakanlıklardaki AB Müdürlükleri ile işbirliği içinde olduğu ve AB müktesebatına uyumun izlenebilmesi için iyi işleyen bir sistem geliştirildiği belirtilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2015: 12).

-2016 İlerleme Raporu: Bu raporda da bir önceki raporda olduğu gibi AB Bakanlığının, ilgili bakanlıklardaki AB birimleri ile beraber müktesebata uyumu yönlendirmek amacıyla iyi bir sistem kurduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca AB Bakanlığının Ocak 2016'da 2016-2019 yıllarını kapsayan "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı" yayımladığı belirtilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2016: 15, 93).

Görüldüğü üzere 2000 yılından itibaren AB Genel Sekreterliği ile ilgili bilgiler raporlarda yer almıştır ve uzun süre bu birimin insan gücü ve kaynak açısından yetersiz olduğu vurgulanmıştır. Bu durum Türkiye-AB ilişkileri yürüten kurumun, AB tarafından ne şekilde görüldüğünü göstermektedir. 2000 yılı raporundan itibaren kurumun personel ve kaynak yetersizliğine vurgu yapılmış ve bir anlamda kurumun yapısal değişikliklere ihtiyacı olduğu vurgulanmıştır. 2011 raporunda kurumun insan gücü ve kaynaklarının artırılması olumlu karşılanırken bu olumlu görüş AB Bakanlığının kuruluşu ile de devam etmiştir. Fakat sonraki raporlarda bu birim ile ilgili bilgiye yer verilmemiştir.

6. Teşkilat Yapısında Değişimler

Yukarıda da belirtildiği üzere 1960’larda AET ve sonrasında AB ile sürdürülen ilişkiler günümüzde hala devam etmektedir. Bu kapsamda Türk Kamu Yönetimi’nde önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. AB’ye uyum amacıyla birçok alanda yasal değişiklikler yapılmasının yanı sıra önemli kurumsal değişiklikler de hayata geçirilmiştir. Türkiye-AB ilişkilerinin yürütülmesinden sorumlu olan kurumlarda da süreç içinde önemli değişiklikler yapılmıştır. AB Genel Sekreterliği, AB Bakanlığı ve AB Başkanlığı üzerinden bu değişimin izlenmesi konumuz açısından önemlidir.

6.1. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Süreci

1959 yılında AET’nin kurulmasından çok kısa bir süre sonra üyelik başvurusu ile başlayan ilişkiler, 12 Eylül 1963’te imzalanan ve 1 Aralık 1964’te yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması çerçevesinde sürdürülmüştür. Bu anlaşmada Türkiye’nin AB’ye entegrasyonu için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olmak üzere üç dönem öngörülmüştür. Ortaklık ilişkisinin nasıl yürütüleceğine ilişkin her iki taraf çeşitli kurumlar oluşturmuşlardır. Bu kurumlar arasında en üst karar alma organı Ortaklık Konseyi’dir (Dışişleri Bakanlığı, 2020b). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise Türk ekonomisinin uluslararası kuruluşlar ile kuracağı ilişkilerin öneminden bahsedilmiştir. Bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak planda, “... çeşitli kuruluşlar tarafından yürütülen hazırlık ve inceleme çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilâtının yönetiminde koordine edilmesi ve daha etken bir şekilde düzenlenmesi sağlanacaktır” ifadelerine yer verilmiştir (DPT, Tarihsiz: 123).

2000’li yıllar, AB sürecinde kurumsal yapıların oluşturulması bakımından önem taşımaktadır. 27 Haziran 2000 tarihinde 4587 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. Bu kanunda kurumun amacı “... Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulması ve bu Genel Sekreterliğin teşkilât ve görevlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir” biçiminde açıklanmıştır (Resmi Gazete, 2000). Bu kanuna göre Başbakanlığa bağlı olarak kurulan AB Genel Sekreterliği, 20 Mart 2003 tarihinde Dışişleri Bakanlığı’na, 1 Haziran 2005 tarihinde Başbakanlığa, 30 Ağustos 2007’de tekrar Dışişleri Bakanlığı’na, 10 Ocak 2009 tarihinde ise tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır (AB Bakanlığı, 2014: 23). 4587 sayılı kanuna göre AB Genel Sekreterliğinin teşkilat yapısı, 3. Madde de belirtilmiştir. Bu maddeye göre, “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi ile Genel Sekreterliğe bağlı biri Personel, İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı olmak üzere toplam yedi daire başkanlığından oluşur. Bunların isimleri ve alanları Başbakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir” (Resmi Gazete, 2000).

