

Geliş Tarihi / Received Date
02.12.2022

Kabul Tarihi / Accepted Date
05.05.2023

AB’de Yürütme Yetkisinin Yeniden Yapılandırılması ve Politikaların Entegrasyonu Bağlamında AB Ajansları

Restructuring of Executive Power in the EU and EU Agencies in the Context of Policy Integration

Feza SOLAK TUYGUN¹

Öz

AB’nin en önemli kurumsal yeniliklerden biri AB ajanslarının kurulmasıdır. AB ajansları, AB kurumlarından ayrı, ulus-üstü nitelikte, tüzel kişiliğe sahip belli düzeyde örgütsel ve mali özerkliği olan kamu otoriteleridir. AB ajanslarının üstlendikleri görevler gerçekte AB ve üye devletler tarafından yerine getirilen görevlerdir. AB ve üye devletlerin birtakım düzenleyici, izleme ve koordinasyon görevlerini AB ajanslarına devretmesiyle birlikte AB ajansları, AB mevzuatının uygulanmasında ve Avrupa politika sektörlerinin düzenlenmesinde önemli görevler üstlenmişlerdir. Genellikle doğrudan AB vatandaşlarını etkileyen alanlarda faaliyet gösteren ve Avrupa’yı vatandaşlarına yakın kılma anlayışıyla AB’nin her yerine dağılmış durumda olan bu ajanslar; ticari markaların tescili; uyuşturucu bağımlılığı; iş sağlığı ve güvenliği; gıda ve hava güvenliği; ilaçlar; çevre; kimyasallar; telekomünikasyon; hastalık önleme; sınır kontrolü; savunma vb. çeşitli politika alanlarında bir dizi görevi yerine getirmektedir. AB ajanslarının hızla artan sayıları AB’de yürütme gücünün yeniden yapılandırılması anlamına gelirken, bu da politika oluşturma ve tüm AB kurumsal yapısında etkili olacak yeni aktörlerin ortaya çıkması demektir. AB’de ajans oluşturma politik ve kurumsal gerekçelerinin ele alındığı bu çalışmada; AB’de 1958-2014 yılları arasında kurulan 36 AB ajansı doküman analizi yöntemiyle incelenmiş, bu ajanslardan her birinin kuruluş sürecinde etkili olan unsurlar (gelişmeler) belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışma sonucunda AB ajanslarının kurulmasında o anın özel koşullarından doğan ihtiyaçlara cevap verme eğilimi öne çıkarken, ajansların AB’de yürütme kapasitesini genişleten kurumlar olarak, politikaların entegrasyonu, ulus-üstü yapının güçlendirilmesi ve AB’nin meşruiyetine katkı sağlanmasının bir gereği olduğu ifade edilmiştir.

Anahtar Kelimeler Avrupa Birliği, AB Ajansları, Ulus-üstü, Yürütme, Politika.

¹ Dr. Öğr. Üyesi. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Kahramanmaraş/TÜRKİYE, E-mail: fezasolak@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-9928-9005.



Abstract

One of the most important institutional innovations in the EU is the establishment of EU agencies. EU agencies are public authorities that are separate from EU institutions, have a supra-national quality and legal entity, and hold a certain level of organizational and financial autonomy. The tasks undertaken by the EU agencies are actually those performed by the EU and its member states. Associated with the EU and its member states delegating some regulatory, monitoring and coordination duties to EU agencies, EU agencies have undertaken important tasks in the implementation of EU legislation and the regulation of European policy sectors. These agencies, which are generally active in the areas that directly affect EU citizens, and spread all over the EU with the understanding of “bringing Europe closer to its citizens”; fulfill a number of tasks in various policy areas such as registration of trademarks; drug addiction; occupational health and safety; food and air security; medicines; environment; chemicals; telecommunication; disease prevention; border control; defense etc.. As the rapidly increasing numbers of EU agencies mean the restructuring of executive power in the EU, new actors will emerge that will be effective in policy making and the entire EU institutional structure. This study examines the political and institutional justifications for the establishment of agencies in the EU. For this purpose, 36 EU agencies established in the EU between 1958 and 2014 were analyzed through document analysis, and the factors (developments) that influenced the establishment process of each of these agencies were identified. As a result of the study, while the tendency to respond to the needs arising from the specific conditions of the moment was prominent in the establishment of EU agencies, it was stated that agencies, as institutions that expand the executive capacity in the EU, are a necessity for the integration of policies, strengthening the supranational structure and contributing to the legitimacy of the EU.

Keywords European Union, EU Agencies, Supranational, Executive, Policy.

Giriş

Avrupa Birliği (AB) kurumsal yapısı, Avrupa Parlamentosu (AP), Konsey (Bakanlar Konseyi), Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Avrupa Sayıştay, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Merkez Bankası’ndan oluşmaktadır. Konsey ve Komisyona danışma görevi icra eden Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi yardımcı olmaktadır. Bu kurumsal yapı içinde Konsey, Komisyon ve AP, yasama ve yürütme yetkisine sahip organlar olarak öne çıkmaktadır. Ancak AB’de yasama ve yürütme yetkisi klasik kuvvetler ayrılığı teorisinden farklı bir yapı ortaya koymaktadır. Bu yapı içinde Konsey, yürütmeye ilişkin yetkileri de olan bir yasama organı, Komisyon yasamaya ilişkin yetkileri de olan bir yürütme organı niteliği taşırken, AP ise klasik bir yasama organı olma niteliğinden uzaktır. AB karar alma mekanizmasında en güçlü organ olan Konsey, yasama ile ilgili bir kısım yetkilerini AP ile paylaşırken; yasama sürecinde öneriyi Komisyondan beklemektedir. AP ve Konseye yasama önerileri sunarak yasama sürecini başlatan Komisyonun ise, AP’ye karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. AB politikaları ve bütçesini uygulamaktan sorumlu olan Komisyon, yürütme yetkisini kullanırken belli derecede özerk hareket edebilmektedir. Komisyonun bu özerkliği, Konsey kararıyla kurulan alt komiteler aracılığıyla sınırlandırılmaktadır. AB vatandaşlarını temsil eden AP ise, Antlaşmalar çerçevesinde diğer kurumlarla birlikte yasama sürecine katılmaktadır. Siyasi denetim yetkisi olan, Konseyle birlikte AB bütçesini

yapan, soruşturma komiteleri kurarak şikâyet dilekçelerini kabul eden AP, gensoru önergesi² ile Komisyonu istifaya zorlayabilmektedir (Aksoy, 2005: 134; T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011: 98). AB Antlaşmaları, Konsey, Komisyon ve AP'yi yetkilerini kullanırken birbirine bağımlı kalmış, hiç birine bütünüyle özerk ve bağımsız bir statü vermemiştir. Bu durum AB düzeyinde kuvvetler ayrılığı teorisinin nasıl karşılık bulduğu sorusunu beraberinde getirmiştir. ABAD kararlarının belirleyici kılındığı bu süreçte, Divan, kuvvetler ayrılığı teorisini Antlaşmalarda yer almayan “kurumsal denge ilkesi” ve “kurumlar-arası iş birliği ilkesi” ile ikame ederek bu ilkelerin esas alınması gerektiğini belirtmiştir. “Kurumsal denge ilkesi” ile AB kurumları arasında bir yetki paylaşımının olduğu, bu yetkilerle kurumlara tanınmış ayrıcalıkların bir denge sistemi oluşturduğu ifade edilirken; “kurumlar-arası iş birliği ilkesi” ile de her kurumun kendi alanında takdir yetkisinin olduğu, bir kurumun kendi alanındaki yetkilerini kullanırken diğer kurumun yetki sınırlarını dikkate alması gerektiği belirtilmiştir. Bu ilkelerle vurgulanan “denge” ve “iş birliği” ilişkisi, kuvvetler ayrılığı teorisinin temel felsefesini oluşturan “kontrol” ve “denge” ilişkisine benzetilse de AB kurumları kuvvetler ayrılığı teorisine göre konumlandırılmamış, kendine özgü bir yapı ortaya koymuştur (Aksoy, 2005: 134-136). AB'nin kendine özgü bu yapısına AB ajanslarının dâhil olması ise, AB düzeyindeki en önemli kurumsal yeniliklerden biri olarak kabul edilmiştir. AB ajansları, AB kurumlarından ayrı ulus-üstü nitelikte kurumlardır. Bu kurumlar belirli görevleri yerine getirmek için birincil ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile kurulan tüzel kişiliğe sahip, belirli düzeyde örgütsel ve mali özerkliği olan AB düzeyindeki kamu otoriteleridir (Kelemen, 2005: 175; Svedin, 2011: 19). Belirsiz bir süre için kurulan ve kurucu düzenlemeleri sona erme hükümleri içermeyen AB ajanslarının görevleri, gerçekte AB ve üye devletler tarafından yerine getirilen görevlerdir. Ancak AB ve üye devletlerin birtakım düzenleyici, izleme ve koordinasyon görevlerini AB ajanslarına devretmesiyle AB ajansları, AB mevzuatının uygulanmasında ve Avrupa politika sektörlerinin düzenlenmesinde önemli görevler üstlenmişlerdir. Genellikle doğrudan AB vatandaşlarını etkileyen alanlarda faaliyet gösteren ve Avrupa'yı vatandaşlarına yakın kılma anlayışıyla AB'nin her yerine dağılmış durumda olan bu ajanslara AB'nin “merkezi olmayan organları” denilmiştir. AB'de 1958 yılından 2014 yılına kadar her biri teknik, bilimsel veya yönetsel görevleri yerine getirmek için 36 AB ajansı kurulmuştur. Bu ajanslar, ticari markaların tescili; uyuşturucu bağımlılığı; iş sağlığı ve güvenliği; gıda ve hava güvenliği; ilaçlar; çevre; kimyasallar; telekomünikasyon; hastalık önleme; sınır kontrolü; savunma vb. çok çeşitli politika alanlarında bir dizi görevi yerine getirmektedir. AB ajanslarına bu görevleri için yılda iki milyar Euro'nun üzerinde kaynak aktarılırken; bu ajanslarda yaklaşık 9000'den fazla personel çalışmaktadır (Vos, 2018: 17-19).

AB ajanslarının hızla artan sayıları AB'de yürütme gücünün yeniden yapılandırılması anlamına gelirken, bu da politika oluşturma ve tüm AB kurumsal yapısında etkili olacak yeni aktörlerin ortaya çıkması demektir (Trivino ve Jordana, 2016: 1). Kurumsal denge ve kurumlar-arası iş birliği ilişkilerine yeni bir boyut kazandıran bu durum, yeni bir Avrupa idari alanının yaratıldığı yönündeki bir değişime de dikkat çekmektedir. Bu çalışmada, AB kurumsal yapısının bir parçası olarak AB ajanslarına niçin ihtiyaç duyulduğu, AB'yi ajans kurmaya yönelten sebeplerin neler olduğu sorularına cevap aranmıştır. Bu amaçla AB'de 1958-2014 yılları arasında kurulan 36 AB ajansı, doküman analizi yöntemi

² Üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ve kullanılan oyların 2/3 ile önerge kabul edilmektedir.



kullanılarak yerli ve yabancı literatür, resmi kaynaklar, politik belgeler, internet kaynakları ve çeşitli raporlardan elde edilen bilgilerle incelenmiş, bu ajanslardan her birinin kuruluş sürecinde etkili olan unsurlar (gelişmeler) belirlenmeye çalışılmıştır. Literatürde (Egeberg vd., 2015: 609-629; Groenleer vd., 2010: 1212-1230; Kelemen, 2002: 93-118; Kreher, 1997: 225-245; Svedin, 2011; Trivino ve Jordana, 2016; Vos, 2000) kavramsal tartışmalarla birlikte AB bürokrasisi, özerklik, yönetim ve hesap verilebilirlik bağlamında ele alınan ve daha çok birkaç ajansın faaliyetlerine odaklanılan çalışmalardan farklı olarak; bu çalışmada, AB’de ajans oluşturmanın politik ve kurumsal gerekçeleri incelenmiştir. Çalışmanın bu yönüyle Avrupa idari alanı ve yeni kamu yönetimi yazınına katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Bu kapsamda öncelikle AB’de ajans oluşumunun tarihsel dinamikleri incelenmiş, ardından “genişleme” ve “derinleşme” süreçlerinin ajans oluşumuna etkisi politika ve kurumsal entegrasyon süreçleriyle eş zamanlı olarak ele alınmıştır. Çalışma sonucunda AB ajanslarının, politikaların entegrasyonu, ulus-üstü yapının güçlendirilmesi ve AB’nin meşruiyetinin artırılmasının bir gereği olarak, bu süreçlere yönelik sağladığı katkılar değerlendirilmiştir.

AB Kurumsal Yapısının Tarihsel Gelişim Sürecinde “Ajans” Kavramı

Roma İmparatorluğu’na kadar giden ve 19.yy. kadar teorik anlamda tartışılan fikir ve kuramlarla desteklenen Avrupa kıtasında bütünleşme süreci, II. Dünya Savaşı’ndan sonra barış koşullarını oluşturma çabaları ile yeni bir döneme girmiştir. 1946’da Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında Benelux ekonomik birlik alanının oluşturularak Avrupa Federalistler Birliği’nin kurulmasının ardından da Avrupa’nın ortak güvenliğiyle ilişkili gelişmeler³ bütünleşme sürecini hızlandırmıştır. 1947’de Marshall Planı ile Avrupa ekonomisini düzeltmek için devreye sokulan ekonomik yardımların etkili olması, Avrupa devletlerinin bir program çerçevesinde anlaşmalarını zorunlu kılmış, 1948’de 16 Avrupa ülkesi “Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü”nü (OEEC) kurmuştur (Erhan vd. 2009: 3-4; Barbezat, 1997: 34; El-Agraa, 2011: 22). Geline süreçte, sorunların azaldığı, iş birliğinin arttığı ve ortak pazar kavramının kabul gördüğü bir Avrupa ortaya çıkmış, düzelmeye başlayan Avrupa ekonomisi ile altı devlet, uluslar-üstü bir anlayışı etkin kılmak için Schuman Planı uyarınca kömür ve çelik sektöründe birleşmeye yönelmişlerdir (Sander, 1998: 309). 1951’de Paris’te Fransa, Federal Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan ve 1952’de yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (AKÇT) ile kömür ve çelik üretimine yönelik politikalar için ulusal yetkilerin devredildiği bir üst otorite oluşturulmuştur. Bu yapı içinde Yüksek Otorite, Konsey, Adalet Divanı ve Ortak Meclis gibi kurumlara yer verilmiştir (Erhan vd., 2009: 10; Nugent, 2010: 22). AKÇT ile ekonomik alanda sağlanan başarının ardından “Avrupa Atılımı” başlıklı ilke kararıyla Avrupa’da güvenliğin sağlanması ve refah seviyesinin yükseltilmesi için taşıma, nükleer enerji ve geleneksel enerji gibi alanların da dâhil olduğu daha geniş kapsamlı bir bütünleşme süreci öngörülmüştür. 1957’de imzalanan Roma Antlaşması⁴ ile de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) (EURATOM) kurulmuştur. AET ile gümrük birliğinin kurulması, ortak tarım politikasının oluşturulması, işçi hareketleri ve ulaştırma politikalarının belirlenmesi ile ekonomik

³Truman Doktrini (1947), Brüksel Paketi (1948), SSCB’nin Berlin ablukası (1948), NATO’nun (1949) kurulması.

⁴ Roma Antlaşması 1 Ocak 1958’de yürürlüğe girmiş, AET’nin merkezi Brüksel olmuştur.

kalkınma amaçlanırken; AAET ile de nükleer sanayinin kurulması, üye ülkelerde yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve diğer ülkelerle mübadelelerin gelişmesine katkı sağlanması amaçlanmıştır (Hildebrand, 2009: 9-11; Erhan vd., 2009: 12).

