



Nilgün Arisan Eralp¹

AB Çalışmaları Merkezi Direktörü

AB KATILIM SÜRECİNİ GERÇEKTEN CANLANDIRMAK İSTİYORSANIZ LÜTFEN AB BAKANLIĞI KURMAYINIZ²

Seçimlere çok az süre kalan bu günlerde yeniden bir Avrupa Birliği (AB) Bakanlığı kurulacağı söyleniyor. Bu bakanlığın kurulma amacı yeniden canlandırılması düşünülen AB katılım süreci için Türkiye’de yapılacak çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve bunun için de etkin bir şekilde koordine edilmesi mi yoksa seçim sonrası hükümette yer alacak kişiler için bir başka bakanlık/makam daha yaratmak mı şu anda bu konuda bilgi sahibi değiliz.

Bilindiği gibi şu anda bir AB Bakanlığı yok. AB Bakanlığı, 2000 yılında kurulan AB Genel Sekreterliği’nin (ABGS) 2011 yılında Bakanlığa dönüşmesi ile oluşturuldu ve ilk AB Bakanı da Egemen BAĞIŞ oldu. Açıkçası, daha önce bir Devlet Bakanı olan Egemen Bağış’a bağlı olan AB Genel Sekreterliği’nin Bakanlığa dönüşmesinin esas amacı - *Devlet Bakanlıkları diğer Bakanlıklara göre daha “önemsiz” olarak değerlendirildiğinden* - Egemen BAĞIŞ’a daha “ağırlıklı” bir makam verilmesi idi ve bu Bakanlığın kurulması için de kendisi bizzat çalışmıştı.

Kurum ABGS olarak faaliyet gösterdiği dönemde kadrosu, daha önce Türkiye’nin AB ile ilişkilerinin farklı boyutlarında koordinasyon işlevi üstlenmiş kurumlardan (Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı) bilgili ve deneyimli bürokratlardan ve AB hazırlık çalışmalarını yürüten diğer bakanlıklardan konulara hâkim, deneyimli sınırlı sayıda devlet memurundan oluşmaktaydı. ABGS Bakanlığa dönüştükten sonra kadrosu ihtiyaca bağlı olmayan bir şekilde hızla artırıldı. Diğer Bakanlıklarla aynı konumda olduğu için de - *AB katılım sürecinin duraklamasının da katkısıyla*- Bakanlık koordinasyon işlevini yerine getirmede çok zorlanmaya başladı.

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

² Bu değerlendirme notu 7 Mayıs 2023 tarihinde Politikayol’da yayımlanmıştır. <https://www.politikayol.com/ab-katilim-surecini-gerçekten-canlandirmak-istiyorsanız-lutfen-ab-bakanligi-kurmayınız/>

AB Bakanlığı daha sonra 2018 yılında Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan AB Başkanlığı'na dönüştü ve meslek memurluğundan gelen büyükelçilerin atandığı Dışişleri Bakan Yardımcılığı'na bağlandı. Bu kararda AB'nin 2018 yılı Haziran ayında Türkiye ile katılım müzakerelerinin devamını ve gümrük birliğinin güncelleştirilmesine yönelik müzakerelerin başlamasını Türkiye'nin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanındaki gerilemesine bir son vermesi koşuluna bağlaması ve müzakerelerin resmen olmasa bile fiilen askıya alınması da önemli bir rol oynadı. Bu şekilde temel işlevi Bakanlıklar arası koordinasyon olan kurum, bu alanda ciddi şekilde zorlanmaya başladı.

Türkiye AB'ye Aday Olduktan Sonra Çalışmalar İçin Nasıl ve Neden Yeni Bir Yapılanma Öngörüldü?