Süreç içinde AB Genel Sekreterliği yapısında değişiklik ihtiyacı ortaya çıkmıştır. AB Bakanlığı Stratejik Planı'nda belirtildiğine göre, 4587 sayılı kanunda belirtilen görevler, yine aynı kanunda belirtilen teşkilatlanma, personel rejimi, çalışma usul ve esasları ile beraber değerlendirildiğinde; görevle uyumlu ve hizmetin gerektirdiği yapılanmanın sağlanamadığı ve tam üyelik müzakerelerinin başlaması nedeniyle daha verimli, daha etkin ve daha hızlı bir koordinasyon yapısı ihtiyacı dolayısıyla yeni bir teşkilatlanma gerekliliği ortaya çıkmıştır (AB Bakanlığı, 2014: 23). Bu durum, ilerleme raporlarındaki eleştiriler ile paralellik göstermektedir. Bu nedenle 5916 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 09.07.2009 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 2009; AB Bakanlığı, 2014c: 23). 5916 sayılı kanunun, 4587 sayılı kanuna göre daha geniş kapsamlı olduğu ve birçok yeni hüküm getirdiği görülmektedir. Örneğin ilk maddenin ilk fıkrasında AB Genel Sekreterliğinin, Başbakanlığa bağlı olduğu belirtilmiş; ikinci fıkrada ise Başbakan'ın Genel Sekreterlik yetkilerini bir Bakan aracılığı ile kullanabileceği ifade edilmiştir. 5916 sayılı kanunda teşkilat yapısının da, daha ayrıntılı oluşturulduğu görülmektedir. 3.madde de açıklanan teşkilat yapısı, on altı birimden⁵ oluşmaktadır ve kanunda teşkilat yapısını oluşturan birimlerin görevleri açıklanmaktadır. Önceki kanunda yer alan İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi, bu kanunda da yer almaktadır. Ayrıca bu kanunun 18.maddesinde kaldırılan hükümler belirtilmektedir. 4587 sayılı kanun ile birlikte 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 9. Maddesinin birinci fıkrasının f bendi ile 15.maddesi⁶ ve bazı cetvellerde yer alan hükümler kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 2009).

6.2. Avrupa Birliği Bakanlığı Süreci

Türkiye-AB ilişkilerini yürüten kurumsal yapının değişimi sonraki dönemlerde de devam etmiştir. 2011 yılında yapılan bir değişiklikle AB Genel Sekreterliği, AB Bakanlığı'na dönüştürülmüştür. 6223 sayılı "Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu" sonrasında çıkarılan 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile AB Bakanlığı kurulmuştur (AB Bakanlığı, 2014: 23). Bu kanunun 2.maddesinde Bakanlığın görevi "1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve

⁵ Bu hizmet birimleri Siyasi İşler Başkanlığı, Katılım Politikası Başkanlığı, Sektörel Politikalar Başkanlığı, Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, Ekonomik ve Mali Politikalar Başkanlığı, Tek Pazar ve Rekabet Başkanlığı, Tarım ve Balıkçılık Başkanlığı, Mali İşbirliği Başkanlığı, Sivil Toplum, İletişim ve Kültür Başkanlığı, Proje Uygulama Başkanlığı, Avrupa Birliği Hukuku Başkanlığı, Çeviri Eşgüdüm Başkanlığı, Eğitim ve Kurumsal Yapılanma Başkanlığı, Araştırma ve Dokümantasyon Başkanlığı, İdari Hizmetler Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı biçiminde oluşturulmuştur. (Resmi Gazete, 2009).

⁶ İlgili fıkrada, Devlet Planlama Teşkilatının ana hizmet birimlerinde olan Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Aynı KHK'nın 15.maddesinde bu birimin görevi, "... Avrupa Birliği ile ilişkilerde ekonomik, sosyal, hukuki ve diğer konularda Hükümet tarafından tespit edilecek hedef ve politikalarla ilgili çalışmaları yapmak ve önerilerde bulunmak, ihtiyaç duyulan inceleme ve araştırmaları yapmak ve yaptırmakla görevlidir" biçiminde açıklanmıştır. Bkz. (Resmi Gazete, 1994).