AET’de Genel kurul, Bakanlar Konseyi, Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Komite, Adalet Divanı ve İdare Komiteleri olmak üzere altı organ oluşturulmuştur. Genel kurul, (1962-AP) üye devletlerin parlamentolarınca tayin edilen üyelerden (142 üyeden) oluşurken, Bakanlar Konseyi üye devlet bakanlarından, Komisyon ise üye devletlerin oybirliği ile seçtikleri (4 yıl) üyelerden (9 üye) oluşmuştur. Bu yapı içinde en etkili iki organ Konsey ve Komisyon olurken, kurumsal işleyişte bu iki organ arasında sıkı bir iş birliği öngörülmüştür. Buna göre Komisyon, Konseye teklif sunarken, bu tekliflerin yürürlüğe girmesi Konsey kararına bağlı tutulmuş; Konseyin de, Komisyonun teklifi olmadan gerçekleştireceği faaliyetler sınırlandırılmıştır. AET’nin günlük sorunlarının çözülmesinde de Komisyon oldukça etkin kılınmıştır. Bunda teklif sunma yetkisinin olması, sürekliliği ve kaynaklara hâkimiyeti, inceleme ve araştırma için merkezi imkân ve kolaylıklara sahip olması etkili olmuştur. AET’nin diğer organları ise Ekonomik ve Sosyal Komite (Konsey ve Komisyonun danışma organı), Adalet Divanı (Roma Antlaşması’nın uygulanması ve yorumlanmasından sorumlu) ve İdare Komiteleri (Komisyona yardımcı nitelikte devlet temsilcileri) olmuştur (Arı, 1969: 193-194). Kurumsal yapının oluşturulmasından kısa bir sonra bu kurumsal yapıdan ayrı olarak ilk defa bir ajans kurma girişimi gerçekleştirilmiştir. Euratom Tedarik Ajansı olarak adlandırılan bu ajans, 1958’de, Euratom Antlaşması çerçevesinde uranyum kıtlığı kaygısıyla kurulmuştur. Komisyon gözetiminde faaliyetlerini yürütmesi öngörülen ajansa, Topluluk düzeyinde madenlerin düzenli ve adil bir şekilde tedarikini sağlama yetkisi verilmiştir. Ancak, ajans faaliyetlerine başlayamadan uranyumun kıt bir kaynak olmadığı anlaşılmış, üye devletler bu tür kaynakları kendileri tedarik etmeye başlamıştır. Bu gelişmeyle birlikte ana amacından uzaklaşan ajansın, yetkileri de 1960’dan sonra sözleşmelerin bildirimlerini almakla sınırlı kalmıştır (Svedin, 2011: 97).

1967’de Füzyon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesi ile AAET, AET ve AKÇT’nin bütçe ve yönetim organları birleştirilmiş tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturularak “Avrupa Toplulukları” kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Karluk, 2007: 7). 1 Ocak 1973’de ise İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın üyeliğe kabul edilmesiyle de Topluluğun ilk genişleme süreci gerçekleştirilmiştir. Aynı yıl ekonomik ve parasal birliği sağlamak amacıyla Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (EMCF) adında bir ajans daha kurulmuştur. EMCF, Topluluğun parasal birliği sağlama ve tek paraya geçme yönündeki hedefinin, yaşanan kriz ortamında gerçekleştirilememesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Roma Antlaşması’nda parasal birliğin sağlanması konusunda bir hüküm bulunmadığı gibi, 1970’li yıllara kadar da Topluluk içinde parasal birliği sağlamaya yönelik bir girişimde de bulunulmamıştır. Ancak, 1970’de hazırlanan Werner Raporu ile Topluluk bünyesinde parasal birliğin oluşturulması, 1980’de ise tek paraya geçilmesi öngörülmüştür. Raporun kabul edildiği dönemde dünya para sisteminde yaşanan sorunlar, dolar bunalımı, petrol krizi, Avrupa ülkelerinde görülen farklı ekonomik gelişmeler ve Avrupa paralarında görülen dalgalanmalar nedeniyle parasal birlik sağlanamamıştır. Bunun üzerine 1972’de alınan kararlar döviz kurlarının Topluluk içinde istikrara kavuşturulmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde bir sistem kurulmuş, ancak bu sistem 1973’de yaşanan petrol krizi, dolardaki zayıflık, üye devletlerin ekonomi politikalarındaki farklılıklar ve doların serbest dalgalanması sonucu çökmüştür. Bu



gelişmeyle birlikte AET içinde parasal sistemi ayakta tutmak ve desteklemek için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiş, ilk aşamada da Avrupa Döviz Kuru Mekanizması (ERM) üyeleri tarafından EMCF kurulmuştur (Çoban, 2015: 27-28). Başlangıçta merkez bankası guvernörlerinin yetkisi altında faaliyet gösteren EMCF, önce Avrupa Para Enstitüsü’ne (EMI) bağlanmış, ardından da yerini Avrupa Merkez Bankası’na (ECB) (1999) bırakmıştır (Svedin, 2011: 97; European Central Bank, t.y.).

AB’de Ajans Oluşturma Sürecinin Temel Dinamikleri: “Meroni Kararı” ve Yetki Devri-Kurumsal Denge İlkesi

AB’de gerçek anlamda ilk ajanslar 1974’de uygulanan bir sosyal politika eylem programının sonucunda kurulmuştur. Buna göre 1975’de kurulan Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi (CEDEFOP) ile Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (EUROFOUND) AB’nin gerçek anlamda ilk ajansları olmuştur (Svedin, 2011: 97). Bu ajanslardan CEDEFOP 1970’li yıllarda yaşanan sosyal değişimler ve ekonomik sorunlarla mücadelede AET’deki mesleki eğitimi ve öğretimi iyileştirme ihtiyacının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. 1960’ların başında bir araştırma alanı olan eğitimde, 1960’ların sonu ve 1970’lerin başında mesleki eğitim ve öğretim odaklı, sistematik araştırmalara yönelik yaklaşımlar öne çıkmıştır. Batı Almanya, Fransa ve İtalya’da buna yönelik kurulan enstitülerin ardından AET’nin Ekonomik ve Sosyal Komitesi harekete geçerek (1970) üye devletlerdeki eğitim ve öğretim modellerini incelemiştir. Komitenin daha çok Batı Almanya modeline dayanan mesleki eğitim, araştırma ve rehberlik için bir Avrupa enstitüsü kurma önerisinin ardından CEDEFOP kurulmuş; ajansla Komisyona, üye devletlere ve sosyal taraflara mesleki eğitim politikaları geliştirme konusunda bilgi sağlanması öngörülmüştür (CEDEFOP, t.y.). Diğer yandan II.Dünya Savaşı’ndan sonra korumacı devlet politikalarının etkisiyle kurumsal açıdan gelişen endüstri ilişkileri, işçi sendikalarını güçlendirirken, toplu sözleşme ve bu sözleşme kapsamına giren işçi sayısını da arttırmıştır. Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde işçi lehine yasal düzenlemeler ağırlık kazanırken, devlet de emek piyasasında etkili bir aktör haline gelmiştir. Ancak 1970’lerin ortalarından itibaren yaşanan petrol krizi ve Sovyetler Birliği’nin güç kaybetmesiyle birlikte, korumacı devlet politikalarından vazgeçilmeye başlanmış, endüstri ilişkilerinde de yeni bir döneme girilmiştir (Sevgi, 2021: 55). EUROFOUND ise bu süreçte iyi endüstri ilişkilerini hedefleyen Avrupa’da, daha iyi yaşam ve çalışma koşullarının oluşturulması ve planlanması amacıyla kurulmuştur. Sosyal politikalar konusunda görüş belirten, çalışma ve hayat şartlarını analiz ederek değerlendiren, bu konulardaki değişim ve eğilimleri belirleyen EUROFOUND; üye devlet temsilcilerinden, işçi ve işveren örgütlerinden ve Komisyon temsilcilerinden oluşan üçlü bir yapıya sahip kılınmıştır (Tezcan, 2005: 111; Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2004: 22). AB’nin gerçek anlamda ilk ajansları olan CEDEFOP ve EUROFOUND yetkileri sınırlı tutulan nispeten zayıf ajanslar olarak tanımlanmıştır (Kelemen, 1997: 1). 1979’da AB kurumsal yapısında önemli bir değişiklik yapılmış, AP’nin genel ve doğrudan seçimlerle oluşturulması öngörülmüştür. 1 Ocak 1981’de ise Yunanistan’ın katılımıyla AB ikinci genişleme sürecini tamamlamıştır. 1980’lerin sonuna kadar ise AB’de yeni bir ajans kurulmamıştır. Bu süreçte AKÇT Antlaşması kapsamında ABAD tarafından verilen

Meroni Kararı⁵'nin yorumu gerekçe gösterilerek ajans kurulması engellenmiştir. Özellikle Komisyon Hukuk Servisi, AB politikalarını başlatma ve yürütme yetkisinin ihlal edileceği kaygısıyla AB ajanslarının yasal dayanaktan yoksun olduğunu ileri sürerek Meroni Kararı'na atıfta bulunmuştur (Svedin, 2011: 98). Ancak Meroni Kararı ajans oluşumunu engellmemiş; ajanslara özerk karar alma yetkisi verme girişimlerini sınırlamıştır. Yani, AB mevzuat ve politikalarının uygulanmasıyla sınırlı kalmak üzere ajans kurulmasına izin verilirken, "Topluluk kurumsal yapısının özelliği olan kurumsal dengeyi bozmamak için" de Avrupa kurumlarının yetki devri belli koşullara bağlanmıştır. Buna göre;

- Açıkça tanımlanmış yürütme yetkileri belirli nesnel kriterler çerçevesinde devredilebilecek,
- Yetki devri açık olacak,
- Yetki devreden organ bu konuda karar alacak
- Çok geniş ve iyi tanımlanmamış yetki devri yapılamayacak
- Yetki devri yapılan organın yetkileri, yetkiyi devreden organın yetkilerini aşmayacak,
- Bu süreç Komisyon denetimine tabi olacaktır (Vos, 2018: 43; Svedin, 2011: 97; Tezcan, 2007: 496).

AB'de 1980'li yılların sonuna kadar kesintiye uğrayan ajans oluşturma süreci, 1980'li yılların sonunda yaşanan gelişmelerle birlikte yeniden gündeme gelmiştir. Nitekim AB kurumları ve üye ülkelerin daha çok yasama işlevine odaklanması, yürütme işlevi ile çözülmesi gereken sorunları arttırmış, ekonomik entegrasyonla ilgili sorunlara mevcut kurumsal yapıyla çözülemeyen yeni sorunlar eklenmiştir. 1 Ocak 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımıyla üçüncü genişleme sürecini tamamlayan AB'de, artan üye sayısı, kurumsal yapıda reform ihtiyacını doğururken; Tek Avrupa Senedi ile başlayan "derinleşme süreciyle" de AB'nin yetki ve politika alanlarının artması (Dinan, 2005: 353; Svedin, 2011: 97) ajans oluşturma sürecine yeni bir ivme kazandırmıştır.

Tek Avrupa Senedi ve AB Ajansları

AB'de derinleşme sürecinin ilk evresini oluşturan *Tek Avrupa Senedi*⁶ ile malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı sağlanmış; ortak pazar hedefi tek pazar adı altında yeniden tanımlanarak sınırların olmadığı bir ekonomik alan oluşturulmuştur. Bu süreçte kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde değişiklikler yapılarak⁷, AB'nin düzenleme yapabileceği alanlar teknolojik araştırma, geliştirme ve çevre gibi konuları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Erhan vd., 2009: 14; Roney, 2000: 15-16; Chalmers vd., 2010: 20-21; Davies, 2003: 8-9; Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012: 22-23 ; Treves, 2005: 272). Bu gelişmeyle Komisyonun iş yükü önemli ölçüde artarken, çevre korumanın Topluluk politikalarının bir parçası olması ve çevre sorunlarının değişen çevre hakkında daha iyi bilgilerle ele alınması gerekliliğine vurgu yapılmış; bir çevre ajansının kurulması konusunda Komisyonun teklifinin ardından, Konsey Tüzüğü (EEC) (1990) ile Avrupa Çevre Ajansı (EEA) kurulmuştur (Kelemen, 2002: 101-102). EEA'nın kurulmasında, Avrupa düzeyinde çevreyle ilgili

5 Divanı'nın 9/56 ve 10/56 Meroni c/Haute Autorite, 13.6.1958 tarihli kararı. Dava, İtalyan çelik şirketi Meroni'nin Yüksek Otorite'nin yetki devrettiği iddia edilen ajansın aldığı kararla uygulamaya konulan vergilere karşı açılmış; Divan, ajansın bu gibi kararları almaya yetkili olmadığına, zira Yüksek Otorite'ye karar alma yetkisinin devri konusunda bir yetki tanınmadığına hükmetmiştir (Meroni & Co. v. Industrie Metallurgiche, SpA [1958], ABAD, 13 Haziran 1958, Case 9/56, ECR 133).

6 17 Şubat 1986'da imzalanmış, 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmiştir.

7 AB Zirvesi Antlaşmalara dâhil edilmiş; İlk Derece Mahkemesi kurulmuş; onay usulü ile bazı Konsey kararlarını AP'nin onaylaması öngörülmüş; Konseyde nitelikli çoğunlukla karar alma uygulamasına ağırlık verilmiştir.



verilerin toplanmasında pilot bir proje olarak uygulanan CORINE (Coordination of Information on The Environment-1985) programı etkili olmuştur. Dayanak noktası “bilinçli kullanım” olan bu programa göre, hızla tüketilen kaynakların gelecekteki dünya nüfusu için oluşturduğu risk, arazi örtüsünün bilinçli kullanılmasını ve doğanın niteliklerinin belirlenmesini gerektirmektedir. Program, mevcut kullanımların temel ilkelere uygun olup olmadığının tespit edilmesi, olumlu-olumsuz kullanımların belirlenerek ihtiyaçlara göre yeni planlamaların yapılmasını öngörmekte, arazi örtüsü üzerinde var olan her şeyin değerli görülerek kayda geçirilmesini, uluslar için milli bir varlık, dünya için de gelecek kuşaklara aktarılacak bir miras olarak değerlendirmektedir (Özür ve Ataol, 2018: 113). 1990'da sona eren ve bazı bölümleri de EEA'ya devredilen CORİNE programı, Avrupa kıtasında çevre sorunları hakkında objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri toplamanın da ne kadar zor olduğunu ortaya koymuş; veri toplama kapasitelerindeki eksiklikler, farklı veri toplama yöntemlerinin kullanılması, ulusal düzeyden Avrupa düzeyine veri toplamada yaşanan zorluklar, AB düzeyinde veri toplayacak, ulusal kaynakları ve yapıları koordine edecek bir yapıya olan ihtiyaca da dikkat çekmiştir (Schout, 1999: 88). 1990'lı yıllarda kurulan bir diğer ajans ise Avrupa Eğitim Vakfı (ETF) olmuştur. Bu ajansla AB üyesi ülkelerle aday ülkelerde eğitim ve öğretim sistemlerinin geliştirilmesine katkı sağlanması öngörülmüştür. Kuruluş tüzüğü 2008'de yenilenen ajansın amacı da; “Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin mesleki eğitim sistemlerinin geliştirilmesine” ve “AB dış ilişkiler bağlamında beşeri sermaye gelişiminin iyileştirilmesine” katkı sağlamak olarak belirtilmiştir. Ajansa, “istihdam edilebilirliği ve işgücü piyasasını geliştirmek” ve “ulusal ve yerel işgücü piyasalarında beşeri ihtiyaçların bilgi ve analizini teşvik etmek” için eğitim ve öğretim sistemlerinde reformları tasarlama, başlatma ve uygulama yetkisi verilmiştir (Mc Coshan vd., 2016: 14).

Maastricht Antlaşması ve AB Ajansları

AB'de derinleşme sürecinin ikinci aşaması olan Maastricht Antlaşması⁸ ile ekonomik ve parasal birlik yanında siyasal bütünleşmeye yönelik girişimler ağırlık kazanmıştır. Antlaşma ile AB'nin “üç temel sütunu” oluşturulmuştur. AKÇT, AET, EUROATOM'dan oluşan birinci sütuna, ekonomik ve parasal birlik yanında daha önce belirtilen yetkiler dahil edilmiştir. İkinci sütun Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası'nı içermekte ve savunma politikasını başlatmayı hedeflemektedir. Üçüncü sütun ise Adalet ve İçişlerini kapsamaktadır. İkinci ve üçüncü sütun, karar alma mekanizmaları ve hükümetler arası karakteri nedeniyle birinci sütundan farklı nitelendirilmiştir. Antlaşmayla kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde değişiklikler⁹ yapılırken; eğitim, kültür, kamu sağlığı, tüketicinin korunması, ulaştırma, vize ve sanayi politikası gibi politika alanları Antlaşma kapsamına alınarak AB'nin yetki alanları arttırılmıştır. Bu alanlarda oluşturulacak ortak politikalar ve ilgili AB mevzuatının, üye ülkeler açısından bağlayıcı olması öngörülmüştür (Davies, 2003: 9-11; Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012: 23-26;

⁸ 7 Şubat 1992'de imzalanmış, 1 Kasım 1993'de yürürlüğe girmiştir.

⁹ AP'nin yetkileri arttırılmış; karar alma usullerinde değişik yapılmış; tek para birimi (avro) konusunda Avrupa Merkez Bankası yetkili kılınmış; Bölgeler Komitesi ile Avrupa Ombudsmanı kurulmuş; Avrupa Vatandaşlığı tanımlanmış; “katmanlı yetki” ilkesi ile AB ve üye devletlerin düzenleme alanıyla ilgili usuller belirlenerek Komisyona karar alma yetkisi, üye devletlere de öneri sunma hakkı tanınmıştır.

Colombo, 2004: 9). Yürütme fonksiyonunun alanını genişleten bu gelişme, aynı zamanda yürütme fonksiyonunun daha işler kılınmasını gerektirmiştir. Ayrıca mevzuatın iç hukuka aktarılması ve buna yönelik araçların oluşturulmasında üye ülkelerin sorumlu kılınması, ülkeler arasında uygulamaya yönelik farklılıklar (kaynak, kapasite, girişim vb.) doğururken; AB politikalarının karmaşıklığı ve bu politikaların AB düzeyinde uygulanması da büyük ölçekli kuruluşları gerektirmiştir. Bu süreç ajansların faaliyet alanlarının gelişerek, sayılarının artmasında önemli bir etken olurken, Maastricht Antlaşması'ndan Amsterdam Antlaşması (1997)'na kadar olan dönemde AB'de sekiz ajans kurulmuştur. Bu ajanslardan ilki 1993'de kurulan Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA) olmuştur. EMCDDA, Avrupa'da artan uyuşturucu bağımlılığının endişe yaratması üzerine uyuşturucu ve uyuşturucu bağımlılığıyla mücadele etme gerekliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ajansın temeli artan uyuşturucu sorununa farkındalık yaratmak amacıyla eski Fransa Cumhurbaşkanı Francois Mitterrand'ın (Ekim 1989'da) üye devletlere, uyuşturucuyla mücadelede yedi aşamalı bir eylem programı başlatılması yönündeki önerisine dayanmaktadır (Robertson, 1998: 457). İlk yıllık raporunu 1996'da yayınlayan ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde çalışan ajans, Reitox (Ulusal Odak Noktaları- NFP) adlı 30 ulusal izleme merkezinden oluşan ağı koordine etmekte; uyuşturucular, uyuşturucu bağımlılığı ve sonuçları konusunda sağladığı olgusal, nesnel, güvenilir ve karşılaştırılabilir verilerle politika yapıcılara yasa yapımı ve strateji oluşturmaları yönünde bilgi sunmaktadır (Griffiths vd., 2012: 256; EMCDDA, t.y.).

1993'de kurulan ve sonradan yerini Avrupa İlaç Ajansı (EMA)'na bırakan Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Ajansı ise, insan ve hayvan sağlığının korunması amacıyla tıbbi ürünlerin değerlendirmesini yapmaktadır. Ajansın kuruluş gerekçesi belirli tıbbi ürünlerin yetkilendirilmesinin Avrupa çapında bir kuruluşa verilmesi; bu yolla üye devletlerin, ilaç endüstrisinin ve hasta gruplarının bu tür ürünleri ulusal, ekonomik ve sağlık çıkarlarına göre yetkilendirme baskısından uzak tutulmasıdır (Svedin, 2011: 141). Çeşitli paydaşlarla iş birliği içinde çalışan ajansın faaliyetleri arasında, ilaçların geliştirilmesi ve bunlara erişimi kolaylaştırma, pazarlama izinleri için yapılan başvuruları değerlendirme, ilaçların güvenilirliğini izleme, sağlık uzmanlarına ve hastalara bilgi sağlama yer almaktadır (European Union, t.y.). Aynı yıl kurulan bir diğer ajans ise İç Pazarı Uyumlaştırma Ofisi (OHIM) olmuştur. Mal ve hizmetlerin serbestçe dolaşabildiği bir ortak pazarın kurulmasının öngörüldüğü AB'de, üye ülkelerin birbirinden bağımsız ulusal marka kanunları, bu amacın gerçekleştirilmesinde önemli bir engel teşkil etmiştir. Yasal düzenleme ihtiyacının baş gösterdiği bu süreçte, ulusal marka korumasının karmaşık sisteminin AB'nin amaçları ile mümkün olduğunca az çelişecek, aynı zamanda marka korumasını da mümkün kılacak bir sistemle değiştirilerek Topluluk Markası'nın oluşturulmasına ilişkin bir öneri getirilmiştir. Topluluk Markası, ilk aşaması marka konularının harmonizasyonu ile üye ülkelerin marka kanunları arasındaki farklılıkları kaldırmak olan Avrupa Marka Sistemi'nin ikinci aşamasını oluşturmuştur (Bayram, 2001: 50). Bu süreçlerle ilgili gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının ardından, AB çapında, ticari markaların, tasarım ve modellerin tescil, işlem ve idaresini yürütmek amacıyla OHIM kurulmuştur. Ajansla, tek bir merkezden AB resmi dillerinden biriyle başvuru yapabilme; marka, model ve ya da tasarımın koruma altına alınması, ulusal ve uluslararası düzeyde patent sistemiyle uyumlu olma süreçleri yönetilerek iç pazarda fikri mülkiyet alanında uyum sağlanmıştır (Tezcan, 2005: 105).



AB’de İş Sağlığı ve Güvenliğinin (İSG) iyileştirilmesine yönelik bilgilerin analiz edilmesi, geliştirilmesi ve yayılması amacıyla 1994’de Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı (EU-OSHA) kurulmuş; ajansla çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik risk önleme kültürünün geliştirilmesi öngörülmüştür. Aslında EU-OSHA, AB’de oldukça uzun bir geçmişe dayanan İSG alanındaki çalışma ve girişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. AKÇT’nin madenlerde meydana gelen iş kazalarını azaltmaya yönelik girişimleri diğer endüstri alanlarına yayılmış, AAET ile de nükleer santrallere yönelik önlemlerin alınmasıyla devam etmiştir. Roma Antlaşması’nda çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve üye ülkeler arasında iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı iş birliği vurgusu ile öne çıkan bu süreç, 1970’li yılların ortalarında planlı bir yaklaşıma dönüşmüş, 1978’de Avrupa Konseyi’nin eylem programları ve ardından çıkarılan Direktiflerle desteklenmiştir. 1961’de onaylanan “Avrupa Sosyal Şartı” ve 1997’de kabul edilen Sosyal Politika Antlaşması’yla İSG konusunda üye ülkelere çeşitli sorumluluklar yüklenmiştir. Önleyici yaklaşımın esas alındığı bu süreçte İSG olgusu, insani bir hak olarak benimsenmiş, birçok üye ülkede kural temelli yaklaşımdan temel haklar boyutuna yönelme olmuştur. 1980’lerde başlayan değişim süreciyle birlikte İSG alanında, mevzuatı detaylandırmaktan çok “kendi kendini yönetme modeli”ne geçilmiş, işverenlerin de bu anlayışı benimsemeleri öngörülmüştür. Ancak sürecin nasıl yönetileceği konusunda gerekli müdahaleler pek fazla benimsenmemiştir. EU-OSHA ise İSG alanında özel olarak görevlendirilmiştir. Çalışmalarını sosyal taraflar ve Komisyondan gözlemcilerin katıldığı özel ağ grupları ile yürüten EU-OSHA, bu ağlar aracılığıyla analiz ve araştırma, önleme, kampanya ve bilinçlendirme girişimlerini gerçekleştirmekte; üye devletlere ilgili taraflara bilimsel, teknik ve ekonomik bilgiler aktarmaktadır (Koçak ve Koray; 2018: 1782-1786; EU-OSHA, t.y.). 1994’de kurulan Topluluk Bitki Çeşitleri Ofisi (CPVO) ile de yeni bitki çeşitlerinin, Topluluk düzeyinde sınai mülkiyet hakları çerçevesinde korunması amaçlanmıştır. Ajans her yıl hazırladığı raporlarla patent alan bitki türlerini, patent sahiplerini, patent tarihi ve patent hakkının sona erme tarihlerini açıklamakta; patentlerin geçerlilik süresi 25-30 yıl olarak belirlenmektedir (Tezcan, 2005: 106; CPVO, t.y.). 1994 yılında kurulan bir diğer ajans ise Avrupa Birliği Organları için Çeviri Merkezi (CdT) olmuştur. Ajansla, AB’nin diğer ajanslarına tercüme hizmeti verilmesi, kendi tercüme birimleri bulunan AB kurumlarına da destek sağlanması öngörülmüştür (DPT, 2004: 2).

1 Ocak 1995’te Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in katılımıyla dördüncü genişleme sürecini tamamlayan AB’de aynı yıl, suçlara ilişkin istihbarat faaliyetlerini yürütmek amacıyla Avrupa Polis Ofisi (Europol) kurulmuştur. Europol, tarihsel gelişmelere bağlı bir gerekliliğin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1972’de Münih Olimpiyatları’nda İsraili sporcuların rehin alınması ve o dönem birçok Avrupa ülkesinde yaşanan terör eylemleri, terörle mücadele sorununu Avrupa gündemine taşımıştır. Terörle mücadelede, İnterpolün (1923) yetkili kılınmaması, Avrupalı adalet ve içişleri bakanlarının girişimiyle hükümetler-arası bir platform olan ve Topluluğun yasal çerçevesinin dışında tutulan Trevi Grubu’nun kurulmasını (1975) gerektirmiştir. Ancak Trevi Grubu’nun yeterli kapasitesinin olmaması, Soğuk Savaş sonrası organize suç örgütlerinin Avrupa’da faaliyet göstermesi, Schengen Antlaşması’yla (1985) ülkeler arasında kabul edilen serbest geçiş, hızlı ve kontrolsüz geçişi beraberinde getirmiştir. Antlaşma gereği, AB ülkesinde suç işlendiği şüphesiyle takip edilen kişinin bir diğer AB ülkesine geçmesi durumunda suç takibini yapan ülke polisinin de sınırı geçerek şüpheliyi takip etme yetkisi olsa da merkezi bir güvenlik

teşkilatının eksikliği hissedilmiştir (Akalin, 2015: 14-16). Uluslararası organize suçlarla mücadelede üye devlet makamlarının etkinliğini artırarak aralarındaki iş birliğini güçlendirmeyi amaçlayan Europol, üye devletlerin kolluk kuvvetlerine, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı göç şebekeleri, terörizm, taşıt kaçakçılığı, insan kaçakçılığı, kara para aklama vs. konularında destek sağlamaktadır (Europol, t.y.). 1997'de kurulan Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi (EUMC) ise 1990'lı yılların başında Avrupa ülkelerinde ırkçı şiddetin endişe verici boyutlara ulaşması neticesinde oluşturulmuştur. Kasım 1992'de Almanya'nın Mölln kentinde; Mayıs 1993'de de Solingen'de aşırı sağcılar tarafından gerçekleştirilen kundaklama eylemleri¹⁰ ırkçı şiddetin boyutlarını gözler önüne sermiş; sivil toplum kuruluşlarının baskısı ile harekete geçen Konsey, AB düzeyinde ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadeleye yönelik strateji geliştirmek için bir Danışma Komisyonu kurmuştur. Her bir AB ülkesinden bir uzman, iki Parlamento üyesi, bir Komisyon temsilcisi ve bir Avrupa Konseyi gözlemcisinden oluşan Danışma Komisyonun çalışmaları sonucunda kurulan EUMC; ırkçılık, yabancı düşmanlığı, İslam karşıtlığı ve antisemitizm konularında gerekli tedbirlerin alınması için AB'ye ve üye devletlere güvenilir ve karşılaştırmalı bilgi sağlamayı öngörmüştür (Svedin, 2011: 244; Eurwork, 2018). **Tablo 1.**'de AB'de 1975 ve 1997 yılları arasında kurulan AB ajanslarının kuruluş tarihleri ve merkezleri belirtilmiştir.

Tablo 1. AB'de Ajansların Gelişimi (1975-1997 Yılları)

Ajans Adı	Merkezi	Kuruluş Tarihi
CEDEFOP	Selanik, Yunanistan	13 Şubat 1975
EUROFOUND	Dublin, İrlanda	26 Mayıs 1975
EEA	Kopenhag, Danimarka	7 Mayıs 1990
ETF	Torino, İtalya	7 Mayıs 1990
EMCDDA	Lizbon, Portekiz	8 Şubat 1993
EMEA	Londra, Bileşik Krallık	22 Temmuz 1993
OHIM	Alicante, İspanya	20 Aralık 1993
EU-OSHA	Bilbao, İspanya	18 Temmuz 1994
CPVO	Angers, Fransa	27 Temmuz 1994
CdT	Lüksemburg, Lüksemburg	28 Kasım 1994
Europol	Lahey, Hollanda	26 Temmuz 1995
EUMC	Viyana, Avusturya	2 Haziran 1997

(Kaynak: Svedin, 2011: 383-385)

Amsterdam Antlaşması ve AB Ajansları

AB'de derinleşme sürecinin üçüncü aşamasını oluşturan Amsterdam Antlaşması¹¹ ile Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne doğru genişleme sürecinde olan AB'nin, kurumsal ve siyasal yapısının

¹⁰Aşırı sağcıların kundaklama eyleminde Mölln'de üç Türk, Solingen'de bir Türk ailesinden beş kişi hayatını kaybederken, birkaç kişi ağır yaralanmıştır.

¹¹ 2 Ekim 1997'de imzalanmış, 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir.



güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca AB’nin korunması ve geliştirilmesi amacıyla dış sınır denetimleri, göç, sığınma, suçla mücadele ve suç önlemeye ilişkin tedbirlerle serbest dolaşımın garanti edildiği bir özgürlük ve adalet alanı oluşturulması öngörülmüştür. Antlaşmayla "polis, ceza ve gümrük iş birliği" üçüncü sütunda bırakılırken, "vizeler, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili politikalar" birinci sütun kapsamına alınmıştır. Schengen Protokolü AB müktesebatına dâhil edilerek, üye devletlerin istihdam politikalarının koordinasyonu konusunda AB’nin yetkileri genişletilmiştir.¹² Kurumsal ve karar alma süreçlerinde değişikliklerin¹³ yapıldığı Antlaşmayla, “özgürlük, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü” gibi Birlik değerlerini benimseyen ülkelerin üyelik başvurusunda bulunabileceği, bu değerlerin ihlali durumunda ise üyeliklerin askıya alınabileceği bir mekanizma geliştirilmiştir (Davies, 2003: 11-12; Chalmers vd., 2010: 29; Roney, 2000: 23-24; Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012: 26-27 ; IKV, t.y.a). Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle AB’nin yetkileri artırılırken, aynı yıl ajans oluşturma sürecinde de yeni bir döneme girilmiştir. Komisyonun reform çalışmalarının etkili olduğu bu dönemde yaşanan iki önemli gelişme ajans oluşumunun seyri açısından da belirleyici olmuştur. Bunlardan biri Avrupa’da ulusal sınırları aşan krizlere¹⁴ Komisyonun, etkili politikalarla müdahale kapasitesinin yetersiz kalması; diğeri ise Santer Komisyonun, kötü yönetim ve yolsuzluk gerekçeleriyle¹⁵ istifa etmesidir (DPT, 2002: 126; Özalp, 1999). Santer Komisyonunun ardından göreve başlayan Prodi Komisyonu¹⁶nun önceliği ise bu gelişmelerin sonucu olarak Komisyona karşı oluşan negatif algıyı düzeltmek olmuştur (DPT, 2002: 128; Svedin, 2011: 99). Nitekim, AB’de güçlü bir bürokrasiye sahip olan Komisyonun, uyumlu ve etkin çalışmasında Komisyon Başkanı belirleyici bir rol oynamaktadır. Komisyonun faaliyetlerinde uyması gereken ilkeleri belirleyen Başkan, Komisyonun örgütsel yapısına karar vererek Komisyon üyelerini atamakta ve Komisyonun siyasi gündemini belirlemektedir (Aras ve Akdoğan, 2017: 196). Prodi Komisyonunun çalışmalarının bir kısmını da yeni ajansların kurulması oluşturmuş, bu süreçte kurulan ilk ajans ise Avrupa Yeniden Yapılanma Ajansı (EAR) olmuştur. Yugoslavya Federal Cumhuriyeti’nde, özellikle Kosova’da, ekonomik kalkınma ve mültecilerin geri dönüşüne ilişkin çalışmaların gerçekleştirilmesi için kurulan¹⁷ ajansın, faaliyet alanına sonradan Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Makedonya da dahil edilmiştir. Sırbistan, Kosova, Karadağ ve ilgili ülkelere AB’nin yardım programlarını uygulayan EAR, bu ülkelerde iyi yönetim ve hukuk devletini garanti edecek kurumların güçlendirilmesi, serbest piyasa ekonomisi ve sivil toplumun geliştirilmesine yardımcı olmak amacıyla faaliyet göstermiştir. İlgili ülkelerin AB üyeliğine hazırlanması ve bu süreçte “istikrar ve ortaklık” stratejisinin hayata geçirilmesi konusunda aktif rol üstlenen ajansa, bu ülkelerin yeniden inşası için acil yardım gerektiren alanlar ve gerekliliklere göre finansman antlaşmaları yapma, şartnameler ve ihale davetleri hazırlama, sözleşme imzalama, projeleri ve ödevleri değerlendirme yetkisi verilmiştir. Uluslararası mali kaynaklarla iş birliği içinde olan ajansın

¹² Komisyon ve üye ülkelerin Konseye istihdam raporu sunması, İstihdam Komitesi’nin kurulması sağlanmıştır.

¹³“Güçlendirilmiş işbirliği” yöntemi getirilmiş; AP’nin Konsey karşısında etkinliğinin artırılmış; yasama prosedüründe AP onayına bağlı konuların kapsamına yeni üye katılım prosedürleri, yapısal fonlar, uyum fonları, uluslararası antlaşmaların akdi konuları dahil edilmiştir.

¹⁴ BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy) krizi (1996), Dioksin krizi (1999), Erica tankeri krizi (1999) vb.

¹⁵Bağımsız Uzmanlar Komitesi’nin raporunda Brüksel’deki kontrolü kaybetme”, “yolsuzlukları önleyememe”, “bazı Komisyon üyelerinin ihalelere fesat karıştırması”, “devlet içinde devlet yaratma” gerekçeleri yer almıştır.

¹⁶ 5 Mayıs 1999’da AP, AB Komisyon başkanlığı görevine Romano Prodi’nin atanmasını onaylamıştır.

¹⁷ Merkezi Selanik’te olan ajansın, Belgrad, Piriştina ve Üsküp’te operasyon merkezleri bulunmaktadır.

görev süresi önce 2008'e kadar uzatılmış ardından da faaliyetleri askıya alınmıştır (Tezcan, 2005: 113; EUR-Lex, 2006). Bu dönemde kurulan bir diğer ajans ise Avrupa Polis Koleji (CEPOL) olmuştur. Üye devletlerin üst düzey yasa uygulayıcılarını eğitmek, suçla mücadele, suçun önlenmesi, asayişin, kamu düzeninin sağlanması ve korunması noktasında ortak bir yaklaşım geliştirmek amacıyla faaliyet gösteren ajansın, adı, 2016'da Avrupa Birliği Kolluk Kuvvetleri Eğitim Ajansı olarak değiştirilmiştir. Güvenlik alanında AB önceliklerinden kaynaklanan konularda, üye devletlerle üçüncü ülkelerin kanun uygulayıcılar ile yetkilileri arasında iş birliği ve bilgi paylaşımını öngören CEPOL, daha güvenli bir Avrupa için organize suçla mücadelenin güçlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekmektedir (CEPOL, t.y.a; CEPOL, t.y.b).

Nice Antlaşması ve AB'de Ajanslar

Derinleşme sürecinin dördüncü aşamasını oluşturan Nice Antlaşması ile genişleme sürecine bağlı olarak Birliğin kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde çeşitli değişiklikler¹⁸ yapılmıştır. Antlaşmayla AB vatandaşlarının oturma ve seyahat hakları, ayrımcılığın kaldırılması, vize hakkı, sığınma hakkı ve göç konularında düzenlemeler yapılarak AB Temel Haklar Şartı kabul edilmiş, ortak ticaret politikası, çevre politikası, üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik iş birliği konularında yenilikler getirilmiştir. Ayrıca "Güçlendirilmiş İşbirliği" kapsamına Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)'nin askeri ve savunma konuları dışında kalan alanları dahil edilerek, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) ile Adalet ve İçişlerinde iş birliği öngörülmüştür (Andenas ve Usher, 2003: 4-5; Beneyto, 2009: 14-15; Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012: 27-28). Bu süreçte kurulan ajanslardan Avrupa Güvenlik Araştırmaları Enstitüsü (ISS) ile de ODGP'nin geliştirilmesi amaçlanmıştır. 2001 yılında kurulan ve Birliğin dış güvenlik ve savunma politikasını analiz eden ajansın faaliyetleri arasında, ilgili alanlarda araştırma ve analizler yapmak, raporlar, notlar ve çalışma dokümanları hazırlamak yer almaktadır. Faaliyetlerini gerçekleştirirken araştırma ve tartışma ortamının oluşturulması sağlayan ajans, düzenlenen toplantılarda akademisyenler, bürokratlar, uzmanlar ve karar vericileri bir araya getirmekte, belli durumlarda üçüncü ülkelerin uzmanlarıyla iş birliği yapabilmektedir. Ayrıca güvenlik konularında ABD, Kanada ve AB ülkeleri arasında transatlantik diyalogun geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yürütmektedir (Tezcan, 2005: 114; EUISS, t.y.). Aynı yıl kurulan Avrupa Birliği Uydu Merkezi (EUSC) ise ODGP kapsamında özellikle de OGSP alanında AB'nin karar alma ve eylemlerini desteklemek amacıyla faaliyet göstermektedir. AB üyesi olmayan Avrupa ülkelerine ortaklık antlaşması olması şartıyla açık olan ajans, sağladığı uydu görüntüleriyle, çatışmaların önlenmesi, çatışma durumunda barışın tesisi ve sürdürülmesi, tabii afetlerde ya da savaşların neden olduğu afetlerde insani yardımların ulaştırılması gibi konularda karar alma sürecine teknik destek sağlamaktadır. Uydu aracılığıyla bilgi toplama görevini üstlenen ajans, diğer ilgili kurumlarla ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde çalışmaktadır (Tezcan, 2005: 114; SatCen, t.y.).

2002 yılında kurulan Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA)'nın amacı ise gıda zincirindeki riskleri bilimsel olarak değerlendirmek (pestisitler, biyolojik tehlikeler, kimyasallar, gıda tüketimi ve riskler konusunda bilgi ve verileri izleme ve analiz etme) ve risk iletişimini sağlamaktır. AB'yi böyle bir ajans

¹⁸26 Şubat 2001'de imzalanan ve 1 Şubat 2003'de yürürlüğe giren Antlaşmayla AP'nin sandalye sayısı, Adalet Divanı'nın yapısı, Avrupa Merkez Bankası'nın statüsü, Komisyonun yapısı ve Konseydeki oy ağırlıkları yeniden düzenlenmiştir.



kurmaya yönelten sebep ise BSE (1996)¹⁹ ve dioksin (1999)²⁰ krizlerinin AB gıda politikasında ortaya koyduğu reform ihtiyacıdır. AB’de gıdaya ilişkin ilk Konsey Direktifi 1962’de çıkarılmış, ortak bir gıda pazarı oluşturmaya yönelik bu düzenleme, ticari engellerin kaldırılmasına odaklandığı için halk sağlığı olgusu geri planda kalmıştır. Halk sağlığının korunması yönelik düzenlemeler ise 1980’lerin sonunda Konseyin, gıda ve veteriner kontrolünün yanı sıra gıda hijyeni ve kontaminantlara ilişkin direktifleri kabul etmesiyle AB hukukuna girmiştir. AB’nin gıda politikası konusunda artan düzenleme alanı ise bu düzenlemelerin uygulanmasından sorumlu olan Komisyonun rolünü de güçlendirmiştir. Bu süreçte üye ülkeler, uzmanlar ve çıkar gruplarını temsil eden komitelerle çalışan Komisyon, ulusal denetim ve kontrol prosedürlerini koordine etmek için çeşitli birimler oluşturmuştur²¹. Gıda güvenliği kurumsal olarak Komisyon bünyesindeki farklı birimlerde kalmış, Tüketici Politikası Genel Müdürlüğü’ne (1995) de bu konuda bir yetki verilmemiştir. BSE krizi baş gösterene kadar üye ülkeler, karşılıklı olarak düzenleyici önlemleri tanımış; ortak düzenleyici önlemleri ise yerel endüstri ve tüketicileri koruma noktasında desteklemişlerdir. BSE krizinin gıda ürünlerindeki iç pazarı bozmasıyla birlikte gıda güvenliği bir Topluluk sorunu olarak ortaya çıkmış ve AB’nin düzenleyici yaklaşımını önemli ölçüde değiştirmiştir. AB gıda politikasındaki reformun bir parçası olarak kurulan EFSA ise, güvenilir gıda garantisi için güncel bilimsel bilgi, tavsiye ve değerlendirmelerini karar mercilerine sunarak bilinçli karar alınmasına yardımcı olmaktadır (Svedin, 2011: 204; EFSA, t.y.). Aynı yıl kurulan bir diğer ajans ise Adli İşbirliğini Geliştirmek İçin Avrupa Organı (Eurojust) olmuştur. Eurojust’ın amacı başta organize suçlar olmak üzere, sınırı aşan suçların takibi ve soruşturulmasında üye ülkelerin yetkili makamları arasında iş birliği ve koordinasyonu güçlendirmektir. Üye ülkelerde başlatılan soruşturma ve hukuki sürece ilişkin iş birliği ve iade taleplerinin yerine getirilmesi konusunda iyileştirmenin sağlanması da bu kapsamda yer almaktadır. Avrupa Temel Haklar Şartı ilkelerine uygun olarak faaliyet gösteren ve her bir üye devletten hakim, savcı veya üst düzey emniyet teşkilatı mensuplarından (College) oluşan Eurojust’ta, terörizm, siber suçlar, insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, AB’nin mali çıkarlarına yönelik suçlar, göçmen kaçakçılığı, çevre suçları ve dolandırıcılık vb. suçlar takip edilmektedir. EUROPOL’ün yetki alanına giren tüm alanlarda faaliyet gösterebilen Eurojust, üye devlet makamlarından soruşturma açılmasını isteme, ortak soruşturma ekibi kurma, soruşturma kapsamındaki suçla ilgili veritabanı oluşturma yetkisine sahiptir (Tezcan, 2005: 117; Dinan, 2005: 423; Eurojust, t.y.).

2002’de Topluluk sularında deniz güvenliğinin artırılması amacıyla kurulan Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı (EMSA) ise deniz kazaları ve gemilerin neden olduğu deniz kirliliği ile denizlerde meydana gelen can kaybı risklerinin azaltılması için çalışmaktadır (EMSA, t.y.). AB sularında deniz kazaları sonucu oluşan kirliliğin önlenmesi için 1993’den itibaren “güvenli denizler için ortak bir politika” yaklaşımı benimsenmiştir. Ancak “The Sea Empress” (1996), Erika (1999) ve Prestige (2002) deniz kazaları, deniz taşımacılığının güvenliği konusunda Avrupa kamuoyu ile AB ve yerel makamlar için ciddi bir uyarı

¹⁹ Sığır beyninde ortaya çıkan ve hayvan karkaslarından üretilen et ve kemik ununun hayvan yemlerine katılmasıyla yayılan hastalığın insanlar üzerinde etkileri ortaya çıkmıştır.

²⁰ Hayvan yemlerine kanserojen dioksin içeren hayvansal yağın karışmasıyla ortaya çıkan kriz, AB’de kısa sürede yayılmıştır.

²¹ Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Muayene ve Kontrol Ofisi (OVPIK-1991), Gıda ve Veteriner Dairesine (FVO) dönüştürülmüştür.

görevi görmüştür. Erika kazasında²² 20.000 ton Prestige²³ kazasında ise tahminen 63.000 ton ham petrolün denize dökülmesiyle yaşanan çevre kirliliği, gemilerin oluşturduğu riskle ilgili Avrupa kurallarının güçlendirilerek uyumlaştırılması gerekliliğine dikkat çekmiştir. Doğal çevre üzerinde yıkıcı bir etki oluşturan, kirliliği temizleme masrafları yanında turizm ve balıkçılık sektöründe maddi kayıplara yol açan bu kazalar, kirlilikten etkilenen ülkelerde normal yaşam seyrini bozan sosyo-politik etkiler doğurmuştur. AB makamları ise kazalardan sonra AB limanlarına girişi yasaklanan gemiler için “kara liste” hazırlamış, uyarı niteliğinde olan bu listeyle gemilerin eksikliklerinin tespit edilmesi ve bu eksikliklerin ivedilikle giderilmesi öngörülmüştür. EMSA ise bu süreçte gemilerin teknik standartlarını belirleyen ve belirli bir ülkede kayıtlı gemilerin yeterli standartla sahip olup olmadığını inceleyen “klas kuruluşları” denetleme görevini üstlenmiştir (Güneysu ve Tabanlı, 2020: 111-123). Aynı yıl Avrupa’da sivil havacılık güvenliği ve çevre koruma amacıyla Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı (EASA) kurulmuştur. Ajans, sivil havacılık alanında tek biçim güvenlik düzeyinin kurulması ve sürdürülmesi; malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımının kolaylaştırılması; Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) yükümlülüklerinin üye devletlerde uygulanmasını sağlama görevlerini üstlenmiştir. Düzenleme ve sertifikasyon sürecinin rantabl hale getirilmesi kapsamında üye devletler arasında sertifika süreci sağlayarak belli kararları alma yetkisi olan EASA, AB mevzuatının uygulanmasının kontrolünde Komisyona yardımcı olmaktadır. Ayrıca sivil havacılık güvenliği ve çevre korumadan sorumlu uluslararası organizasyonlara teknik yardım yanında AB dışı ülkelerin havacılık birimlerine de destek sağlamaktadır (Tezcan, 2005: 108; EASA, t.y.). **Tablo 2.**’de 1999 ve 2002 yılları arasında kurulan AB ajanslarının kuruluş tarihleri ve merkezleri belirtilmiştir.

Tablo 2. AB’de Ajansların Gelişimi (1999-2002 Yılları)

Ajans Adı	Merkezi	Kuruluş Tarihi
EAR	Selanik, Yunanistan	15 Kasım 1999
CEPOL	Bramshill, Birleşik Krallık	22 Aralık 2000
ISS	Paris, Fransa	20 Temmuz 2001
EUSC	Torrejon Ardoz, İspanya	20 Temmuz 2001
EFSA	Parma, İtalya	28 Ocak 2002
Eurojust	Lahey, Hollanda	28 Şubat 2002
EMSA	Lizbon, Portekiz	27 Haziran 2002
EASA	Köln, Almanya	15 Temmuz 2002

(Kaynak: Svedin, 2011: 383-385)

Lizbon Antlaşması’na Giden Süreçte AB’de Ajanslar

²²31.000 ton petrol taşıyan Malta bayraklı “Erika”, 11 Aralık 1999’da Fransa’nın, Biscay Koyu’nda batmıştır.

²³77.000 ton petrol taşıyan Bahamalar’a kayıtlı, Yunanistan’da işletilen “Prestige” 19 Kasım 2002’de İspanya kıyılarında batmıştır.



Nice Antlaşması ile bir AB Anayasasının gerekliliğine dikkat çekilerek kurucu antlaşmaların revize edilmesine karar verilmiş²⁴, ardından Avrupa konvansiyonunun²⁵ hazırladığı anayasal antlaşma metni, Roma'da imzalanarak (2004) üye ülkelerin onayına sunulmuştur (Andenas ve Usher, 2003: 6-7). AB'de ajans sayısının da arttığı bu dönemde sadece 2004 yılında altı ajans kurulmuştur. Bu ajanslardan Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA), etkili ve yüksek düzeyde bir ağ ve bilgi güvenliğinin sağlanması için oluşturulmuştur. AB bilgi güvenliği politikası ise, ekonomi alanında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanım etkinliğini artırabilmek için gerekli güvenlik önlemlerinin belirli bir standart çerçevesinde sağlanmasına dayanmaktadır. Bu kapsamda başta kişisel mahremiyet olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin korunması, bireylerin çevrimiçi ticarete güvenmelerinin sağlanarak refah seviyesinin artırılması ve ticari genişlemeye katkı sağlamak amaçlanmaktadır. AB, bu amaca ulaşmak için, uluslararası sözleşmeler ve direktifleri temel araçlar olarak kullanmaktadır. Uluslararası sözleşmelerle (Siber Suçlar Sözleşmesi-SSS gibi) uluslararası bilişim suçlarının düzenlenmesi ve AB sınırlarının da ötesinde güvenlik şemsiyesi oluşturulması öngörülürken; veri koruma direktifleriyle de Avrupa Ekonomik Alanı'ndaki tüm kurum ve bireylerin verilerinin en üst seviyede korunması amaçlanmıştır (Henkoğlu ve Yılmaz, 2013: 467). ENISA ise ağ ve bilgi güvenliği bilincinin artırılmasının iç pazarın düzgün işlemesine katkı sağlayacağından hareketle, sektörlerarası iş birliğini, üye devletlerdeki siber güvenlik paydaşlarını, AB kurumları ile ajanslar arasındaki iş birliğini teşvik etmektedir. AB siber güvenlik kurumsal haritasını oluşturan ajans, siber güvenliği teknik siber uzmanlardan oluşan bir yapıyla sınırlandırmamış, bunu AB politikasının tüm alanlarına yerleştirmeyi hedeflemiştir (ENISA, t.y.).

Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC) ise Avrupa'nın bulaşıcı hastalıklara karşı savunmasını güçlendirmeyi amaçlamıştır. AB'nin toplum sağlığı ve güvenliğini korumaya yönelik girişimleri 1950'li yıllarda Avrupa grip izleme sistemiyle başlamıştır. 1987'de ilk Avrupa gözetim ağı Eurosentinel Scheme kurulmuş ardından da 1996'da Avrupa'nın en eski ve en iyi bulaşıcı hastalık izleme sistemlerinden birisi olan Avrupa Grip Gözetim Programı (EISS) geliştirilmiştir. 1980'lerden sonra araştırma, eğitim ve hastalığa özgü izleme ağlarını kurarak kıta çapında gözetim sistemine kaynak sağlayan AB, sınır ötesi bulaşıcı hastalık gözetimi ve kontrolündeki bir dizi başarısızlığın ardından Avrupa'nın bulaşıcı hastalıklara karşı savunmasını güçlendirmek için ECDC'yi kurmuştur. Kıta çapında hastalık sürveyansını ve erken uyarı sistemlerini geliştirmek için Avrupa'daki ulusal sağlık koruma kurumlarıyla çalışan ECDC, uzmanlarla birlikte bulaşıcı hastalıkların oluşturduğu riskler hakkında güvenilir bilgi sağlamayı amaçlamıştır. Bu kapsamda bilimsel ve teknik verileri arama, toplama, harmanlama, değerlendirme ve yayma görevini üstlenen ajans, Komisyon, üye devletler, Topluluk kurumları ile halk sağlığı alanında aktif olan uluslararası kuruluşlara bilgi sunmaktadır. Küresel Salgın Uyarısı ve Müdahale Ağı (GOARN) ortağı olan ECDC, altyapısını, var olan hastalık ağlarıyla ilişkilendirerek, geliştirdiği epidemiyolojik raporları ilgili mercilerle paylaşmakta ve özellikle Doğu

²⁴Kabul edilen deklarasyonla her kesimden kişi ve kuruluşların katılımıyla açık bir tartışma ortamının oluşturularak Laeken Zirvesi'ne (2001) kadar sürecin tamamlanması, Birliğin daha demokratik, saydam, etkin olması ve Avrupa için bir Anayasa hazırlanması yönünde karar alınmıştır.

²⁵ Üye ülkeler, aday ülke temsilcileri, ulusal parlamentolar ve sivil toplumun katılımıyla oluşmuştur.

Avrupa devletlerinde kapasite arttırma ve eğitim faaliyetleri yürütmektedir (Akdoğan vd., 2020: 42-43; ECDC, t.y.). Aynı yıl AB’de demiryolu sisteminin etkinliğini arttırmak ve Tek bir Avrupa Demiryolu Bölgesinin sınırlar olmadan etkili bir şekilde işlemlerini sağlamak için Avrupa Demiryolu Ajansı (ERA) kurulmuştur. AB’de ortak pazar hedefi, malların ve yolcuların serbest geçişini öngörürken, açık ulaştırma sistemlerinin de kurulmasını zorunlu hale getirmiş; üye ülkeler arasındaki hızlı tren ve konvansiyonel hatlardaki teknik altyapı sistemlerinin uyumlu olmaması buna engel teşkil etmiştir. 1970’lerden 1990’lı yıllara kadar Avrupa demiryolları eskimiş altyapı, düşük verimlilik, sınır geçiş formaliteleri ve farklı emniyet kuralları vb. nedenlerle ulaştırma sektöründe ciddi oranda pay kaybetmiştir. 1989’da Komisyonun demiryolu politikasında reform ihtiyacına dikkat çekmesinin ardından, rekabetçi, yüksek performanslı, sürdürülebilir ulaştırma sisteminin parçası olan ve ortak pazarı destekleyen bir demiryolu sistemi öngörülmüştür. Buna yönelik uygulamaların hayata geçirilmesi yönünde bildiri yayınlayan Komisyon, 1992, 1996, 2001 ve 2011 yıllarında hazırladığı Beyaz Kitaplarda da AB ulaştırma politikasının hukuki temellerini açıklamıştır. 2001’de yayımlanan Beyaz Kitapta, taşımacılık türleri arasındaki dengenin değiştirilmesi, darboğazların giderilmesi, kullanıcıların ulaştırma politikasının merkezine yerleştirilmesi, ulaştırma sektöründe küreselleşmenin yönetilmesi başlıkları yer almış, bu kapsamda hazırlanan İkinci Demiryolu Paketinde (2004) ise ERA’nın kurulması öngörülmüştür (Uğurlu, 2018: 37-40). ERA, demiryolu güvenliğine uyumlaştırılmış bir yaklaşımı teşvik ederek buna yönelik teknik engelleri kaldırmak, ERTMS ve telematik uygulamalarında teknik ve yasal çerçeveyi tasarlamak, demiryolu sistemi bilgilerinin erişilebilirliği ve kullanım ile sektörün rekabetçi konumunu iyileştirerek araç yetkileri ve güvenlik sertifikaları vermek amacıyla faaliyet göstermektedir (ERA, t.y.).

AB’de ajans sayısının arttığı bu süreçte on yeni ülkenin katılımıyla AB tarihinin en kapsamlı genişlemesi gerçekleşmiştir. Buna göre 1 Mayıs 2004’de beşinci genişleme ile Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi AB’ye katılmıştır. Bu gelişmenin ardından aynı yıl AB’nin kriz yönetimine ilişkin savunma kapasitesinin artırılması ve OGSP’nin desteklenmesi amacıyla Avrupa Savunma Ajansı (EDA) kurulmuştur. AB bütünleşme çabalarının merkezinde savunma alanında iş birliğinin sağlanması yer almış, bunda Avrupa’nın doğusunda yaşanan sorunlar ve bu sorunların Avrupa güvenliği için tehdit oluşturması etkili olmuştur. Savunma alanında AB ajansının kurulması yıllarca tartışılrsa da, böyle bir girişimi tetikleyen gelişme Irak Savaşı olmuş, bu savaşla algılanan risk, Avrupa’da askeri alanda iş birliğinin gerekliliğini ortaya koymuştur. 1998’de yapılan St. Malo Zirvesinde ise AB’nin uluslararası krizlere müdahale edebilmesini sağlayacak özerk bir eylem kapasitesinin askeri güçle desteklenmesi; NATO’nun toplu olarak harekete geçmeye karar veremediği durumlarda, AB’nin kendi başına askeri operasyonlar yürütebilmesi; AB’nin NATO kaynaklarından yararlanması ve/veya kendi imkân ve kabiliyetlerini geliştirmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasına karar verilmiştir. “Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon” yapılmasının kararlaştırıldığı Laeken Zirvesi (2001)’nin ardından, sektör temsilcilerinin katkısıyla muhtemel bir ajansın işlevini detaylandırarak bir Savunma Çalışma Grubunun (2002) kurulması öngörülmüştür. Grubun hazırladığı raporda silahlanmayla ilgili bir iş birliği olmadığı, askeri kapasite açısından ilerlemenin de savunma bütçesiyle değil, tedarik, silah, araştırma ve kalkınma yönüyle olması gerektiği belirtilmiştir. Askeri teknolojinin pahalı ve komplike



olması üye ülkeleri iş birliğine sevk etmiş, 2003’te yapılan AB Zirvesi’nde AB’nin askeri kapasitesinin gelişmesine yardımcı olması için EDA’nın kurulmasına karar verilmiştir. Savunma ve güvenlik kabiliyetleri için stratejik teknolojilerde liderlik etmeyi önceleyen EDA, ilgili alanlarda iş birliğini teşvik ederek yeni girişimler başlatmak ve savunma kabiliyetini güçlendirmek için çözümler sunmaktadır (Kütükçü, 2018: 9-22; EDA, t.y.).

2004’de Avrupa vatandaşlarının Avrupa’nın uydu ve navigasyon programlarından en iyi şekilde faydalanması amacıyla Avrupa GNSS²⁶ Denetleme Kurumu (EGSA) kurulmuştur. GNSS, arama-kurtarma, hedef bulma, görüşün sınırlı ya da hiç olmadığı hava koşullarında uçakların iniş-kalkışı gibi askeri alanlarda, her türlü kara, deniz ve hava araçlarının navigasyonu, jeodezik ve jeodinamik ölçmeler, kadastral ölçmeler, deformasyon ölçmeleri, araç takip sistemleri, turizm, tarım, ormancılık, spor, güvenlik, hidrografik çalışmalar ve Coğrafi Bilgi Sistemi uygulamaları gibi bir çok alanda kullanılmaktadır. EGSA ise bu kapsamda katma değerli ve kaliteli hizmet, yenilikçi ve etkili uygulamalar, kullanıcılara yönelik teknoloji geliştirme ile güvenli ve erişilebilir hizmet sağlamak için çalışmaktadır (Koca ve Ceylan, 2018: 63; EGSA, t.y.). Aynı yıl kurulan Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı (FRONTEX) üye devletlere AB dış sınırlarının denetimi ve gözetiminde, Topluluk mevzuatının uygulanmasına yardımcı olmayı amaçlamıştır. Schengen Antlaşması’nın(1995) imzalanmasıyla iç sınırların kaldırıldığı AB’de, iç sınırların geçirgenliğinden dolayı terörizm, kaçakçılık, insan ticareti, mülteci, yasadışı göç, sınırı aşan suçlarla ilgili güvenlik sorunları yaşanmaya başlanmış bu durum, yeni dış sınır politikalarının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Schengen Antlaşması ile uygulanmaya başlanan Entegre Sınır Yönetim Sistemi ile de kişilerin, malların ve hizmetlerin geçişini kolaylaştıran, dış sınırların güvenliğini arttıran sınırla ilgili tüm kurumların koordinasyonunu ve iş birliğini sağlayan yeni bir model öngörülmüştür. Modelle, vize süresi dolanların, yasadışı giriş yapanların geri gönderme ve geri kabul uygulamalarında ortak sürecin işler kılınması sağlanmış, VIS²⁷, SIS²⁸, EURODAC²⁹ sistemleri uygulanmaya başlanmıştır. Genişleme süreçleriyle yeni dış sınırlara sahip olan AB’de, dış sınırların korunması, göç ve iltica olguları, artan organize suçlar ve 11 Eylül terör saldırılarıyla daha fazla önem kazanmıştır. Bu kapsamda AB, üye ülkelerin kitlesel göç ve yasadışı faaliyetlere maruz kalması durumunda olaylara müdahale etmek; ihtiyaç bildiren üye ülkeye yardım etmek için operasyonel faaliyetleri yönetecek ortak bir sınır güvenlik sisteminin kurulmasını öngörmüştür. Durumsal farkındalığa dayalı olarak dış sınırların savunmasızlığını azaltmayı amaçlayan FRONTEX, güvenli, emniyetli ve iyi işleyen AB sınırları için Avrupa sınır ve sahil güvenlik yönetimini planlama ve sürdürme görevini üstlenerek operasyonel iş birliğini koordine etmektedir (Karaca, 2016: 25-30; FRONTEX, t.y.). AB’de ajans kurma süreci 2005’de kurulan Topluluk Balıkçılık Kontrol Ajansı (CFCA) ile devam etmiştir. CFCA, AB Ortak Balıkçılık Politikasının (OBP) uygulanması için üye devletler arasında iş birliğini sağlayarak, balıkçılık kontrol ve

²⁶ Global Navigation Satellite Systems

²⁷Vize Sistemi (2008), üye ülkeler arasında bilgi alışverişi ile ortak vize politikasının uygulanması sağlanmaktadır.

²⁸Schengen Bilgi Sistemi (1995), dış sınır kontrollerinde Schengen ülkelerinin polis, sınır muhafızları, gümrük muhafaza ve vize merkez birimleri arasında bilgi alışverişi sağlanmaktadır.

²⁹2000 yılında kurulan sistemle, yasadışı göçmen ve mültecilerin tespiti, sığınma başvurularının takibi, yasal ve yasadışı yollardan girişler parmak izi kaydıyla takip edilmektedir.

denetim faaliyetlerinin operasyonel koordinasyonunu gerçekleştirmektedir. Balıkçılık faaliyetlerinin kurallarla yönetilmesini ifade eden balıkçılık yönetimi, kaynaklar hakkındaki bilginin bir araya getirilerek, planlama, danışma, karar alma ve tahsis süreçlerini kapsamaktadır. AB’de bu süreç, Birlik suları içinde ve dışında kaynakların devamlılığını sağlamak için OBP ile düzenlenmektedir. AB’de 1970’lerde uygulanmaya başlayan ve her on yılda bir yapılan reformlarla güncellenen³⁰ OBP, Avrupa’nın balık filolarını düzenleme, balık stoğunu koruma, üye ülkelerin AB sularına eşit bir şekilde erişimini sağlama ve sektörde adil rekabet koşullarının oluşturulmasına yönelik kuralları içermektedir. Balıkçılık sektöründe ortak bir standart oluşturma ve sürdürülebilir balıkçılığa katkı sağlamak amacıyla çalışan CFCA ise, kuralların uygulanması ve denetimini yaparak sektörel iş birliğini teşvik etmektedir (Eman, 2015: 1; IKV, t.y.b; EFCA, t.y.).

2006’da kurulan Avrupa Kimyasallar Ajansı (ECHA) ise vatandaşların yaşam kalitesini iyileştirmek için kimyasalların sürdürülebilir ve güvenli kullanımını teşvik etmektedir. ECHA, AB’nin yayınladığı kimyasallar mevzuatını uygulayarak insan sağlığına, çevreye, Avrupa’daki yenilikçiliğe ve rekabet gücüne katkı sağlamaktadır. AB, şirketlerin ürettikleri veya ithal ettikleri kimyasal maddelerin tehlikeleri hakkında bilgi³¹ vermelerini zorunlu kılmış, kimyasal maddelere ilişkin mevzuatı REACH Tüzüğü adıyla tek bir çatı altında toplamıştır. REACH Tüzüğü gereği, üye ülkelerde faaliyet gösteren ve yılda bir tondan fazla kimyasal madde üreten veya ithal eden şirketler, ürettikleri veya ithal ettikleri kimyasal maddeleri ECHA’ya kaydettirmektedir. ECHA, üye ülkelerle birlikte, insanları ve çevreyi korumak için risk yönetimi durumunda en tehlikeli maddelere odaklanmakta, şeffaf, özerk, güvenilir ve etkili bir bilgi merkezi işlevi görmektedir (Güven, 2009: 46; ECHA, 2022). Aynı yıl kurulan Avrupa Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (EIGE) ile AB politikalarında ve ulusal politikalarda cinsiyet eşitliğinin yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Ortak Pazar hedefinin benimsendiği AET’de, toplumsal cinsiyet olgusuna yaklaşım da bu çerçevede gerçekleşmiş, cinsiyet eşitliği politikalarında iş gücü piyasasında fırsat eşitliği uygulamaları öne çıkmıştır. İlk kez Roma Antlaşması’yla mevzuata giren, bu süreçte rekabet ve iş gücü alanıyla sınırlı kalan cinsiyet eşitliği kavramı, takip eden süreçte eşit ücret ve eşit davranış, pozitif ayrımcılık ve anaakımlaştırma yaklaşımlarıyla birlikte önemli bir değişim sürecinden geçmiştir. Buna göre 1970’lerin ortasından 1980’lere kadar kamusal alanlarda kadın ve erkeğin eşit hak ve fırsatlara sahip olmasını öngören eşit ücret ve eşit davranış yaklaşımı benimsenirken; 1980’lerden itibaren de çalışma hayatında cinsiyet ayrımcılığını önlemeye yönelik “koruma tedbirleri” (ya da fırsat eşitliği) kapsamında pozitif ayrımcılık yaklaşımı benimsenmiştir. Bu süreçte 76/207/EEC sayılı yönerge ve Konseyin Kadınlar için Olumlu Eylemin Geliştirilmesi Tavsiye Kararı (13 Kasım 1984) ile birlikte dört Eylem Planı kabul edilmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren uygulanan ana akımlaştırılma yaklaşımıyla toplumsal cinsiyet politikaları temel düzenlemelere yerleştirilerek istihdam açısından saptanan hedefler (1997) ve istihdam stratejisi (2000) ile AB’nin sosyal politika alanlarındaki rolü arttırılmıştır. “Cinsiyet Eşitliği İçin Çerçeve Strateji (2000)” ile de AB, ekonomik yaşam; siyasal katılım ve temsil; sosyal hakların kullanılması; sivil yaşam; kadın ve erkeklerin rolleri konusunda teşvik edici bir görev üstlenmiştir. EIGE ise cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi, güçlendirilmesi, bu alanda farkındalığın

³⁰ En son 2014 yılında güncellenmiştir.

³¹ Teknik bilgiler dahil her bir kimyasalın insan ve çevre üzerindeki etkisi hakkındaki bilgiler dahildir.



arttırılması ve ayrımcılıkla mücadelede Avrupa'nın bilgi merkezi olma görevini üstlenmiştir (Ayata ve Takkaç, 2020: 202-204; EIGE, t.y.). Diğer yandan 1 Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla üye sayısı 27 olan AB'de, aynı yıl (2004'de Roma'da imzalanan ve üye ülkelerin onayına sunulan anayasal antlaşma metninin kabul edilmemesi üzerine anayasal nitelikte unsurlara yer verilmeyen tadil bir antlaşma metni ile) Lizbon Antlaşması sürecine girilmiştir. **Tablo 3.**'de 2004 ve 2006 yılları arasında kurulan AB ajanslarının kuruluş tarihleri ve merkezleri belirtilmiştir.

Tablo 3. AB'de Ajansların Gelişimi (2004-2006 Yılları)

Ajans Adı	Merkezi	Kuruluş Tarihi
ENISA	Girit, Yunanistan	10 Mart 2004
ECDC	Solna, İsveç	28 Nisan 2004
ERA	Lille, Valenciennes, Fransa	29 Nisan 2004
EDA	Brüksel, Belçika	12 Temmuz 2004
EGSA	Brüksel, Belçika	12 Temmuz 2004
FRONTEX	Varşova, Polonya	26 Ekim 2004
CFCA	Vigo, İspanya	26 Nisan 2005
ECHA	Helsinki, Finlandiya	18 Aralık 2006
EIGE	Vilnius, Litvanya	20 Aralık 2006

(Kaynak: Svedin, 2011: 383-385)

Lizbon Antlaşması ve AB'de Ajanslar

Derinleşme sürecinin son aşamasını oluşturan Lizbon Antlaşması ile daha demokratik, şeffaf ve etkili işleyen bir yapı için Birliğin kurumsal yapı, yetki ve faaliyetlerinde ekonomik ve siyasi bütünleşmeye yönelik köklü değişiklikler yapılmıştır³² (Piris, 2010: 36-40; Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012: 31-33). Antlaşma ile AB'nin üç sütunlu yapısı kaldırılmış, Özgürlük, Güvenlik, Adalet (ÖGA) alanı tek bir başlık altında düzenlenmiştir. Bu süreçte ajanslarla ilgili ilk kazanım ise EUMC'nin Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (EFRA)'na dönüştürülmesi olmuştur. Irkçılık, yabancı düşmanlığı ve antisemitizm dâhil tüm temel haklar alanından sorumlu olan EFRA'nın kuruluş sürecinde Komisyon, Halka Danışma Dokümanı (Public Consultation-25 Ekim 2004) yayınlamış, ardından da çok sayıda aktörün katılımıyla bir Açık Oturum (Public Hearing-25 Ocak 2005) düzenlemiştir. Temel sloganı, "temel hakları AB'de

³²13 Aralık 2007'de imzalanan ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Antlaşmayla, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın adı "AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" olarak değiştirilmiş; "Topluluk" kavramının yerini "Birlik" kavramı olarak AB tüzel kişiliğe kavuşmuş; Konsey kararları için yeni bir çifte çoğunluk sistemi getirilerek nitelikli çoğunlukla alınan kararlara göç, iltica, yabancıların dolaşımı, polis ve yargıda iş birliği konuları eklenmiş; Konseye 2,5 yıllığına seçilecek başkan öngörülmüş; dış politika ulus-üstü yapıdan çok hükümetler-arası olma niteliğini korumuş; AB Zirvesi ve Avrupa Merkez Bankası'na AB kurumu statüsü verilmiş; AB Dış İşleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve Avrupa Dış Eylemler Servisi kurulmuş; AP'nin yetkileri arttırılarak ortak karar usulü, olağan yasama usulü olarak -ODGP hariç- benimsenmiş; Komisyondaki temsilci sayısının her üye devletten bir kişi olması kararlaştırılmış; AB mevzuatı oylamalarının kamuya açık yapılması öngörülmüş; "vatandaş girişimi" getirilmiş; "katmanlı yetki" ilkesine uymayan yasama önerilerine karşı ulusal parlamentolara itiraz hakkı tanınmış; ulusal parlamentoların AB Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcılığını kabul etmesi ve Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olması öngörülmüş; AB üyeliğinden ayrılma konusu düzenlenerek üyelik başvuru koşullarının hukuki temeli güçlendirilmiştir.

yaşayan herkes için gerçeğe dönüştürmek" olan ajansın, amacı da Birliğin organ, kurum, ofis ve ajanslarına, AB hukukunun uygulandığı hallerde üye ülkelere, temel hakların sağlanmasına yönelik yetkileri çerçevesinde yardım ve uzmanlık sağlamaktır. Yaş, engellilik ve etnik köken konularında, ayrımcılıkla mücadelede, kişisel verilerin korunması ve adalete erişim sağlanmasında, yerelden uluslararası düzeye çeşitli paydaşlarla çalışan EFRA, ilgili alanda topladığı bilgileri ve uzman tavsiyelerini politika alanında karar otoriteleriyle paylaşmaktadır (Karayağıt ve Özceviz, 2018: 8-11; EFRA, t.y.).

2009'da kurulan Enerji Düzenleme Kurumu İşbirliği Ajansı (ACER) ise elektrik ve doğal enerji sektöründe Avrupa iç enerji piyasasının entegrasyonu sağlamaktadır. 1950'li yıllarda en önemli enerji kaynağının kömür olduğu Avrupa'da, kömür üretiminin kontrolü, bütünleşmenin sağlanmasında belirleyici olmuş, AKÇT'nin kurulmasıyla da bu alandaki yetkiler yüksek otoriteye devredilmiştir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan gelişmeler (Mısır-İsrail Savaşı (1956), İngiltere ve Fransa'nın Süveyş Kanalı'na müdahalesi ve Altı Gün Savaşı (1967)) enerji konusunu ve bu alandaki sınırlı kaynaklarla birlikte nükleer enerjiyi gündeme getirmiştir. Takip eden dönemde uluslararası politikada yaşanan gelişmelerin enerji arzında yarattığı darboğaz; enerji ürünleri için ortak pazar oluşturma ve üye ülkelerin enerji politikalarını uyumlaştırma çabalarıyla aşılmaya çalışılsa da enerji arzını etkilemek mümkün olmadığı için enerji talebi kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. 1973 ve 1979'da iki petrol krizi yaşayan ve enerji arzının güvensizliği, fiyat istikrarsızlığı, ödemeler dengesi açıklarıyla uğraşmak zorunda kalan Avrupa Toplulukları, ikincil düzenlemeler çerçevesinde ortak hedeflerle rekabet gücünü arttırmaya yönelmişlerdir. 1987'de Yeni Enerji Politikası ile rekabetçi tek bir Avrupa pazarının kurulması çerçevesinde sektörün yeniden yapılandırılarak, çevreye duyarlı enerji kaynaklarının kullanılması ve enerji arz güvenliğinde dışa bağımlılığının azaltılması³³ öngörülmüş bu kapsamda çeşitli antlaşmalar³⁴ yapılmıştır. 2002'den sonraki Yeni Enerji Politikası ile de içerde iç pazara dayalı ortak bir enerji politikası, dışarıda ise bütüncül bir yaklaşım benimsenerek iklim değişikliğiyle de mücadele öngörülmüştür. Ayrıca, enerji konusu Lizbon Antlaşması'nda yer almış, Avrupa Enerji Düzenleyiciler Konseyi (CEER)³⁵; Elektrik ve Doğal Gaz Düzenleyiciler Grubu (ERGEG)³⁶ oluşturulmuştur. ACER ise üye devletlerin enerji düzenleyici otoritelerinin faaliyetlerini gözlemleyerek, enerji pazarının düzenlenmesi konusunda danışma görevi üstlenmiştir. ACER, şeffaflık ilkesi gereği, kamuoyuna ve pazardaki aktörlere düzenli bilgi sunarak elektrikle doğal gaz iç pazarının işleyişi ve tüketicilerle ilgili raporlar yayınlamaktadır. Ajans özek yapısıyla ulusal düzenleyici otoriteler arasında iş birliğini teşvik ederek ulusal enerji piyasalarının entegrasyonu ile üye devletlerde mevzuatın uygulanmasını ve AB'nin enerji politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır (Dursun, 2011: 33-97; ACER, t.y.). Aynı yıl kurulan Avrupa Elektronik Haberleşme Düzenleyicileri Kurulu (BEREC) ile elektronik iletişim ağları ve hizmetleriyle iç pazarın gelişmesine katkı sağlanması amaçlanmıştır. Ancak BEREC'den önce Avrupa ülkelerinin telekomünikasyon alanındaki düzenleyici kurumları istişari ve informel nitelikte olan Bağımsız Düzenleyiciler Grubunu (IRG) (1997) kurmuştur. Ardından da Komisyonun katıldığı Avrupa

³³Doğu Avrupa enerji kaynaklarının Batı Avrupa'ya açılması kapsamında Topluluk üyesi ülkelerle Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında enerji altyapısının genişletilerek ticaretin artırılması için Avrupa Enerji Antlaşması imzalanmıştır.

³⁴Avrupa Enerji Şartı Antlaşması (1991), buna dayalı Enerji Şartı Antlaşması, Devletlerarası Petrol ve Doğal Gaz Taşımacılığı Antlaşması.

³⁵ Üye devletlerin bağımsız düzenleyici otoriteleri tarafından kurulan gönüllü iş birliğine dayalı dernektir.

³⁶ Üyesi devletlerin düzenleyici otoriteleri tarafından kurulan Komisyona teknik danışmalık yapan organdır.



Düzenleyiciler Grubu (ERG) (2002) kurularak bu grupların ortak çalışması öngörülmüştür. ERG'nin devamı niteliğinde olan BEREC ise düzenleyici kurumlar arasında ortak yaklaşımları belirleyerek iyi uygulamaları öne çıkarmakta; ağlara bağlanabilirliği, erişimi, rekabeti ve yatırımları teşvik ederek vatandaşların çıkarlarını desteklemektedir. Avrupa için dijital pazarın bağımsız, tutarlı ve kaliteli bir şekilde düzenlenmesini sağlayan BEREC, elektronik iletişim alanında Komisyona ve ulusal düzenleyici makamlara görüş ve tavsiye sunmakta, AB düzenleyici çerçevesinin uygulanmasına yönelik rehberler hazırlayarak, düzenleyici kurumlara yardımcı olmaktadır (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu [BTK], 2017; BTK, 2014: 25; BEREC, t.y.).

AB'de 2010 yılında ortak bir Avrupa iltica sistemi için Avrupa İltica Destek Ofisi (EASO) kurulmuştur. AB kuruluş antlaşmalarında ortak iltica ve mülteci politikalarına yönelik bir madde bulunmamakla birlikte, entegrasyon sürecinde yaşanan tecrübeler, bu konuda bir koordinasyonun gerekliliğini ortaya koymuştur. AB iltica ve mülteci politikalarının temeli ise Dublin Kararları'na (1990) dayanmaktadır. Buna göre iltica başvurusu yapmış olan mülteci, bir devletin sorumluluğundadır ve bu sorumluluk da mültecinin ilk giriş yapmış olduğu ülkeye aittir. Mülteci yoğunluğunun yaşandığı güzergâhlarda (Balkan güzergâhı ile Kuzey Afrika üzerinden İtalya'ya ve İspanya'ya giden güzergâh) üye ülkelerin sorumluluklarını arttıran bu karar, üye ülkeler arasında eşitsizlik ve fikir ayrılıklarına yol açmıştır. Bunun üzerine yasa dışı göçle mücadelede, yasa dışı göçmenlerin geri gönderilmesi ve bu göçmenlerin iadesinde zorluk çıkaran ülkelere de yaptırım uygulanması gündeme gelmiştir. Ayrıca iltica başvuru sürecinde tüm üye ülkelerde aynı prosedürün uygulanmasını öngören AB, ortak bir iltica sistemi için de iki aşamalı bir süreç belirlemiştir. Buna göre ilk etapta iltica başvuru süreci, kabulü ve iltica edenlerin geçimlerinin idamesiyle ilgili ortak standartlar birleştirilecek; ardından da iltica sistemi uyumlaştırılacaktır. Ancak 2008 krizi, krizden etkilenen ülkelerde bu sürecin uygulanmasını zorlaştırmış; iltica başvurularının eşit dağıtılamaması³⁷ da ayrı bir sorun oluşturmuştur. Bu süreçte finansal dayanışmanın gerekliliği dikkate alınarak AB Mülteciler Fonu (2004) kurulmuştur. Üye ülkeler arasında anlaşmazlıkların giderilemediği bu süreçte, artan mülteci sayısı ile oluşan yığılmaya karşı ortak ikaz sisteminde³⁸ uzlaşılrken; mülteci akınına uğrayan güney devletlerine ilave ekonomik yardım, iltica başvurusu yapanların üye devletler arasında dağıtılması ve operasyonel destek sağlanması gündeme gelmiştir. İltica konusunun AB'de tutarlı bir şekilde ele alınmasını sağlayarak üye ülkelerin iltica sistemlerine destek vermek için kurulan EASO ise ilk aktif dış sınır görevini FRONTEX'le birlikte bu süreçte gerçekleştirmiştir³⁹. Bağımsız bir uzman merkez olarak, operasyonel işbirliğini koordine eden, daimi, özel, acil destek, veri ve analiz desteği ile üçüncü ülke desteği gibi hizmetler sağlayan EASO'nun, acil destek hizmetlerinden faydalanması düşünülen ilk ülke ise Yunanistan olmuştur (Soytürk, 2018: 621-631; EASO, t.y.).

1 Temmuz 2013'de Hırvatistan'ın katılımıyla altıncı genişleme sürecini tamamlayarak 28 üyeli bir Birlik haline gelen AB'de, en son 2014'de Avrupa Siyasi Partileri ve Avrupa Siyasi Vakıfları Kurumu (APPF) adında bir ajans daha kurulmuştur. AKÇT Genel Meclisinde aynı fikirde olan ulusal parti üyelerinin

³⁷Düşük işsizlik ve yüksek hayat standartlarının olduğu (Almanya, İsveç gibi) ülkelerde mülteci yığılmaları oluşmuştur.

³⁸ Ülkeler, kaldıramayacak kadar mülteci akınına uğradığında devreye giren sistemle Brüksel'e bilgi verecektir.

³⁹ Görev Kasım 2010 - Mart 2011 arasında Türkiye-Yunanistan sınırında gerçekleştirilmiştir.

birlikte hareket etme eğilimleri “Avrupa partilerini” ortaya çıkarmış; bu süreçte baskın gruplardan Hıristiyan Demokratlar, Sosyalistler ve Liberaller gruplaşarak görüşlerini savunmaya çalışmışlardır. 1990’lı yıllara kadar tam bir siyasi parti gibi etkin olamayan Avrupa Partileriyle ilgili ilk düzenlemeler ise Tek Senet ve Maastricht Antlaşması’yla yapılmıştır. Maastricht Antlaşması’nda (138 md.) yapılan düzenleme partilerin “anayasal düzeyde” tanınması olarak değerlendirilse de, partilerin finansmanı ve seçimlerdeki rolleri konusu prensipte kalmıştır. Nice Antlaşması’nda (2.md.) yapılan düzenlemeyle Avrupa Siyasi Partiler Tüzüğü’nün yasal zemini oluşturulurken; bu düzenlemenin AB’ye bir yetki transferi içermediği, ulusal anayasalarda bir değişiklik öngörmediği, AB bütçesinden Avrupa partilerine yönelik yardımların ulusal siyasi partiler için kullanılmayacağı belirtilmiştir. Avrupa Partilerine ilişkin hükümlerin tüzükle düzenlenebileceğini öngören Lizbon Antlaşması’nın ardından da Avrupa Siyasi Partiler Tüzüğü⁴⁰ revize edilerek yürürlüğe girmiştir (Arısoy ve Gül, 2011: 183-191). Buna göre Avrupa siyasi parti veya parti grubunun; parti merkezinin bulunduğu ülkede tüzel kişilinin olması; üye ülkelerin en az dörtte birinde AP üyeleri, ulusal parlamento veya bölge parlamento üyeleri tarafından temsil edilmesi veya üye ülkelerin en az dörtte birinde AP seçimlerinde oyların en az % 3’ünü almış olması; program ve etkinliklerinde AB temel ilkelerini gözetmesi; AP seçimlerine katılmış veya katılacağını beyan etmesi gerekmektedir (EUR-Lex, 2003). Siyasal parti veya parti gruplarına bağlı olarak faaliyet gösteren siyasi kuruluşların/vakıfların da, bir Avrupa siyasal partisi ile resmi ilişki içinde bulunması; merkezinin bulunduğu ülkede bağlı olduğu siyasal partiden ayrı bir tüzel kişiliğinin olması; program ve etkinliklerinde AB temel ilkelerini gözetmesi; kâr amacı gütmemesi; idari yapı itibarıyla coğrafi açıdan dengeli bir dağılım sergilemesi gerekmektedir (EUR-Lex, 2007). AB bütçesinden parti ve kuruluşlara sağlanacak yardım ve bağışlar da ilgili tüzükte düzenlenmiştir. APPF ise bu düzenlemeler kapsamında Avrupa siyasi partileri ve Avrupa siyasi kuruluşların/vakıfların tescil edilmesi ve denetlenmesi görevini üstlenmiştir. Tüzel kişiliği ve bağımsız yapısıyla APPF, “ilgili düzenlemeler” çerçevesinde yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Ajansla, bu yapıların ulus-ötesi bir nitelik kazanması öngörülmüştür (Saitto, 2017; 17-18; APPF, t.y.). **Tablo 4.**’de AB’de 2007 ve 2014 yılları arasında kurulan AB ajanslarının kuruluş tarihleri ve merkezleri belirtilmiştir.

Tablo 4. AB’de Ajansların Gelişimi (2007-2014 Yılları)

Ajans Adı	Merkezi	Kuruluş Tarihi
EFRA	Viyana, Avusturya	15 Şubat 2007
ACER	Ljubljana, Slovenya	14 Ağustos 2009
BEREC	Riga, Letonya	25 Kasım 2009
EASO	Valetta, Malta	19 Haziran 2010
APPF	Brüksel, Belçika	22 Ekim 2014

(Kaynak: Svedin, 2011 :383-385; Vos, 2018 :76)

⁴⁰ 4 Kasım 2003 tarih ve 2004/2003 sayılı Tüzük.



Değerlendirme ve Sonuç

AB ajansları; AB kurumlarından ayrı, ulus-üstü nitelikte, tüzel kişiliğe sahip belli düzeyde örgütsel ve mali özerkliği olan kamu otoriteleridir. Komisyon, AP ve Konsey arasındaki kurumlararası siyasetin bir sonucu olan ajansların, tarihsel kökleri kurumsal yapının oluşturulduğu ilk yıllara dayanmaktadır. O dönem Topluluk düzeyinde madenlerin tedariki görevini üstlenen, ardından da parasal birlik hedefinin kriz ortamında sağlanamaması üzerine parasal sistemi desteklemek amacıyla kurulan ajanslar; 1970’li yıllarda yaşanan değişim süreçlerinin sosyal politika uygulamalarını öne çıkarmasıyla birlikte, politika süreçlerine bilgi akışını sağlayan aktörler olarak kurumsal yapıda yer edinmiştir. Ajansların kurumsal yapıda yer edinmesi, kurumsal yapıdan ayrı bir yapıya olan ihtiyaca dikkat çekse de 1980’li yılların sonuna kadar yetki ihlali, yasal dayanak ve yetki devri tartışmaları AB’de ajans oluşumunu engellemiştir. Ancak, takip eden süreçte “yürütme yetkisinin daha işler kılınmasını” gerektiren gelişmeler, ajansların “yürütme kapasitesini genişleten” kurumlar olarak AB kurumsal yapısının bir parçası olmasını sağlamıştır. AB’de 1958 yılından 2014 yılına kadar Euratom Tedarik Ajansı; (EMCF); (CEDEFOP); (EUROFOUND); (EEA); (ETF); (EMCDDA); (EMEA); (OHIM); (EU-OSHA); (CPVO); (CdT); (Europol); (EUMC); (EFRA) (EUMC-EFRA); (EAR); (CEPOL); (ISS); (EUSC); (EFSA); (Eurojust); (EMSA); (EASA); (ENISA); (ECDC); (ERA); (EDA); (EGSA); (FRONTEX); (CFCA); (ECHA); (EIGE); (ACER); (BEREC); (EASO) ve (APPF) ile birlikte 36 AB ajansı kurulmuştur. Ajansların kuruluş süreçleri incelendiğinde; ajansların kurulmasında o anın koşullarından doğan ihtiyaçlara cevap verme eğilimi öne çıkarken, AB’yi ajans kurmaya yönelten politik ve kurumsal gerekçeler ise şöyle sıralanabilir;

- Tek Avrupa Senedi ile başlayan ve Lizbon Anlaşması ile sona eren derinleşme süreçleriyle AB’nin yetki ve politika alanları artarken; genişleme süreçleriyle üye sayısı da artmıştır. Bu süreç AB mevzuatının ve politikalarının uygulanmasında Komisyonun sorumluluklarını arttırmıştır. Ancak Komisyonun yeterli kaynak ve kapasitesinin olmaması ajans oluşumuna ivme kazandırmıştır.
- Politika alanlarının gelişmesi, politika geliştirme sürecinde bilimsel ve teknik bilginin önemini arttırmıştır. ECHA, ERA, EMEA, EFRA gibi ajanslar tarafından sağlanan bilimsel ve teknik bilgilere politika aktörlerinin hâkim olamaması politikaların etkinliği için ajans oluşumunu cazip kılmıştır.
- Artan politika alanları politikaların etkililiği ve güvenilirliği için bilgi ve veri ihtiyacını arttırırken; bu bilgi ve verilerin doğru ve düzenli olarak sağlanmasını gerektirmiştir. EEA, ECDC, EMCDDA, EIGE gibi ajansların oluşturulması bu anlamda önem taşımaktadır.
- Ajanslar başka bir bürokrasi katmanına ya da her üye ülkede ayrı bir birim kurulması ihtiyacını ortadan kaldırarak; azalan maliyet-artan verimlilikle birlikte üye ülkelerdeki uygulamaların uyumlaştırılmasını sağlamaktadır. OHİM, CPVO, CdT, Europol, EUSC, CEPOL, ENISA, EGSA, EASA, CFCA, ACER, BEREC, APPF gibi ajansların kurulması bu anlamda önem taşımaktadır.

- Ajanslar paydaşlar arasında politikaların koordinasyonunu ve iş birliğini sağlamaktadır. EU-OSHA EUROFOUND gibi ajansların paydaşlarla iş birliği politikaların meşruiyetini de güçlendirmektedir.
- Ajanslar AB’de kriz yönetiminin araçlarıdır. AB’de yaşanan krizler etkili kriz yönetimi için potansiyel risk ve tehditleri yöneten EMSA, EFSA, FRONTEX, EASO gibi ajansların kurulmasını gerektirmiştir.
- AB ajanslarının AB’nin farklı merkezlerinde kurulması vatandaşlara yakın Avrupa anlayışını güçlendirirken politika süreçlerini de daha görünür kılmıştır.

Tüm bu politik ve kurumsal gerekçelerle sayıları hızla artan ajanslar, AB’de yürütme yetkisini yeniden şekillendirmekte; AB yürütme yetkisi her biri kendi alanında uzman ajanslar tarafından çevrenmektedir. Bu ajanslar danışma, iş birliği, denetim, tescil, bilimsel/teknik uzmanlık vb. fonksiyonlarıyla AB’de etkili ve güvenilir politikaların oluşturulmasını sağlayarak AB’nin sorun çözüme kapasitesini arttırmaktadır. Ayrıca bürokrasinin azaltılması, katılımcılığın artırılması, Avrupa’yı vatandaşa yakın kılma anlayışıyla şeffaflık ve hesap-verilebilirliğin güçlendirilmesine de katkı sağlamaktadır. Ajansların ulus-üstü nitelikleri AB düzeyinde politikaların sürdürülebilir ve tutarlı olması, politikaların yeni gelişmelere entegre edilmesi ve mevcut politikaların entegrasyonunda onlara belirleyici bir rol vermektedir. Sonuç olarak; yürütme kapasitesini genişleten kurumlar olarak AB ajansları, politikaların entegrasyonu, ulus-üstü yapının güçlendirilmesi ve AB’nin meşruiyetine katkı sağlanmasının bir gereğidir.

Çıkar Çatışması Beyanı

“AB’de Yürütme Yetkisinin Yeniden Yapılandırılması ve Politikaların Entegrasyonu Bağlamında AB Ajansları” başlıklı makalenin herhangi bir kurum, kuruluş, kişi ile mali çıkar çatışması yoktur.

Kaynakça

- ACER (t.y.). *The agency*. 02.01.2021 tarihinde <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer> adresinden alınmıştır.
- Akalın, M. (2015). Europol: Türkiye’nin operasyonel işbirliği tartışması. *Türk İdare Dergisi*, (428), 11-31.
- Akdoğan, M., Günay, A., Say, B. & Gündoğan Gür, N. (2020). Avrupa Birliği’nin Covid-19 yönetimi. *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 5 (Özel Sayı), 32-58. <https://doi.org/10.30784/epfad.805320>
- Aksoy, C. (2005). *Avrupa Birliği’nde kuvvetler ayrılığı ilkesi* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Andenas, M. & Usher, J. (2003). *The Treaty of Nice and beyond: enlargement and constitutional reform*. Hard Publishing.
- APPF (t.y.). *The authority*. 02.01.2021 tarihinde <https://www.appf.europa.eu/appf/en/home/the-authority> adresinden alındı.



- Aras, İ. & Akdoğan, M. (2017). Avrupa Komisyonu başkanlarının Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileriyle ilgili söylemleri: Barroso ve Juncker dönemleri. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 15(3), 194-219.
- Arı, Ö. (1969). Avrupa Ekonomik Topluluğu üst kademe yöneticileri üzerine bir araştırma ve değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 29(1-4).
- Arısoy, A. & Gül, H. (2011). Avrupa siyasi partilerinin “Avrupalılaşması”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(1), 179-198.
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2012). *AB’ye genel bakış, (AB Rehberleri No:2)*. https://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf.
- Ayata, A. & Takkaç, H. S. (2020). AB-Türkiye ilişkileri bağlamında toplumsal cinsiyet politikaları AB ilerleme raporları perspektifinden bir değerlendirme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 197-214.
- Barbezat, D. (1997). The Marshall Plan and the origin of the OEEC. Richard T. Griffiths (Ed.) *Explorations in OEEC History* içinde (pp.33-44), OECD.
- Bayram, E.B. (2001). *Uluslararası marka tescil sistemleri* [Yayınlanmamış uzmanlık Tezi]. Türk Patent Enstitüsü.
- Beneyto, J.M. (2009). *Unity and flexibility in the future of the European Union: the challenge of enhanced cooperation*. CEU Ediciones.
- BEREC (t.y.). *What is BEREC*. 02.01.2021 tarihinde https://bereg.europa.eu/eng/about_berec/what_is_berec/ adresinden alındı.
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2014). *Uluslararası Elektronik Haberleşme Sektöründe Gelişmeler Bülteni: 75*. <https://www.btk.gov.tr/elektronik-haberlesme-sektorunde-gelistmeler-bulteni>
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2017, 15 Aralık). *Bağımsız Düzenleyiciler Grubu/Avrupa Düzenleyici İdareler Kurumu-IRG/BEREC*, <https://www.btk.gov.tr/irg-berec>.
- CEDEFOP (t.y.). *Cedefop*. 07.01.2022 tarihinde https://stringfixer.com/tr/European_Centre_for_the_Development_of_Vocational_Training adresinden alındı.
- CEPOL (t.y.a). *CEPOL, About Polish Police*. 1.8.2020 tarihinde <https://info.policja.pl/ine/international-cooperati/cepol/200374,CEPOL.html> adresinden alındı.
- CEPOL (t.y.b). *About us*. 26.12.2020 tarihinde <https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/european-union-agency-law-enforcement-training/about-us> adresinden alındı.
- Chalmers, D., Davies, G. & Monti, G. (2010). *European Union law: cases and materials*. Cambridge University Press.
- Colombo, A. (2004). *The principle of subsidiarity and European citizenship*. AIDRO.
- CPVO. (t.y.). *About us*, European Union. 14.12.2019 tarihinde <https://cpvo.europa.eu/en/about-us> adresinden alındı.
- Çoban, Y. (2015). *Avrupa Birliği borç krizinin nedenleri, etkileri ve krizi önlemeye yönelik önlemler* [Yayınlanmamış yüksek lisans tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Davies, K. (2003). *Understanding European Union law 2/e*. Cavendish Publishing .

- Dinan, D. (2005). *Avrupa Birliği ansiklopedisi* (2.Cilt). Kitap Yayınevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2002). *Avrupa Birliği kronolojisi 1946-2002*. Doğuşum Matbaacılık.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2004). *AB sözlüğü*. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/AB_Sozlugu-1.pdf
- Dursun, S. (2011). *Avrupa Birliğinin enerji politikası ve Türkiye*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- El-Agraa, A.M. (2011). *The European Union*. Cambridge University Press.
- EASA (t.y.). *The agency*. 30.12.2020 tarihinde <https://www.easa.europa.eu/the-agency/the-agency> adresinden alındı.
- EASO (t.y.). *What we do*. 02.01.2021 tarihinde <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do> adresinden alındı.
- ECDC (t.y.). *ECDC's mission*. European Union. 30.12.2020 tarihinde <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-uswhat-we-do/ecdcs-mission> adresinden alındı.
- ECHA (t.y.). *Values*. European Union. 01.2.2022 tarihinde <https://echa.europa.eu/about-us/who-we-are/values> adresinden alındı.
- EDA (t.y.). *What we do*. 01.2.2022 tarihinde <https://eda.europa.eu/what-we-do#c306b53f-a4d2-64cf-a776-ff000087efof> adresinden alındı.
- EFCA (t.y.). *Mission and strategy*. 01.2.2022 tarihinde <https://www.efca.europa.eu/en/content/objectives-and-strategy> adresinden alındı.
- EFRA (t.y.). *About FRA*. 02.01.2021 tarihinde <https://fra.europa.eu/en/about-fra> adresinden alındı.
- EFSA (t.y.). *How we work*. 28.12.2020 tarihinde <https://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework>, adresinden alındı.
- Egeberg, M., Trondal, J., & Vestlund, N. M. (2015). The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 609-629.
- EGSA (t.y.). *Linking space to user needs*. 01.2.2022 tarihinde https://www.euspa.europa.eu/sites/default/files/The_European_GNSS_Agency_brochure_2014.pdf adresinden alındı.
- EIGE (t.y.). *About EIGE*. 01.01.2021 tarihinde <https://eige.europa.eu/about> adresinden alındı.
- Eman, Ş.B. (2015). *Avrupa Birliği ortak balıkçılık politikası ve karar alma mekanizması* [Yayımlanmamış uzmanlık tezi]. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- EMCDDA (t.y.). *Contributing to a healthier and more secure Europe*, European Union. 8.02.2022 tarihinde <https://www.emcdda.europa.eu/about/mission> adresinden alındı.
- EMSA (t.y.). *This is EMSA*. 30.12.2020 tarihinde <http://www.emsa.europa.eu/about.html> adresinden alındı.
- ENISA (t.y.). *About ENISA*. The European Union agency for ceybersecurity. 30.12.2020 tarihinde <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa> adresinden alındı.
- ERA (t.y.). *Mission vision and values*. 30.12.2020 tarihinde https://www.era.europa.eu/agency/mission-vision-and-values_en adresinden alındı.
- Erhan, Ç., Kızılırmak, A.B. & Olcay, C.A. (2009). *Avrupa Birliği: temel konular*. İmaj Yayınevi.
- EUISS (t.y.). *About us*. 09.12.2020 tarihinde <https://www.iss.europa.eu/about-us> adresinden alındı.



- EU-OSHA (t.y.). *About EU-OSHA*. European Union. 11.01.2022 tarihinde <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha> adresinden alındı.
- EUR-Lex (2003). Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, Official Journal of the European Union L 297. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/N/TXT/?uri=celex%3A32003R2004>.
- EUR-Lex (2006). *European Agency for Reconstruction*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar18001>.
- EUR-Lex (2007). Regulation No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the Regulations governing Political Parties at European Level and the Rules regarding their Funding, Official Journal of the European Union L 343/5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007R1524>.
- Eurojust (t.y.). *What we do*. European Union. 29.12.2020 tarihinde <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do> adresinden alındı.
- European Central Bank (t.y.). *Economic and monetary union (EMU)*. 03.02.2022 tarihinde <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.en.html> adresinden alındı.
- European Union (t.y.). *European Medicines Agency (EMA)*. 11.02.2022 tarihinde https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ema_en adresinden alındı.
- Europol (t.y.). *About Europol*. 03.12.2020 tarihinde <https://www.europol.europa.eu/about-europol> adresinden alındı.
- Eurwork (2018, November 27). *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-monitoring-centre-on-racism-and-xenophobia>.
- FRONTEX (t.y.). *Who we are*. 01.2.2022 tarihinde <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/foreword/> adresinden alındı.
- Griffiths, P., Mounteney, J., Lopez, D., Zobel, F. & Götz, W. (2012). Monitoring the European drug situation: the ongoing challenge for the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). *Addiction*, 107(2), 254-258.
- Groenleer, M., Kaeding, M., & Versluis, E. (2010). Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1212-1230.
- Güneysu, G. & Tabanlı, F. (2020). Erika ve Prestige Kazalarının Oluşan Hukuk Kurallarına Etkisi. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(1), 109-137.
- Güven, S. (2009). *REACH Süreçlerine İlişkin Bilgilendirme Kılavuzu*. TEPAV Yayınları No: 46.
- Henkoğlu, T. & Yılmaz, B. (2013). Avrupa Birliği (AB) bilgi güvenliği politikaları. *Türk Kütüphaneciliği*, 27(3), 451-471.

- Hildebrand, D. (2009). *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules* (3 Edition). Kluwer Law International.
- IKV (t.y.a). *Tarihçe*. 01.02.2022 tarihinde https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28 adresinden alındı.
- IKV (t.y.b). *Ortak balıkçılık politikası*. 24.01.2022 tarihinde <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=238> adresinden alındı.
- Karaca, İ. (2016). *AB'nin entegre sınır yönetimi kurumu Frontex'in rolü ve Türkiye'nin uyum süreci* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Beykent Üniversitesi.
- Karayiğit, M. T. & Özceviz, G. (2018). Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'na dair sistemsel eksiklikler. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 17(1), 1-31.
- Karluk, R. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Beta Yayınları.
- Kelemen, R. D. (1997). *The European "independent" Agencies and Regulation in the EU*. Centre European Policy Studies.
- Kelemen, R. D. (2002). The Politics of Eurocratic Structure and the New European Agencies. *West European Politics*, 25(4), 93-118.
- Kelemen, R. D. (2005). The politics of Eurocracy: building a new European state?, N.Jabko, C.Parsons (Ed.) *The state of the European Union* içinde (pp.173-189). Oxford University Press.
- Koca, B. & Ceylan, A. (2018). Uydu konum belirleme sistemlerindeki (GNSS) güncel durum ve son gelişmeler. *Geomatik*, 3(1), 63-73.
- Koçak, O. & Koray, N. (2018). İş sağlığı ve güvenliği konusunda Avrupa Birliği uygulamaları ve Türkiye'ye yansımaları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 8(15), 1779-1811.
- Kreher, A. (1997). Agencies in the European Community-a step towards administrative integration in Europe. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 225-245.
- Kütükcü, K. (2018). *Bütünleşme aktörü olarak Avrupa Savunma Ajansı* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Mc Coshan, A., Ruitinga, C. & Curtarelli, M. (2016). *External Evaluation of the European Training Foundation (ETF)*, European Commission–DG Education and Culture, Final Report by the EFFECTIV Consortium. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/17936>.
- Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Özalp, G. (1999, 17 Mart). *AB'de İstifa Depremi*. Milliyet Gazetesi, <https://www.milliyet.com.tr/>
- Özür, N.K. & Ataoğlu, M. (2018). Türkiye'de CORINE verilerinin kullanılmasına dair değerlendirme. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(2), 110-130.
- Piris, J.C. (2010). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press.
- Roney, A. (2000). *The EC/EU Fact Book: A Complete Question and Answer Guide*. Kogan Page Publishers.
- Robertson, K. (1998). The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (6), 457-466.



- Saitto, F. (2017). *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014 (No. 2/17)*. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration. <https://www.econstor.eu/handle/10419/173229>
- Sander, O. (1998). *Siyasi Tarih 1918-1994* (6.Baskı). İmge Kitabevi.
- SatCen (t.y.). *Mission, users and partners*. 26.12.2020 tarihinde <https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/our-mission> adresinden alındı.
- Schout, A. (1999). The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity. M.Everson, G.Majone, L.Metcalf (Ed.), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance* içinde (pp.81-174). <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=-IBCnhpIxPOgadX2Qq03ovzozQvh7A4n9VKwGO6I1dA73cxBCm3i!-83065915?cardId=2077236&docId=2077237>
- Sevgi, H. (2021). Eurofound endüstri ilişkileri endeksi'nin refah rejimleri bağlamında değerlendirilmesi. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 51-76.
- Soytürk, M. (2018). Avrupa Birliği İltica ve mülteci politikalarının iflası ve paradigma değişiminin gerekliliği. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 620-639.
- Svedin, L. M. (2011). The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13 (3).
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*. Ofset Fotomat.
- Tezcan, E. (2005). *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*. USAK Yayınları:8.
- Tezcan, E. (2007). *Avrupa Birliği Komisyonu*. USAK Yayınları: 13.
- Treves, T. (2005). *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*. T.M.C. Asser Press.
- Trivino, J. C. & Jordana, J. (2016). *EU Agencies: a literature review*. <http://www.transcrisis.eu/wp-content/uploads/2016/05/EU-Agencies-A-Literature-Review.pdf>
- Uğurlu, Y. (2018). Avrupa Birliğinde demiryolları. *Demiryolu Mühendisliği*, (7), 37-44.
- Vos, E. (2000). Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies?. *Common Market Law Review*, 37(5), 113-1134.
- Vos, E. (2018). EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny. European Parliamentary Research Service Study PE627.131. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627131](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627131).

Extended Abstract

One of the most important institutional innovations in the EU is the establishment of EU agencies. EU agencies are public authorities that are separate from EU institutions, have a supra-national quality and legal entity, and hold a certain level of organizational and financial autonomy. The tasks undertaken by the EU agencies are actually those performed by the EU and its member states. Associated with the EU and its member states delegating some regulatory, monitoring and coordination duties to EU agencies, EU agencies have undertaken important tasks in the implementation of EU legislation and the regulation of European policy sectors. These agencies, which are generally active in the areas that directly affect EU citizens, and spread all over the EU with

the understanding of “bringing Europe closer to its citizens”; fulfill a number of tasks in various policy areas such as registration of trademarks; drug addiction; occupational health and safety; food and air security; medicines; environment; chemicals; telecommunication; disease prevention; border control; defense; banking etc. Over two billion Euros are transferred annually to EU agencies for these above-mentioned tasks. In addition, more than 9000 staff members work in these agencies (Vos, 2018: 17-19). The rapidly increasing numbers of EU agencies means the restructuring of executive power in the EU, while this means the emergence of new actors that will be effective in policy making and the entire EU institutional structure (Trivino and Jordana, 2016: 1). In this study, answers were sought to the questions of why the EU agencies are needed and what are the reasons that lead the EU to establish an agency. In addition, the political and institutional justifications for establishing an agency in the EU were questioned. For this purpose, 36 EU agencies established in the EU between 1958 and 2014 were examined by using the document analysis method with the information obtained from domestic and foreign literature, official sources, political documents, internet sources and various reports, and the factors (developments) that were effective in the establishment process of each of these agencies were tried to be determined. Accordingly, in the EU from 1958 until 2014, Euratom Supply Agency; European Monetary Cooperation Fund (EMCF); European Center for the Development of Vocational Education and Training (CEDEFOP); European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND); European Environment Agency (EEA); European Training Foundation (ETF); European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA); European Medicines Agency (EMA); Office for Harmonization in the Internal Market (OHIM); European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA); Community Plant Varieties Office (CPVO); Translation Centre for European Union Bodies (CdT); European Police Office (Europol); European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC - transformed into the European Union Agency for Fundamental Rights (EFRA); European Agency for Reconstruction (EAR); European Police College (CEPOL); European Institute for Security Studies (ISS); European Union Satellite Centre (EUSC); European Food Safety Authority (EFSA); European Body for Enhancing Judicial Cooperation (Eurojust); European Maritime Safety Agency (EMSA); European Aviation Safety Agency (EASA); European Network and Information Security Agency (ENISA); European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC); European Railway Agency (ERA); European Defense Agency (EDA); European GNSS Supervisory Authority (EGSA); European Agency for the Management of Operational Cooperation at External Borders (FRONTEX); Community Fisheries Control Agency (CFCA); European Chemicals Agency (ECHA); European Institute for Gender Equality (EIGE); Energy Regulatory Authority cooperation agency (ACER); European Board of Electronic Communications Regulators (BEREC); European Asylum Support Office (EASO); European Political Parties and European Political Foundations Authority (APPF). When the establishment processes of these agencies are examined, the tendency to respond to the needs arising from the conditions of the moment stands out in the establishment of the agencies, while the political and institutional justifications that led the EU to establish agencies include enlargement and deepening processes; the increasing importance of scientific/technical information with the expansion of policy areas; the need for information/data for effective and reliable policies; increasing efficiency by reducing bureaucracy; coordination of policies with stakeholder participation; management of potential risks and threats in crisis management and the understanding of Europe close to citizens. As a consequence; EU agencies that expand the executive capacity are crucial for the integration of policies, strengthening the supranational structure and increasing the legitimacy of the EU.