AB, 1999 yılında Helsinki Liderler Zirvesi'nde Türkiye'ye resmen adaylık statüsü verdi. Bundan sonra Türkiye'de kamu sektörünün AB üyeliğine hazırlık çalışmalarını nasıl yürütmesi gerektiği konusunda AB alanında yıllardır çalışan bürokrat ve akademisyenler, çeşitli araştırmalar yaptılar. Bu araştırmalarda aday ülkelerin AB üyeliğine hazırlık sürecini nasıl ve hangi kurumlar aracılığı ile sürdürdükleri ve üye olduktan sonra üyelik yükümlülüklerini yerine getirmeye devam eden üye ülkelerin bu konudaki çalışmaları koordine eden kurumları incelendi.

Bu çalışmaların sonucunda şu sonuçlar ortaya çıktı:

- AB katılım süreci, Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterlerine uyum ve AB müktesebatinin üstlenilerek uygulanmasından oluşan ve demokrasiden ekonomik politikalara, enerjiden ulaştırmaya, çevreden yargıya kadar toplumsal hayatın her yönünü kapsayan bir nitelik taşıdığı için Türkiye'nin tüm bakanlıklarının aktif olarak kendi yetki alanlarında yer alan çalışmaları bizzat yürütmeleri gerekmektedir;
- Ancak söz konusu çalışmalar birbirleriyle ilişkili ve zaman zaman tamamlayıcı olduğu için bu çalışmaları koordine edecek, AB katılım süreci çerçevesinden genel bir bakış açısı ile değerlendirecek yeni bir kurum oluşturulması gerekmektedir;
- Kurulacak kurumun diğer Bakanlıkların işlevlerini üstlenmesi mümkün değildir;
- Söz konusu kurum tüm Bakanlıklarının kendi yetki alanlarında AB üyeliğine hazırlık için yaptıkları çalışmaları belirli bir program dahilinde koordine etme işlevini yerine getirmelidir;
- Kurulacak kurum gerek bu Programın hazırlanmasında, gerekse uygulanmasında Bakanlıklar ve diğer ilgili kamu kurumları arasında etkin bir koordinasyon yapmakla yükümlü olacaktır;
- Tüm bakanlıklar arasında etkin bir koordinasyon yapabilmesi için bu kurumun herhangi bir bakanlık olmaması, yetkisini - *o dönem yürütmenin başı olan* - Başbakan'dan alması, diğer kurumlara Başbakan'dan aldığı yetkiyi kullanarak gerektiğinde talimat vermesi çok yerinde olacaktır;
- Kurumun çok geniş kadrolara sahip olması yerine konusuna hâkim ve deneyimli az sayıda bürokrattan oluşacak bir koordinasyon merkezi niteliğine sahip olması gerekmektedir.

Sonuçta bu sayılanlara en uygun örnek, AB'nin kurucu üyesi olan Fransa'da bulundu. Fransa'da Başbakanlık bünyesinde kurulan küçük ve etkin bir kurum olan AB Genel

Sekreterliği³, tüm kamu kurumlarının AB üyelik yükümlülüklerini yerine getirme yönündeki çalışmalarını koordine etmekte, koordinasyon yetkisini de bizzat Başbakan'dan almaktadır.

Türkiye'nin o zaman bu model üstünde karar kılmasının nedeni bu şekilde koordinasyon makamının "*bakanlıklar üstü*" bir nitelik taşımasıdır. O zaman bir AB Bakanlığı kurulmasından kaçınılmasının nedeni ise böyle bir Bakanlığın diğer Bakanlıklardan hiyerarşik açıdan üstün olmaması nedeniyle zayıf bir koordinasyon gücüne sahip olacağı gerçeğinin bilincine varılmasıdır.

Böyle bir tespit yapılmasına karşın, "AB Genel Sekreterliği (ABGS)" kurulmasına yönelik ilk kanun taslağını hazırlayan Dışişleri Bakanlığı, bu kurumu kendi Müsteşarlığına bağlı bir kurum olarak tasarlamıştır. Bu duruma başta Adalet Bakanlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere bazı kamu kurumlarının "böyle bir yapının Bakanlıklar arası koordinasyon işlevini yerine getiremeyeceği, bu işlevin yerine getirilmesi için ABGS'nin '*bakanlıklar üstü*' olması gerekliliğini" resmi yazılar aracılığı ile gündeme getirmeleri sonucunda ABGS Başbakanlığa bağlı olarak 2000 yılında kuruldu.