Koordinasyonu Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek” olarak belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2011). Bakanlığın teşkilat yapısında ise 5916 sayılı kanundaki birimler aynen korunmakla birlikte, bu birimlere Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Özel Kalem Müdürlüğü eklenmiştir. Her birimin görevinin ayrıntılı olarak açıklandığı kanunda, İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin de önceki düzenlemelerde olduğu gibi yer aldığı görülmektedir (Resmi Gazete, 2011). 5916 sayılı kanun ve 634 sayılı KHK düzenlemeleri dikkate alındığında, önceki döneme göre teşkilat yapısında önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bu durum, 2004 ilerleme raporundan itibaren AB Genel Sekreterliği için ifade edilen eksikliklerin giderilmesi ile uyumlu olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim yukarıda da belirtildiği gibi 2011 İlerleme raporunda bu durum olumlu bir gelişme olarak ifade edilmiş ve AB sürecindeki kararlılığın ifadesi olarak yorumlanmıştır. Benzer şekilde Türkiye Cumhuriyeti 61.Hükümet programında da AB Bakanlığının kurulmasının sebebi, AB tam üyelik sürecine verilen önem üzerinden açıklanmıştır (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013: 8341).

Bu gelişmeleri personel sayısı ve mali kaynak artışı üzerinden de gözlemlemek mümkündür. AB Genel Sekreterliğinin 2009-2013 Stratejik Planı'nda toplam personel sayısı 106 olarak belirtilirken (AB Genel Sekreterliği, 2009: 21), AB Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planının da toplam personel sayısının 340'a yükseldiği görülmektedir (AB Bakanlığı, 2014: 69). Mali kaynakların artışı konusunda da benzer bir yükselişin yaşandığı görülmektedir. 2005 yılı ödeneği 4.918.000 TL, 2006 yılı ödeneği 8.410.510 TL ve 2007 yılı ödeneği 9.759.000 TL olarak belirtilirken (AB Genel Sekreterliği, 2009: 25); 2009 yılı ödeneği 25.263.257 TL, 2010 yılı ödeneği 38.736.000 TL, 2011 yılı ödeneği 188.378.000 TL olarak belirtilmiştir⁷ (AB Bakanlığı, 2014: 70).

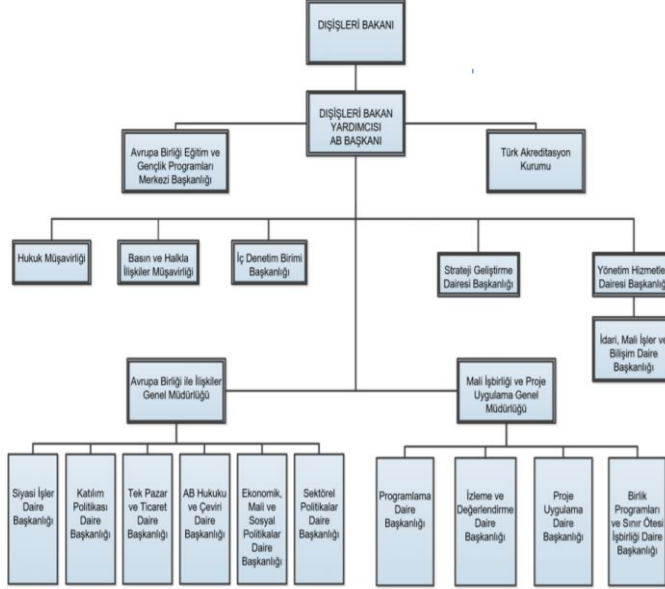
6.3. Avrupa Birliği Başkanlığı Süreci

Kurumun teşkilat yapısındaki değişiklikler süreç içinde devam etmiştir. 9.07.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK'nın 7. Maddesi ile 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. 15 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Avrupa Birliği Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak kurulmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 2019a: 8; Dışişleri Bakanlığı, 2019b: 8; Resmi Gazete, 2018a). Bu kararname ile kurumun teşkilat yapısında yine değişiklik yapıldığı görülmektedir. 58. Maddede kurumun görevi 634 sayılı KHK'nın 2.maddesinde belirtildiği gibi aynen korunmuştur. 59. Maddede kurumun Dışişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olduğu belirtilmiş, 60. Maddede ise Avrupa

⁷ Tablodaki yıllar 2010, 2011 ve 2012 olarak belirtilse de, tablo başlığı ve aynı sayfada yer alan bütçe tahmini tablosu bu yılların 2009, 2010 ve 2011 olduğunu göstermektedir.

Birliği Başkanı'nın kurumun üst amiri olduğu ve bu görevin bir bakan yardımcısı eliyle yürütüleceği ifade edilmiştir. 61. Madde ise kurumun hizmet birimlerini belirlemiştir. Bu madde incelendiğinde, AB Bakanlığındaki ayrıntılı teşkilatlanmanın değiştirildiği görülmektedir. Başkanlığa bağlı altı hizmet birimi olduğu belirtilmiş ve bunlar Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Malî İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği olarak sayılmıştır (Resmi Gazete, 2018b). Görüldüğu üzere 5916 sayılı kanun ve 634 sayılı KHK'da oldukça ayrıntılı düzenlenen kurumsal yapı tamamen değiştirilmiştir. Bir görüşe göre AB Bakanlığı ve AB Genel Sekreterliğinin görev tanımlarının aynı olması dolayısıyla AB Bakanlığının, AB Genel Sekreterliğinden temel farkı, aynı görevin daha ayrıntılı bir teşkilat ile yürütülmesidir (Saylam ve Ömürgönüşen, 2013: 190). Nitekim bu kapsamda AB Bakanlığının örgütlenme biçiminin, geleneksel Türk bakanlık örgütlenmesinden farklı olduğuna yönelik görüşler de bulunmaktadır. Bakanlıkta genel müdürlük ve şube müdürlüğu gibi birimlerin bulunmaması, personelin başkanlıklar altında örgütlenmesi, daha az hiyerarşik şekilde yapılanması, taşra teşkilatının bulunmaması gibi özellikler, bu bakanlığı diğer bakanlık örneklerinden ayırmaktadır (Saylam ve Öktem, 2015: 15-16).

Avrupa Birliği Başkanlığı Stratejik Planı'nda belirtilen teşkilat şemasına göre, önceki dönemde ayrı birer birim olan kimi daire başkanlıkları, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğu içinde yer almaktadır. Ayrıca önceki dönemde müstakil bir bakanlık olan Avrupa Birliği Bakanlığı, yeni dönemde Dışişleri Bakanlığı çatısı altında, bir bakan yardımcısının en üst yetkilisi olduğu bir Başkanlığa dönüştürülmüştür. Her ne kadar geçmişteki bir çok birim kurum içindeki varlığını korusa da, geçmiş dönemdeki ayrıntılı yapının devam ettirilmediği görülmektedir.

Tablo 1: Avrupa Birliği Başkanlığı Teşkilat Şeması⁸

Kapatılan Avrupa Birliği Bakanlığı için oluşturulan 2018 yılı İdare Faaliyet Raporuna göre merkez ve yurtdışı teşkilatı personel sayısı 2014 yılı için 332, 2015 yılı için 336, 2016 yılı için 335, 2017 yılı için 324 ve 2018 yılı için 446 olarak belirtilmiştir. Tahsis edilen ödenek ise 2016 yılı için 304.758.000 TL, 2017 yılı için 604.820.000 TL ve 2018 yılı için 695.088.000 TL⁹ olmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 2019a: 21, 49). Avrupa Birliği Başkanlığının 2019-2023 Stratejik Planı'na göre personel sayısı toplamda 329'dur. Bütçe olarak ise planının yıllarına göre kimi tahminler yapılmıştır. Planın ilk yılı tahmini bütçe 560.720.000 TL, Planın 5.yılı tahmini bütçesi 788.250.000 TL olarak belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2019b: 21, 24). Personel sayısında fazla bir değişme olmasa da, Bütçe açısından belirli bir miktar düşüş söz konusudur.

7. Sonuç

Türkiye ve Avrupa ilişkisi geçmişin mirasını temel alarak Türkiye Cumhuriyeti döneminde de devam ettirilmiş, 1960'lı yıllardan itibaren AKÇT ve AET'nin kurulması ile farklı bir boyut kazanmıştır. Konunun iç ve dış politika açısından farklı boyutlara sahip olması ve çeşitli dönemlerde ilişkilerin kesintiye uğraması gibi durumlar bulunsa da,

⁸ Tablo (Dışişleri Bakanlığı, 2019b: 20)'den alınmıştır.

⁹ 2018 yılı bütçesi 346.861.000 TL olarak belirtilmiş, 348.227.000 TL yedek ödenek tahsis edildiği belirtilmiştir. Bkz. (Dışişleri Bakanlığı, 2019a: 49).

Türkiye-AB ilişkileri belirli bir çerçevede devam ettirilmiştir. Burada tabii ki Türkiye-AB ilişkilerinin ulus devlet ile ulusüstü bir örgüt arasında sürdürülen bir ilişki olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kapsamda 2011 yılında AB Bakanlığının kurulmasına kadar olan süreçte, ilerleme raporlarında kurumun yapısı ile ilgili değerlendirmeler ile benzer olarak Türkiye-AB ilişkilerini yürüten kurumun yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. Sıklıkla dile getirilen personel ve mali kaynak eksikliği giderilerek AB Genel Sekreterliği geniş bir teşkilat yapısı ile yenilenmiş sonrasında ise bu kurum bir bakanlık olarak örgütlenmiştir.

2018 yılında ise AB Bakanlığı kaldırılarak, Dışişleri Bakanlığına bağlı AB Başkanlığı oluşturulmuştur. Burada esas nedenin, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş ile hükümet biçiminin değiştirilmiş olması olduğu düşünülmektedir. Hükümet sistemi bağlamında değişikliğin konumuz açısından önemi ise yürütme organın yapısında yapılan değişikliklerdir. Egemenlik yetkisini kullanan kuvvetlerden biri olan ve TBMM’den güvenoyu alarak, O’na karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu kaldırılarak, daha önce sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı’nı TBMM’ye karşı sorumlu hale getirilmiştir.¹⁰ Bu durum icracı bir organ olan yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanlığı’nda toplanması anlamına gelmektedir.

Ayrıca ayrı bir bakanlık olarak devlet tüzel kişiliğini temsil eden Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı adı altında Dışişleri Bakanlığı’na bağlanmış, kurumun başına da Dışişleri Bakan Yardımcısı atanmıştır. Bu hamle bir siyasi proje olarak Avrupa ile yaşanan sorunlar ve son zamanlarda karşılaşılan anlaşmazlıklar neticesinde Avrupa Birliği’ne katılım sürecinin Türkiye açısından görece önem kaybetmesi ve ayrı bir bakanlık nezdinde yürütülen tüm faaliyetlerin Dışişleri Bakanlığının projelerinden biri haline getirilmesi şeklinde de yorumlanabilir.

Sonuç olarak Türkiye ve AB ilişkilerinin gelişim seyrine ve Türkiye’nin bu ilişkiye atfettiği önem, ilişkileri yürüten kurumsal yapı üzerinde de etkili olmuştur. Bu nedenle AB Genel Sekreterliği, AB Bakanlığına dönüştürülmüştür. Yapılan son değişiklikler ile AB Bakanlığı ilga edilerek, Dışişleri Bakanlığına bağlı olarak AB Başkanlığı kurulmuştur. Dolayısıyla bu süreçte değişen faktör, Türkiye-AB ilişkilerinin kırılabilirliği ve yaşanan ikili sorunlardır. Bu nedenle

¹⁰ Bu konu literatürde tartışmalı olsa da, Cumhurbaşkanı’nın siyasi sorunluğuna ilişkin Gözler ve Özbudun’un görüşleri üzerinden Cumhurbaşkanı’nın siyasi sorumluluğu olduğu görüşü daha ağır basmaktadır. Nitekim Gözler’in, “... teknik olarak, TBMM’nin Cumhurbaşkanının görevine son vermesi durumu, bir siyasi sorumluluk mekanizması olarak görülebilir. Neticede siyasi sorumluluk, bir makamın diğer makamın görevini herhangi bir sebeple, hatta bir sebep göstermeksizin son verebilmesi imkanındır. TBMM de, Anayasa, m. 116 uyarınca bir sebep gösterme ihtiyacı olmaksızın, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla alacağı bir kararla istediği her zaman, Cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir” (Gözler, 2018:336-338) ifadeleri açıklayıcıdır. Ayrıca konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Gözler, 2017: 57-58; Özbudun, 2018: 17).

kurumsal değişikliklerin yaşanmasında ulus devlet ve ulus üstü bir kuruluş arasındaki egemenlik ilişkisinden daha çok Türkiye-AB ilişkilerinin seyri etkili olmuştur.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma içinde Etik Kurul izni gerektirecek herhangi bir veri kullanılmamıştır.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Yazarların çalışmaya katkı oranları eşittir.

Çıkar Beyanı

Yok.

Kaynaklar

Ağaoğulları, Mehmet Ali (ed.), (2015). Sokrates'ten jakobenlere Batı'da siyasal düşünceler, İletişim Yayınları, 6.Baskı, İstanbul.

Avrupa Birliği Bakanlığı, (2014). "AB Bakanlığı stratejik planı 2013-2017", <http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/AB-Bakanligi-Stratejik-Plani2013-2017.pdf>, 11.05.2014.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "2009-2013 Stratejik Plan", https://www.ab.gov.tr/files/rapor_enson.pdf, 27.04.2020.

Denk, Erdem, (2018). "Egemenliğin yeniden ölçeklendirilmesi girişimi olarak AB", Hukuki, siyasi ve iktisadi yönleriyle Avrupa bütünlüşmesinde son gelişmeler ve Türkiye-AB ilişkileri içinde 49-59 ss., ATAUM 30.Yıl Armağanı, der. S.Baykal, S. Akgül Açıkmeşe, B. Akçay, Ç. Erhan, Ankara.

Dışışleri Bakanlığı, (2000). "Türkiye'nin katılım yönünde ilerlemesi üzerine Komisyon'un 2000 düzenli raporu", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, 23.04.2020.

Dışışleri Bakanlığı, (2001). "Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2001 yılı ilerleme raporu", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, 23.04.2020.

Dışışleri Bakanlığı, (2002). "Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2002 yılı ilerleme raporu", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, 23.04.2020.

Dışışleri Bakanlığı, (2004). "Türkiye'nin katılım yönünde ilerlemesi hakkında 2004 yılı düzenli raporu" (Gayri Resmî Tercüme),

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2005). “Türkiye 2005 ilerleme raporu”, (Gayri Resmi Tercüme), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2006). “Türkiye 2006 ilerleme raporu”, (Gayri Resmi Tercüme), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2007). “Türkiye 2007 ilerleme raporu”, (Gayri Resmi Tercüme), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2008). “Türkiye 2008 ilerleme raporu”, (Gayri Resmi Tercüme), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2009). “Türkiye 2009 ilerleme raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2010). “Türkiye 2010 ilerleme raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2011). “Türkiye 2011 ilerleme raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2014). “Türkiye 2014 Yılı ilerleme raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2015). “Türkiye 2015 Yılı ilerleme raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2016). “2016 Türkiye raporu”, https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, (2020b). “Türkiye-AB ilişkilerinin tarihçesi”, <https://ab.gov.tr/111.html>, 23.04.2020.

Dışişleri Bakanlığı, AB Başkanlığı (2019a). “Avrupa Birliği Bakanlığı (Mülga) 2018 yılı idare faaliyet raporu”, [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/AB%20BAKANLI%C4%9El%20\(m%C3%BClga\)%202018%20y%C4%B1%C4%B1%20idare%20%20faaliyet%20raporu.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/AB%20BAKANLI%C4%9El%20(m%C3%BClga)%202018%20y%C4%B1%C4%B1%20idare%20%20faaliyet%20raporu.pdf), 27.04.2020.

- Dışişleri Bakanlığı, AB Başkanlığı (2019b). “2019-2023 stratejik planı”, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/sgb/2019-2023%20%20AB%20Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Stratejik%20Plan%C4%B1%2030.10.2019.pdf>, 27.04.2020.
- Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı, (2020a). “Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinde önemli tarihler 1959-2019”, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/kronoloji-trkce-ocak2020.pdf>, 22.04.2020.
- Duguit, Léon, (2011). “Egemenlik ve özgülük” Devlet kuramı içinde 379-400 ss., Cemal Bâli Akal (der.), Dost Kitabevi Yayınları, 3.Baskı, Ankara.
- Erhan, Ç. ve Arat, T. (2008). “1960-1980 AET’yle ilişkiler”, (Ed.) B. Oran, Türk dış politikası, Kurtuluş Savaşından bugüne olgular, belgeler, yorumlar, Cilt I, 13. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Gözler, K. (2018). Anayasa Hukuku Dersleri, 22. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, Kemal, (2011). Anayasa hukukunun genel teorisi, Cilt 1, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2016). Devletin genel teorisi, bir genel kamu hukuku ders kitabı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Yedinci Baskı, Bursa.
- Gözler, K. (2017). Elveda Anayasa, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Günoğur, Haluk, (2018). “Avrupa Birliği hukukunun uluslarüstü (supranasyonel) niteliği”, Hukuki, siyasi ve iktisadi yönleriyle Avrupa bütünleşmesinde son gelişmeler ve Türkiye-AB ilişkileri içinde 105-126 ss., ATAUM 30.Yıl Armağanı, der. S.Baykal, S. Akgül Açıkmeşe, B. Akçay, Ç. Erhan, Ankara.
- Heywood, Andrew, (2011). Siyaset, Adres Yayınları, 4.Baskı, Ankara.
- İnceoğlu, Sibel, (2005). “Türkiye: AB’nin yetkileri karşısında nasıl bir egemenlik anlayışı”, Anayasa Yargısı Dergisi, <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/4613/sibel.pdf>, Erişim:27.10.2020.
- Kapani, Münci, (2003). Politika bilimine giriş, Bilgi Yayınevi, 15.Basım, Ankara.
- Keohane, Robert O., (2003). “Sovereignty in international society”, The global transformations reader, an introduction to the globalization debate içinde 147-161 ss., 2.Edition, ed. David Held and Anthony McGrew, Polity Press.
- Kongar, Emre. (2005). 21. yüzyılda Türkiye, 2000’li yıllarda Türkiye’nin toplumsal yapısı, Remzi Kitabevi, 36.Basım, İstanbul.
- Mairet, Gérard, (2011). “Padovalı Marsilius’tan Louis XIV’e laik devletin doğuşu”, Devlet kuramı içinde s. 215-242, Cemal Bâli Akal (der.), Dost Kitabevi Yayınları, 3.baskı.
- Neziroğlu, İ ve Yılmaz, Tuncer, (haz.)(2013). Hükümetler, programları ve genel kurul görüşmeleri, Cilt:10, TBMM Basımevi.

- Oder, B. E., (1997). "Topluluk hukukunun temel doktrinleri ve topluluk hukukunun uygulanması" içinde Avrupa Birliği hukuku, s.99-141, Tekinalp G.; Tekinalp Ü. vd., Beta Basım Yayın Dağıtım, 1.Bası, İstanbul.
- Ortaylı, İlber, (2014). Avrupa ve biz, Türkiye İş Bankası Yayınları, 10.Basım, İstanbul.
- Özbudun, E. (2018). Türk anayasa hukuku. 18. Basım, Yetkin yayınevi, Ankara.
- Özman, M. Aydoğan, (1964). "Devletlerin egemenliği ve milletlerarası teşekküller", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21(1-4): 53-121.
- Poggi, Gianfranco, (2016). Devlet, doğası, gelişimi ve geleceği, çev. Aysun Babacan, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5.Baskı, İstanbul.
- Resmi Gazete, (1994). "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Sayı: 21970 Mükerrer, 24.06.1994.
- Resmi Gazete, (2000). " 4587 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun", Sayı: 24099, 04.07.2000.
- Resmi Gazete, (2009). "5916 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun", Sayı: 27283, 09.07.2009.
- Resmi Gazete, (2011). "Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Sayı: 27958 Mükerrer, 08.06.2011.
- Resmi Gazete, (2018a). "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Sayı:30473, 3.Mükerrer, 9.07.2018.
- Resmi Gazete, (2018b). "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası:4)", Sayı: 30479, 15.07.2018.
- Saylam, A. ve Öktem, M. K. (2015). "Türk kamu yönetiminde hizmet bakanlığı modeliyle yeniden yapılanma: Retrospektif bir yaklaşım mı?", Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, s.1-20.
- Saylam, A. ve Ömürgönülşen, U. (2013). "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na: Türk kamu yönetiminde yeni bir bakanlık teşkilatlanması", Akdeniz İİBF Dergisi, Cilt:13, Sayı:25, s.178-196.
- Sezen, S., Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (ed), (1998). Kamu yönetimi sözlüğü, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Sönmezoglu, Faruk, (2005). Uluslararası politika ve dış politika analizi, Filiz Kitabevi, 4.Baskı, İstanbul.

T.C. Başbakanlık, Dpt M¼steřarlıęı, İkinici Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinici-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8B.pdf>, 23.04.2020.

Teziç, Erdoğan (1997). Anayasa hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Tilly, Charles, (1975). “Reflections on the history of European state-making”, The formation of national states in western Europe içinde 3-83 ss., eds. Charles Tilly, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Weber, Max, (2005). Bürokrasi ve otorite, çev.H.Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.