2000 yılında koalisyon hükümetinin Başbakanı ve Demokratik Sol Parti başkanı olan merhum Bülent ECEVİT, ABGS üzerindeki yetkisini, Başbakan Yardımcısı ve Anavatan Partisi başkanı merhum Mesut YILMAZ'a devretti. ABGS'nin üst düzey yöneticileri, yukarıda da değinildiği gibi Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin farklı alanlarında (siyasi ilişkiler, gümrük birliği, mali işbirliği vb) zamanında koordinasyon işlevi görmüş dört kurumdan yani Dışişleri Bakanlığı'ndan; Devlet Planlama Teşkilatı'ndan, Dış Ticaret ve Hazine Müsteşarlıklarından atandılar. Kurumun Dışişleri Bakanlığı ile uyumlu çalışması zorunlu olduğundan ABGS'nin başına Genel Sekreter olarak, Dışişlerinden kıdemli bir büyükelçi, Sayın Volkan VURAL atandı. ABGS, Başbakanlık'tan aldığı yetkiyle ve Bakanlıklar üstü bir nitelik taşıması nedeniyle bakanlıklar ve ilgili kurumlar arasında etkin bir koordinasyon işlevi görerek AB üyeliği için gerekli kapsamlı çalışmaları belirli bir program ve takvim çerçevesinde yürüttü. Söz konusu program, AB'nin Türkiye'nin üye olmak için yapması gerekenleri genel ifadelerle sıraladığı "Katılım Ortaklığı Belgesi"ni esas alarak, ancak kendi öncelik ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak hazırladığı "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" idi. ABGS bu programın hazırlanmasında ve uygulanmasında tüm Bakanlık ve kamu kurumları arasında koordinasyon işlevini üstlendi.

AB Katılım Sürecini Canlandırmak İçin AB Bakanlığı mı Kurulmalı?

Seçimlere çok az bir süre kaldığı bu günlerde, muhalefet AB katılım sürecini yeniden canlandıracağını belirtiyor. Çok yerinde olan bu amaç için gerekli çalışmaların yerine getirilmesi amacıyla da bir AB Bakanlığı kurulacağı söyleniyor. Yukarıda da ifade edildiği gibi, AB üyeliği için gerekli çalışmalar çok kapsamlı olduğundan tüm bakanlık ve kamu kurumlarının kendi yetki alanındaki çalışmaları bizzat yürütmeleri gerekmektedir. Ancak bu çalışmaların deneyimli ve bilgili kişilerden oluşan bir kurum tarafından koordine edilmesi gerekliliği de açıktır. Ancak bu koordinasyon işlevinin diğer bakanlıklardan hiyerarşik olarak üstün olmayan bir bakanlık tarafından yerine getirilmesi hiç de kolay olmayacaktır. Bazı Bakanlıkların AB Bakanlığını dinlememe olasılığı yüksektir.

³ Secrétaire Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne.

Eğer amaç, siyasilere yeni bir makam yaratmak değil de AB'ye katılım sürecini canlandırarak gerekli çalışmaları etkin bir şekilde sürdürmek ise, parlamenter sisteme geçilene kadar, ABGS benzeri bir kurum Cumhurbaşkanlığı bünyesinde olmalı ve yetkisini Cumhurbaşkanı'ndan ya da Cumhurbaşkanı'nın uygun göreceği bir Cumhurbaşkanı yardımcısından alması çok faydalı olacaktır. Umutlarımız gerçekleşir ve parlamenter sisteme dönülürse de söz konusu kurum Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermelidir.