



AB’de “Çoğunlukçu Olmayan Kurumlar” Olarak AB Ajanslarının İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi

Evaluation of EU Agencies as “Non-Majoritarian Institutions” in the Context of Good Governance Principles

<https://doi.org/10.25204/iktisad.1600642>

Feza SOLAK TUYGUN*

Öz

Makale Bilgileri

Makale Türü:
Araştırma
Makalesi

Geliş Tarihi:
12.12.2024

Kabul Tarihi:
22.02.2025

© 2025 İKTİSAD
Tüm hakları
saklıdır.



Çoğunlukçu olmayan kurumlar, kamu geliriyle finanse edilen ve kamusal bir işlevi yerine getiren ancak seçilmiş politikacılardan belirli ölçüde bağımsız olarak varlığını sürdüren kurumlardır. AB’de birçok politika alanındaki yetkiler, ulus-üstü nitelikte çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak AB ajanslarına devredilmektedir. AB ajanslarına yetki devrinin meşru olması, bu kurumların artan sayılarıyla birlikte “demokratik ilkelerle uyumu” sorunu gündeme getirmiştir. Demokratik yönetimin temel ilkelerini “iyi yönetim” anlayışıyla yönetim süreçlerine dâhil eden AB, daha fazla demokrasi, şeffaflık ve yetki devri ile demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi için Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap’ı (2001) yayınlamış; bu kitapta bağımsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım gerekliliklerini içeren iyi yönetimin bir dizi temel ilkesini belirlemiştir. Bu çalışmada, AB ajanslarının Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap’ta (2001) belirtilen bu ilkelere “uyumu” ele alınmıştır. Nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yönteminin kullanıldığı çalışmada, AB karar alma sürecinin etkinliğini arttırmak ve meşruiyetini güçlendirmek için ajansların kurumsal yapıları ve etkileşimleri ile iyi yönetim ilkelerine uyumları konusunda tutarlılığın sağlanarak işleyiş yöntemlerinin geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Çoğunlukçu olmayan kurumlar, Avrupa Birliği, AB ajansları, demokrasi, iyi yönetim.

Abstract

Article Info

Paper Type:
Research Paper

Received:
12.12.2024

Accepted:
22.02.2025

© 2025 JEBUPOR
All rights
reserved.



Non-majoritarian institutions are entities financed by public revenue and serving a public function while operating with a degree of independence from elected politicians. In the EU, authority in various policy areas is delegated to EU agencies, which function as supranational non-majoritarian institutions. The legitimacy of delegating authority to these agencies has raised concerns about "compliance with democratic principles" as their numbers continue to grow. Incorporating the fundamental principles of democratic governance into administrative processes through a "good governance" approach, the EU published the White Paper on European Governance (2001) to enhance democracy, transparency, and legitimacy through delegated authority. This book established a set of core principles for good governance, including independence, accountability, transparency, and participation. This study examines the "compliance" of EU agencies with the principles outlined in the White Paper on European Governance (2001). Utilizing document analysis, a qualitative research method, the study concluded that to enhance the effectiveness of the EU decision-making process and strengthen its legitimacy, it is necessary to ensure consistency in the institutional structures and interactions of the agencies and their compliance with the principles of good governance, while improving their operational methods.

Keywords: Non-majoritarian institutions, European Union, EU agencies, democracy, good governance.

Atf/ to Cite (APA): Solak Tuygun, F. (2025). AB’de “çoğunlukçu olmayan kurumlar” olarak AB ajanslarının iyi yönetim ilkeleri bağlamında değerlendirilmesi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 10(26), 175-195. <https://doi.org/10.25204/iktisad.1600642>

*ORCID Dr. Öğr. Üyesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon, fezasolak@hotmail.com

Extended Abstract

Introduction and Research Questions & Purpose:

Non-majoritarian institutions are entities financed by public revenue and performing a public function while maintaining a certain degree of independence from elected politicians. The authority in various policy areas within the EU is delegated to EU agencies, which operate as supranational entities. This delegation of authority, based on the conciliatory approach of EU member states, aims to overcome potential credibility issues among member states and with third parties, thereby ensuring policy credibility. The growing importance of policy credibility has accelerated the rise of EU agencies, now totaling forty. However, the legitimacy of delegating authority to these agencies has raised concerns regarding their “compliance with democratic principles”. Incorporating the fundamental principles of democratic governance into its administrative processes through the concept of 'good governance,' the EU published the White Paper on European Governance (2001), to enhance democratic legitimacy through greater democracy, transparency, and delegation of authority. This document outlines a set of core principles of good governance, including independence, accountability, transparency, and participation. This study examines the 'compliance' of EU agencies with these principles as specified in the White Paper on European Governance (2001).

Literature Review:

EU agencies have been the subject of various studies in the literature, as their growing number has led research to focus on a few agencies' activities and structures. In the literature, EU agencies have been examined in relation to their institutional structures within the contexts of institutionalization (Schout and Pereyra, 2011), decentralization (Everson et al., 1999), and accountability (Eriksen, 2019; Busuioac, 2011). Additionally, they have been analyzed through comparative studies with national agencies (Geradin and Petit, 2004). This study examines EU agencies' compliance with good governance principles in policy credibility and their democratic shortcomings. In this regard, the study is expected to contribute to the literature on political science, public administration, and EU governance.

Methodology:

This study employs document analysis, one of the qualitative research methods. The documents examined include, primarily, the founding regulations of the agencies, as well as Commission documents, treaty texts, other official sources, and relevant academic articles. This study identifies differences in agencies' establishment, structure, budgets, decision-making, and authority. Subsequently, the compliance of these agencies with the principles of good governance -independence, accountability, transparency, and participation- as outlined in the White Paper on European Governance (2001) has been assessed.

Results and Conclusions:

The phased establishment of EU agencies has led to variations in their governance compliance. Moreover, these agencies do not have a standardized institutional structure and differ based on their legal foundations and the corresponding scope of their authority. This divergence results in some agencies placing a greater emphasis on independence compared to others. Furthermore, certain measures need to be implemented to ensure the independence of agencies. Administrative accountability is overseen by the Ombudsman, managerial accountability by governing boards, yet political accountability remains weak. In addition to the majority of agencies funded by the EU budget, those financed through their own resources face difficulties in terms of financial accountability. Judicial accountability also varies across agencies, necessitating regulatory adjustments. Additionally, performance accountability is crucial for improving the outcomes of agency activities. The application of Regulation 1049/2001 to agencies has contributed to enhancing transparency; however, the fact that most activities within agencies are carried out by committees highlights a non-transparent process. Additionally, practices aimed at ensuring participation within agencies vary. While the nature of agency mandates necessitates flexibility in facilitating participation, participation models should be developed for agencies with similar mandates, and draft documents should be made open to public comment and published online. Furthermore, in addition to other Community institutions—such as the Court of Justice, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions—the representation of all relevant stakeholders within agencies should be ensured. To balance diversity, an optimal board size should prevent excessive bureaucracy. Additionally, new appointment rules should be adopted following enlargement processes. In conclusion, ensuring consistency in the institutional structures and interactions of agencies, as well as in their compliance with the principles of good governance, is essential for improving their operational methods.

1. Giriş

Avrupa Birliği (AB) siyasi sisteminin en önemli özelliklerinden biri “çoğunlukçu olmayan kurumların” ve teknokratik yönetim biçimlerinin yaygınlığıdır. “Çoğunlukçu olmayan kurumlar” kamu geliriyle finanse edilen ve kamusal bir işlevi yerine getiren ancak, seçilmiş politikacılardan belirli ölçüde bağımsız olarak varlığını sürdüren kurumlardır (Curtin, 2005: 92). Seçimle gelmedikleri için doğrudan seçmenlere (veya seçilmiş temsilcilere) karşı sorumluluğu bulunmayan bu kurumlar, tek başlarına belli bir demokratik meşruiyete sahip olmayan, ancak demokratik olmayan rejimlerde de var olan kurumlardır. Çoğunlukçu kurumlar ise temel demokratik kurumlardan (siyasi partiler, parlamentolar vs.) oluşmaktadır. Batı demokrasilerinde çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak uzmanlaşmış ve siyasetten bağımsız kurumlara olan güvenin, temel demokratik kurumlara olan güveni gölgede bıraktığı ifade edilmektedir. Buna göre vatandaşlar, katılımcı ve temsili demokratik kurumlara inanmak yerine etkin bir devletin meşruiyetine inanmaktadır. Demokratik kurumlar ise azalan güvene rağmen, karar alma yetkisini biçimsel yasama usullerine dayanarak sürdürmektedir (Merkel, 2012: 12). Bununla birlikte, demokrasilerde önemli politika oluşturma yetkilerinin çoğunlukçu olmayan kurumlara devrine yönelik eğilim, bu kurumların sistem içindeki rollerini arttırmaktadır. Bu ikilem, çoğunlukçu olmayan kurumlara demokrasilerde niçin ihtiyaç duyulduğunun sorgulanmasını gerektirmektedir. Majone, bu durumu ulusal ve uluslararası boyutta politika güvenilirliğinin sağlanmasıyla, politika hedeflerine ulaşılmasının bir gereği olarak ifade etmektedir. Buna göre ulusal demokratik sistemlerde, düzenli aralıklarla seçim yapılmasının gerekliliğinden doğan süre sınırı, politikacıların uzun vadeli politikalar geliştirerek bu politikalara odaklanmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca, seçimlerle birlikte mevcut çoğunluğun politikaları, bir sonraki çoğunluğun farklı, belki de karşıt çıkarları nedeniyle bozulabilmekte, hatta seçimler yaklaştığında çeşitli yasa değişikliklerine gidilebilmektedir. Seçim süresine bağlı olarak bir dönemdeki siyasi tasarrufun sonraki dönemi bağlamaması da politikaları geri dönülme riskine karşı savunmasız bırakmaktadır. Bu belirsizlikler ve zaman açısından tutarsızlıklar, kamu politikası oluşturma ve kurumların tasarlanmasını derinden etkilemektedir (Majone, 1996: 1-3). Ayrıca, kamu politikalarının artan karmaşıklığı, klasik bürokrasi çizgisinin çok ötesinde yeni ekonomik/sosyal düzenleme biçimlerini gerekli kılmaktadır. Başarısı (bireyleri, firma, üretim modelleri vs.) etkileme gücüne bağlı bu düzenleme biçimlerinin teknolojik olarak karmaşık konularla ilgili olması süreci zorlaştırmaktadır (Schultze, 1977: 12). Ayrıca politikacılar, politikaları ayrıntılı olarak tasarlayacak uzmanlığa sahip olmadığı gibi bunları değişen koşullara uyarlama kapasitesine de sahip değildir. Çoğunlukçu olmayan kurumlara yetki devriyle, bu süreç verimli ve etkin bir şekilde yürütülerek, politikaların güvenilirliği sağlanmaktadır.

Çoğunlukçu olmayan kurumlara yetki devrinin bir diğer gerekçesi uluslararası boyuttur. Buna göre, uluslar arası artan bağımlılık (ekonomik, politik vs.), politika eylemlerinin ulusal düzeydeki etkisini zayıflatırken, uluslararası etkisini arttırmaktadır. Kamu politikalarının ulusal sınırlar dışında hedefine ulaşması ise güvenilir olmasına bağlıdır. Ulusal düzeyde güvenilirliği olmayan bir politika, (potansiyel meşruiyet kaybına rağmen) zorlayıcı araçlarla uygulanabilmektedir. Ancak, uluslararası boyutta politika güvenilirliğinin yerine zorlayıcı araçların kullanılması mümkün değildir (Majone, 1996: 3-4). Uluslararası boyutta yetki devrinin en gelişmiş örneği ise AB’de gerçekleşmektedir. AB’de birçok politika alanındaki yetkiler, ulus-üstü nitelikte çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak AB ajanslarına devredilmektedir. AB üyesi devletlerin uzlaşmacı yaklaşımına dayalı bu yetki devriyle, üye devletlerin birbirleriyle ve üçüncü taraflarla yaşaması muhtemel güvenilirlik sorunları aşarak politika güvenilirliğinin sağlanması öngörülmüştür. Politika güvenilirliğinin AB için önemli hale gelmesi, yetki devriyle birlikte AB ajanslarının sayısını arttırmış, mevcut durumda bu ajansların sayısı kırka ulaşmıştır. Ancak AB ajanslarına yetki devrinin meşru olması, bu kurumların “demokratik ilkelerle uyumu” sorununu gündeme getirmiştir. Demokratik yönetimin temel ilkelerini “iyi yönetim” anlayışıyla yönetim süreçlerine dâhil eden AB, daha fazla demokrasi, şeffaflık ve yetki devri ile demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi için Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap’ı (2001) yayınlamış; bu kitapta bağımsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım

gerekliliklerini içeren iyi yönetişimin bir dizi temel ilkesini belirlemiştir (Börzel vd., 2008: 20-21; Commission, 2001; Geradin ve Petit, 2004: 21). Bu çalışmada, AB ajanslarının Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap'ta (2001) belirtilen bu ilkelere uyumu ele alınmıştır. Bu kapsamda ajansların bağımsızlıklarının nasıl gerçekleştirildiği, hesap verebilirliklerinin nasıl sağlandığı, şeffaflık ve katılımcılık ilkelerini nasıl uyguladıkları incelenerek, bu süreci etkileyen unsurlar belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Yazılı belgelerin içeriğinin incelenerek elde edilen bilgilerin konu hakkında bir anlayış oluşturmak için yorumlandığı bu yöntemde, araştırma konusunun değişim ve gelişim seyri izlenerek karşılaştırma yapılabilmektedir. Çalışmada doküman olarak, ajansların kendilerine özgü kurucu tüzükleri incelenmiş ve ajanslar arasındaki farklılıklar belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, anlaşma metinleri, diğer resmi kaynaklar ve ilgili akademik makalelerden de faydalanılmıştır. AB ajansları literatürde farklı çalışmalara konu olurken, ajansların kurumsal yapı ve iyi yönetişim ilkeleriyle ilgili birkaç çalışma öne çıkmaktadır. (Geradin ve Petit, 2004) üye ülkelerdeki ulusal ajanslarla AB ajanslarını karşılaştırdıkları çalışmalarında, ulusal ajansların AB yasalarına uyumlu hale getirilmesini, bu süreçte iş birliği ve iyi yönetişim ilkelerinin geliştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. AB ajanslarını “ademi merkezilik” çerçevesinde ele alan (Everson vd., 1999) ise ajansların işlevleri, tasarımları ve eylemleri arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Buna göre, ajanslar politikaların sürekliliği ve güvenilirliği için bir ihtiyaçtır ve esas sorun nasıl tasarlanmaları gerektiğidir. AB ajanslarını kurumsallaşma bağlamında ele alan (Schout ve Pereyra, 2011) ise AB'nin sıkı insan kaynakları politikasının ajansların kurumsallaşmasını engellediğini, bunun yönetişim bağlamında yenilenmesinin zaman alacağını belirtmişlerdir. (Eriksen, 2019) ajanslarda birçok denetim mekanizmasının hesap verebilirlik yükü oluşturduğu düşüncesinin aksine, hesap verebilirliğin yetki ve usulle ilişkilendirilmesi gerektiğine dikkat çekerken, (Busuioc, 2011) ise çalışmasında, ajansların gerçekten hesap verebilir olup olmadığını tartışarak birçok durumda yönetsel hesap verebilirliğin etkin olmadığına işaret etmiştir. Bu çalışmada ise ajansların çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak politikalarının güvenilirliği açısından iyi yönetişim ilkelerine uyumu ve buna yönelik demokratik eksiklikleri incelenmiştir. Çalışmanın bu yönüyle siyaset bilimi, kamu yönetimi ve AB literatürüne katkı sağlayacağı öngörülmüştür. Bu kapsamda, öncelikle AB ajanslarının kurumsal yapı ve karar alma süreçleri ele alınmış, ardından Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap'ta (2001) belirtilen iyi yönetişim ilkelerine uyumu incelenmiştir. Çalışma sonucunda, çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak ajansların bu ilkelere uyumu konusunda genel bir değerlendirme yapılarak, önerilere yer verilmiştir.

2. AB'de Çoğunlukçu Olmayan Kurumlar Olarak AB Ajansları

AB ajansları, Avrupa kamu hukukuna tabi, AB kurumlarından (Konsey, Avrupa Parlamentosu (AP), Komisyon vb.) ayrı, tüzel kişiliği ile belirli düzeyde örgütsel ve mali özerkliği olan AB düzeyindeki kamu otoriteleridir (Chamon, 2016: 9-12; Kelemen, 2005: 175). Bu kurumlar, çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak uzmanlıkları ve liyakatleri ile öne çıkan siyasetten yalıtılmış kurumlardır (Svedin, 2011: 101). Burnham “karar alma sürecinin siyasi niteliğinin kaldırılmasını” depolitizasyon (siyasetsizleştirme) kavramıyla tanımlarken, siyaset sürecinin politik doğasını gizlemek için kullanılan bu yönetim stratejisini, siyasallaşmayı önlemeye yönelik bir mekanizma olarak değerlendirmiştir. Bu mekanizma, “politika güvenilirliğini” ve “sorumluluğun devriyle siyasi kurumların otoritesini” güçlendirmenin bir yolu olarak savunulurken, politika eylemlerinden istenen sonuçlar alınmadığında, sorumluluğu başkalarına yüklemenin bir yolu olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir (Buller vd., 2019: 10-11). AB ajanslarının siyasetten yalıtılmış olması ise bilimsel ve teknik değerlendirmelerin bağımsız bir şekilde gerçekleştirilmesi, kararların kaliteli teknik değerlendirmelere dayanması ve siyasi veya koşullu değerlendirmelerden etkilenmemesi anlayışına dayandırılmıştır. Komisyonun artan siyasallaşması da ajanların kurulmasında güçlü bir argüman olarak ifade edilmiştir (Everson vd., 1999: 21). Nitekim, Komisyon üyelerinin üye devletler tarafından atanması, Komisyonun siyasi bir oluşum olarak bağımsızlığını tartışmalı kılmaktadır. Diğer yandan AB ajanslarının kurulmasına ilişkin, AB anlaşmalarında bir hüküm bulunmamaktadır.

Ajanslar Komisyonun önerisi, Konsey ve AP arasında sağlanan uzlaşısı sonucu, yasal bir karar alma süreciyle kurulmakta, bu süreçte Komisyonun önerisi, üye devletlerin ilgili politika alanındaki yetkilerini ajanslara devretme eğilimiyle desteklenmektedir. Bu eğilimde temel itici güç ise, AB düzeyinde etkili ve güvenilir politikaların oluşturulabilmesi için, karar alma ve uygulama süreçlerine uzman desteği sağlamaktır (Atanassov, 2015). AB ajansları tüzel kişilikleri ile Komisyon bünyesindeki organlardan (AB İstatistik Ofisi (Eurostat), AB Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF) vs.) ayrılmaktadır. Ayrıca, belirsiz bir süre için kurulmaları da ajansları, Trans-Avrupa Ulaşım Ağı Yürütme Ajansı (TEN-TEA) gibi geçici yetkiye sahip oluşumlardan ayırmaktadır. Ajanslar, AB Anlaşmasıyla kurulan ve tüzel kişiliği olan “ortak girişimler” (Fusion Enerjisinin Geliştirilmesi için Ortak Girişim gibi) ile Avrupa Uzay Ajansı (ESA) gibi hükümetler arası örgütlerden de farklı olup daha geniş bir AB yasal çerçevesinin parçasıdır (Svedin, 2011: 19-20; Kreher, 1997: 227-228). Ayrıca, ajanslar tüm bu yapılardan farklı olarak AB kurumlarının yakınında değil, Avrupa’nın farklı merkezlerinde kurulmaktadır.

AB’de ajansların kurulması üç dalga halinde gerçekleşmiştir. Tablo 1.’de görüldüğü gibi 1975’de gerçekleşen ilk dalgada iki ajans kurulmuş, Konsey ve Komisyonun anlaşmasıyla kurulan bu ajanslarda AP’nin rolü istişarede bulunmakla sınırlı kalmıştır. İkinci dalga 1990’larda, üçüncü dalga ise 2000’li yıllarda farklı politika alanlarında ajansların kurulmasıyla devam etmiştir.

Tablo 1. AB Ajansları

Ajanslar	1.Dalga	2.Dalga	3.Dalga	Ajanslar	3.Dalga
Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi (CEDEFOP)	*			Avrupa Birliği Güvenlik Araştırmaları Enstitüsü (ISS)	*
Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (EUROFUND)	*			Avrupa Birliği Uydu Merkezi (EUSC)	*
İç Pazar Uyum Ofisi (OHIM)		*		Avrupa Birliği Yargı İşbirliği Birimi (Eurojust)	*
Topluluk Bitki Çeşitleri Ofisi (CVPO)		*		Avrupa İltica Destek Ofisi (EASO)	*
Avrupa İlaç Ajansı (EMA)		*		Avrupa GNSS Denetleme Kurumu (GSA)	*
Avrupa Polis Ofisi (Europol)		*		Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA)	*
Avrupa Eğitim Vakfı (ETF)		*		Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC)	*
Avrupa Çevre Ajansı (EEA)		*		Avrupa Savunma Ajansı (EDA)	*
Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA)		*		Avrupa Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (EIGE)	*
Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı (EU-OSHA)		*		Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (FRA)	*
Avrupa Birliği Organları Çeviri Merkezi (CDT)		*		Avrupa Yenilik ve Teknoloji Enstitüsü (EIT)	*
Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı (EASA)		*		Enerji Düzenleme Kurumu İşbirliği Ajansı (ACER)	*
Avrupa Kimyasallar Ajansı (ECHA)		*		Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA)	*
Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA)		*		Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Kurumu (EIOPA)	*
Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı (EMSA)		*		Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (ESMA)	*
Avrupa Demiryolu Ajansı (ERA)		*		Avrupa Operasyonel Yönetim Ajansı (EU-LISA)	*
Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İş birliği Yönetimi Ajansı (Frontex)		*		Tek Çözüm Kurulu (SRB)	*
Topluluk Balıkçılık Kontrol Ajansı (EFCA)		*		Avrupa Elektronik İletişim Düzenleyicileri Kurumu (BEREC)	*
Avrupa Polis Koleji (CEPOL)		*		Avrupa Siyasi Partileri ve Avrupa Siyasi Vakıfları Kurumu (APPF)	*

Kaynak: (Chamon, 2016: 16-17; Vos, 2018: 76-77)

AB’de, en son 2019’da üye ülkeler arasında iş gücü hareketliliği konusunda Avrupa Çalışma Otoritesi (ELA) kurulmuş, ardından da Avrupa Robotik ve Yapay Zekâ Ajansı kurulması gündeme gelmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2024; European Parliament, 2017). Diğer yandan AB ajansları yasal dayanaklarına göre, Topluluk ve Birlik ajansları olarak ayrılmıştır (Svedin, 2011: 116).

2.1. Topluluk Ajansları

Topluluk ajansları, politika yapımının ulus-üstü nitelikte olduğu “ilk sütun” kapsamına giren ve ikincil mevzuata dayalı kararlar kurulan ajanslardır. Bu ajansların her birinin yetki, amaç ve görevleri kurucu düzenlemelerinde belirtilmiştir.

Tablo 2. Topluluk Ajansları

Ajans	Kurucu Düzenleme	Faaliyeti	Ajans	Kurucu Düzenleme	Faaliyeti
CEDEFOP	Regulation 337/75	Mesleki eğitimi geliştirme (Article 2)	EMSA	Regulation 1406/2002	Deniz güvenliği ve denetim (Article 1)
EUROFOUND	Regulation 1365/75	Yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme (Article 2)	EASA	Regulation 2018/1139	Sivil havacılık güvenliği (Article 2)
EEA	Regulation 401/2009	Çevre alanında gözlem/veri toplama (Article 1)	ENISA	Regulation 526/2013	Ağ ve bilgi güvenliği (Article 2)
ETF	Regulation 1339/2008	Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde mesleki eğitimi geliştirme (Article 1)	ECDC	Regulation 851/2004	Bulaşıcı hastalıklardan koruma (Whereas bölümü)
EMCDDA	Regulation 1920/2006	Uyuşturucular/uyuşturucu bağımlılığı konusunda veri sağlama (Article 1)	ERA	Regulation 2016/796	Demiryolu güvenliği (Article 2)
EMA	Regulation 726/2004	Tıbbi ürünleri değerlendirme ve denetim (Article 1)	GSA	Regulation 912/2010	Uydu ve navigasyon hizmeti (Article 1)
OHIM	Regulation 2017/1001	Fikri mülkiyet alanında uyum (Article 1)	FRONTEX	Regulation 2016/1624	Dış sınırlarının gözetimi (Whereas bölümü)
EU-OSHA	Council Regulation 2062/94	İş sağlığı ve güvenliği alanında bilgi sağlama (Article 2)	EFCA	Council Regulation 768/2005	Balıkçılık Politikasını uygulama (Article 1)
CPVO	Council Regulation 2100/94	Bitki çeşitleri, sınai mülkiyet rejimi (Article 1)	ECHA	Regulation 1907/2006	Kimyasalların güvenli kullanımı (Article 1)
CDT	Council Regulation 2965/94	Ajans ve organlara tercüme hizmeti (Article 2)	EIGE	Regulation 1922/2006	Cinsiyet eşitliğini yaygınlaştırma (Article 2)
EFRA	Council Regulation 168/2007	Temel haklar alanında uzmanlık (Article 2)	ACER	Regulation 713/2009	İç enerji piyasasının entegrasyonu (Article 1)
EAR	Council Regulation 2454/1999	Sırbistan, Karadağ, Makedonya Cumhuriyeti'ne yardımların yönetimi (Whereas)	BEREC	Regulation 1211/2009	Elektronik iletişim (Article 1)
EFSA	Regulation 178/2002	Gıda zincirindeki riskleri değerlendirme (Article 1)	EASO	Regulation 439/2010	İltica konusunda destek (Article 1)
			APPF	Regulation 1141/2014	Avrupa siyasi partileri ve siyasi kuruluşların tescili/denetimi (Whereas bölümü)

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Topluluk ajansları, yetkilerine göre yasal (de jure) düzenleyici, fiili (de facto) düzenleyici, uygulayıcı ve danışma ajansları olarak ayrılmaktadır. Yasal (de jure) düzenleyici ajanslar “bağlayıcı karar alma ve mevzuat taslağı hazırlama yetkisi olan” en güçlü ajanslardır. OHIM, CPVO, EASA ve GSA yasal (de jure) düzenleyici ajanslardır. Bu ajanslar, danışma görevi de üstlenmişse yasal (de jure) düzenleyici olarak kabul edilmekte, düzenleme görevi ajansın politika oluşturma gücünü tanımlamaktadır. Fiili (de facto) düzenleyici ajanslar ise bağlayıcı karar alma yetkisi olmadığı için yasal (de jure) düzenleyici ajanslara göre “daha az güçlü” ajanslardır. Ancak karar otoriteleri karar alırken bu ajansların görüş ve tavsiyelerine uymaktadır. EMA, EFSA, EMSA, ERA ve ECHA fiili (de facto) düzenleyici ajanslardır. Ongaro, EASA, OHIM, CPVO ve ECHA ajanslarını; Vos ise bunlarla birlikte ERA, ACER, APPF ajanslarını kararları bağlayıcı niteliğe sahip ajanslar olarak tanımlamış, yasal (de jure) ve fiili (de facto) düzenleyici ayrımına gitmemiştir. CDT ve EAR uygulama ajansları olarak hizmet sağlayan ajanslardır. Danışma ajansları ise en yaygın ajanslar olarak normların, değerlerin ve iyi uygulamaların yayılmasını ve kurumsallaştırılmasını sağlamaktadır. Danışma ajanslarının tavsiyelerine uyulması zorunlu değildir. CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCDDA, EU-OSHA, EUMC, ENISA, ECDC, FRONTEX, EFCA danışma ajanslarıdır (Ekelund, 2010: 57-61; Ongaro, 2014: 63; Vos, 2018: 74).

2.2. Birlik Ajansları

Birlik ajansları, politika yapımının hükümetler-arası nitelikte olduğu, ikinci ve üçüncü sütun kapsamına giren, birincil mevzuatlarla da oluşturulabilen ajanslardır. Üye ülkeler arasında polis, yargı, dış politika ve güvenlik konularında iş birliği ve koordinasyon faaliyetlerini yürüten bu ajansların, bağımsız karar alma yetkileri bulunmamaktadır (Svedin, 2011: 119).

Tablo 3. Birlik Ajansları

Birlik İkinci Sütun Ajansları				Birlik Üçüncü Sütun Ajansları			
Ajans	Kuruluş İşlemi	Faaliyet Alanı	Fonksiyonu	Ajans	Kuruluş İşlemi	Faaliyet Alanı	Fonksiyonu
ISS	Council Joint Action 2001/554	Dış güvenlik ve savunma politikası (Whereas bölümü) Uydu	Danışma	Europol	Regulation 2016/794	Kolluk kuvveti olarak Avrupa'nın güvenliği (Article 3)	Uygulama /İş birliği
EUSC	Council Joint Action 2001/555	aracılığıyla teknik destek(Article 2)	Danışma	CEPOL	Regulation 2015/2219	Güvenlik alanında üye ülke ve üçüncü ülkelerle iş birliği (Article 3)	Danışma
EDA	Council Joint Action 2004/551	Savunma kabiliyetini güçlendirme (Article 2)	İş birliği /Uygulama	Eurojust	Council Decision 2002/187	Sınırı aşan suçların takibi/ soruşturulmasında iş birliği (Article 3)	İş birliği /Uygulama

Kaynak: Chamon (2016: 23).

3. AB Ajanslarında Kurumsal Yapı

Ajansların kurumsal yapısı genellikle yönetim kurulu, icra direktörü ve personelden oluşmakta, bazı ajanslarda ayrıca bilimsel veya teknik komite ile danışma formları yer almaktadır.

3.1. Yönetim Kurulunun Atanması

Ajansların karar alma organı olan (Everson vd., 1999: 128) yönetim kurullarında, üyeler, atamayla iş başına gelmektedir ve üyelerin görevden alınması söz konusu değildir. Yönetim kurulları ajansların çalışma programını, yıllık raporu, bütçe ve kuruluş planını kabul etmektedir.

Topluluk ajanslarının yönetim kurulları, farklı üyelik yapısına sahiptir. CEDEFOP, EUROFOUND ve EU-OSHA yönetim kurullarında sosyal ortakların temsilcileri yer almakta, bu temsilciler ilgili kuruluşların teklifiyle Konsey tarafından atanmaktadır. EFSA yönetim kurulunda temsil edilen sektörel gruplar ile EMA yönetim kurulunda yer alan meslek örgütü temsilcileri Komisyonun hazırladığı üye listesinden AP'in görüşü alınarak Konsey tarafından atanmakta, atamalarda yeterlilik, uzmanlık ve Birlik içinde "mümkün olan en geniş coğrafi dağılımı güvence altına alma" kriterleri esas alınmaktadır (Regulation 178/2002, Article 25: Regulation 726/2004, Article 65).

Tablo 6. Yönetim Kurullarında Sadece Üye Ülkelerin ve Komisyonun Temsili

Ajans	Yönetim Kurulu	Atama Yetkisi	Ajans	Yönetim Kurulu	Atama Yetkisi
BEREC (Regulation 1211/2009 Article 4)	Üye ülkelerden temsilci Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon	EFCA (Regulation 768/2005 Article 24)	Üye ülkelerden temsilci 6 Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon
CPVO (Regulation 2100/94 Article 37)	Üye ülkelerden temsilci Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon	ENISA (Regulation 526/2013 Article 6)	Üye ülkelerden temsilci 2 Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon
EASA (Regulation 2018/1139 Article 99)	Üye ülkelerden temsilci 2 Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon	EIGE (Regulation 1922/2006 Article 10)	Üye ülkelerin önerisiyle 18 temsilci Komisyon temsilcisi	Konsey (AP'nin önerisiyle) Komisyon
EASO (Regulation 439/2010 Article 25)	Üye ülkelerden temsilci 2 Komisyon temsilcisi	Üye devlet Komisyon			

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

EFSA ve ACER dışında tüm Topluluk ajanslarının yönetim kurullarında üye ülke ve Komisyondan temsilciler yer almaktadır. Yönetim kurullarında karar alma prosedürleri (salt çoğunluk/ basit çoğunluk vs.) değişirken tüm üyeler de oy kullanma hakkına sahip değildir. Örneğin, FRA kurulundaki Konsey temsilcisi, bütçeyle ilgili kararları oylayamaz (Council Regulation 168/2007, Article 12). Birlik ajanslarının yönetim kurullarında ise genellikle üye ülkelerden ve Komisyondan temsilciler yer almaktadır.

Ajansların yönetim kurullarında temsil edilmeyen paydaşlar, paydaş kurulları, grupları veya ağlarında temsil edilmektedir. Bazı ajanslarda (EFSA, EMA) paydaşlar, hem yönetim kurulunda hem de bu oluşumlarda yer almaktadır.

Tablo 7. Paydaş Katılımına İlişkin Özel Hükümler

Ajans	Paydaşlara İlişkin Özel Hükümler	Ajans	Paydaşlara İlişkin Özel Hükümler
BEREC	Paydaşların görüşleri Komisyonun değerlendirme raporunda dikkate alınmaktadır (Regulation 1211/2009, Article 25).	EIGE	Paydaşlar, Uzmanlar Forumu'nda yer almaktadır (Regulation 1922/2006, Article 11).
EASA	Paydaşların görüşleri bağımsız dış değerlendirmede dikkate alınmaktadır (Regulation 2018/1139, Article 62).	EMA	Paydaşlar, çalışmalara gözlemci olarak katılmaktadır. (Regulation 726/2004, Article 78).
EASO	Paydaşlar, Danışma Forumu'nda yer almaktadır. (Regulation 439/2010, Article 51).	ENISA	Paydaşlar, Daimi Paydaşlar Grubu'nda yer almaktadır (Regulation 526/2013, Article 12).
ECDC	Paydaşlar, Danışma Forumu'nda yer almaktadır (Regulation 851/2004, Article 18).	ERA	Paydaşlar, AB düzeyinde sektör temsilcileri ağında yer almaktadır (Regulation 2016/796, Article 38).
ECHA	Paydaşlar Uygulamaya İlişkin Bilgi Alışverişi Forumu'nda yer almaktadır (Regulation 1907/2006, Article 76).	Europol	Paydaşlar, İşbirliği Kurulu'nda yer almaktadır (Regulation 2016/794 Article 45).
EFCA	Paydaşlar, Danışma Kurulu'nda yer almaktadır. (Council Regulation 768/2005, Article 31).	FRA	Paydaşlar, Temel Haklar Platformu'nda yer almaktadır (Council Regulation 168/2007, Article 10).
EFSA	Paydaşlar, Danışma Forumu'nda yer almaktadır (Regulation 178/2002, Article 27).	Frontex	Paydaşlar, Danışma Forumu'nda yer almaktadır (Regulation 2016/1624, Article 70).

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

3.2. İcra Direktörünün Atanması

Ajanslarda atamayla işbaşına gelen icra direktörleri, ajansın idari, kadro ve personel vb. işlerinden sorumludur. Topluluk ajanslarında icra direktörü, genellikle Komisyonun önerisi ve yönetim kurulu kararıyla atanırken bazı Birlik ajanslarında Konsey Genel Sekreterinin önerisi üzerine kurul tarafından atanmaktadır (Ekelund, 2010: 66; Svedin, 2011: 122-124). CPVO'da Konsey, Komisyonun önerisiyle; OHİM'de ise yönetim kurulunun önerisiyle direktörü atarken, EUROFOUND ve CEDEFOP'da direktör, yönetim kurulunun önerisiyle Komisyon tarafından atanmaktadır. OHİM ve CEDEFOP direktörleri, kurulları tarafından hazırlanan listeden seçilmekte, CPVO'da ise kendi kuruluna danışılmaktadır (Kreher, 1997: 234-235). Yeni kurulan ajanslarda direktörün atanma sürecinde AP'nin rolü arttırılmış, ancak AP'ye "veto yetkisi" verilmemiştir. Direktörlerin atanmasında mesleki yeterlilik ve yönetim becerileri esas alınırken, görevden alınma koşulları ise kurucu düzenlemelerin çoğunda belirtilmemiştir.

3.3. Personel

Ajanslara personel alımında kuruluş planı esas alınmakta, bu süreç direktörler tarafından yürütülmektedir. AB’de kamu görevlileri için daimi (kurumlarda görevli), geçici (kuruluş planında tanımlanan tam zamanlı çalışan) ve sözleşmeli (projeler için işe alınan, kuruluş planında tanımlanan görevlere atanmayan) olmak üzere üç tür statü öngörülmüş, Personel Yönetmeliği ve buna dayalı İstihdam Koşulları temel belge olarak düzenlenmiştir. Personel Yönetmeliği, AB kurumları ve ajanslar için geçerli olsa da daha çok büyük AB kurumları için tasarlanmıştır. AB ajansları ise nispeten küçük kuruluşlardır. Ayrıca, ajanslarda çalışacak personelde, ajansın politika alanıyla ilişkili olarak uzmanlık şartı aranmaktadır. Bununla birlikte ajanslar, sınırsız bir şekilde büyümemesi gereken, esnek kalması gereken kurumlardır. Bu nitelikler ajansların daimi statüde personel istihdamını sınırlandırmaktadır. Ayrıca, AB kurumlarında çalışan personel ajanslarda çalışabilmektedir. Ancak, ajanslar tarafından işe alınan personel, AB kurumlarına geçiş yapamamaktadır. Ajanslar çoğunlukla geçici statüde personel istihdam etmekte, sözleşmesi sona eren personelin (5 yıl) de sözleşmesi yenilenmektedir. İlgili hükümler (CEO- Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities) ajansların personel politikalarında ve seçim prosedüründe serbest olduğunu, ancak Personel Komitesine danışarak ve Komisyonla anlaşarak Personel Yönetmeliği’ne uygun kuralları kabul etmekte yükümlü olduğunu belirtmektedir (Schout ve Pereyra, 2011: 426-427; Regulation1023/2013, Article 110 (2)).

4. AB Ajanslarının Mali Kaynakları

Ajansların mali kaynakları değişmektedir. Topluluk ajansları kuruldukları ilk yıllarda AB bütçesinden finanse edilmekte, zamanla (hizmet karşılığı alınan ücretler, mali katkılar gibi) farklı finansman kaynakları geliştirebilmektedir (Kreher, 1997: 235).

Tablo 8. Topluluk Ajanslarının Mali Kaynakları

Ajans	Mali Kaynak
CEDEFOP, EUROFOUND, FRA, EAR, GSA, APPF	AB bütçesi
EEA, ETF, EMA, EU-OSHA, CFCA	AB bütçesi/hizmet karşılığı ücret
ENISA	AB bütçesi/ üçüncü ülkelerden katkılar
BEREC	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar
OHIM, CPVO, CDT	Hizmet karşılığı ücret
EMCDDA, EFSA, ERA, EMSA	AB bütçesi/ hizmet karşılığı ücret/ üçüncü ülke katkıları
ECDC, ECHA	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar/ hizmet karşılığı ücret
EASA, EIGE	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar/ hizmet karşılığı ücret/ üçüncü ülke katkıları
ACER	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar/ hizmet karşılığı ücret/ bağışlar
EASO	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar/ hizmet karşılığı ücret/ ortak ülkelerden katkılar
FRONTEX	AB bütçesi/tüye ülkelerden bağışlar/ hizmet karşılığı ücret/Schengen Müktesebatıyla ilişkili ülkelerden katkı

Kaynak: (Ekelund, 2010: 55; Vos, 2018: 78-79).

Topluluk ajanslarından bir kısmı hizmetleri karşılığı aldıkları ücretlerle kısmen/tamamen kendini finanse edebilmekte, bu ajansların aldıkları ücretleri belirleme yetkisi kurucu düzenlemelerdeki prosedüre göre Komisyon ve Konsey arasında paylaşılmaktadır. CPVO ve OHIM, tamamen hizmetleri karşılığı aldıkları ücretlerle finanse edilmekte, CDT ise ayrıca hibe almaktadır (Ekelund, 2010: 67). Tamamen aldıkları ücretlerle finanse edilen ajanslar, Topluluk Mali Tüzüğü’ne tabi olmadığı için bütçe fazlasını biriktirebilmektedir. Kısmen kendini finanse eden ajanslar ise Topluluk Mali Tüzüğüne tabidir. Bu ajansların elde ettikleri gelirlerin fazlası Topluluk bütçesine aktarılmaktadır (Svedin, 2011: 128). Ajansların mali kaynaklarını tahsis etmesi de kurallara tabidir. Ajanslarda bütçe başlıkları, personel giderleri, idari giderler ile operasyonel giderler olarak ayrılmaktadır. Ajanslar bütçeleri içinde transferler yapabilmekte, ancak bu transferlere yüzde onluk

limit uygulanmaktadır (Council Regulation 1605/2002, Whereas bölümü (7), Article 22). Birlik ajanslarının mali kaynakları ise üye ülkelerin katkılarından oluşmaktadır.

5. İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında AB Ajansları

AB’de çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak AB ajanslarına yetki devrinin meşru olması, sayıları hızla artan ajansların “demokratik ilkelerle uyumu” sorununu gündeme getirmektedir. Demokratik yönetimin temel ilkelerini “iyi yönetim” anlayışıyla yönetim süreçlerine dâhil eden AB, daha fazla demokrasi, şeffaflık ve yetki devri ile demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi için Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap’ı (2001) yayınlamıştır. Bu kitapta açıkça tanımlanmış alanlarda daha fazla AB ajansının kurulması ve ajanslara karar alma yetkisinin verilmesi öngörülürken, iyi yönetim de -AB düzeyinde yetkilerin kullanılma şeklini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlanan- yönetişimin, bağımsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım gerekliliklerini içeren bir dizi ilkeyle daha iyi hale getirilmesi olarak ifade edilmiştir (Commission, 2001).

5.1. Bağımsızlık

Bağımsızlık, ajanslara siyasilerden ve çıkar gruplarından gelen baskının olmamasını ifade etmektedir. Bağımsızlığın temel koşulu, ajansların çıkar gruplarıyla uyumlu ve siyasilerle mesafeli ilişki kurarak bu aktörler tarafından ele geçirilmesinin önlenmesidir. Ajansların, politikalarının güvenilirliği için bağımsız olması, bu bağımsızlığın da yasa ile teminat altına alınması gerekmektedir. Bağımsızlık, ajans politikalarının siyasallaşmasını önlerken, AB kurumlarını da olası çıkarların etkisinden korumaktadır. Bu yolla kurumsal denge (gücün daha fazla kurum arasında paylaşılması) sağlanarak AB ve üye devletlerin çıkarlarına odaklanılabilmektedir (Everson vd., 1999: 55-58). Bağımsızlık, ajansların politika alanlarıyla ilgili olarak karar alma özerkliğini, bu da özerklik düzeyine bağlı olarak bir dereceye kadar kontrolle ilişkilendirilmektedir. Buna göre nispeten özerk ajanslar, diğer aktörlerden (siyasiler, çıkar grupları vb.) gelen talepleri bir dereceye kadar kontrol edebilmekte, karar ve eylemleri kısıtlanabilmektedir. Tam özerk ajanslar ise diğer aktörlerden (siyasiler, çıkar grupları vb.) gelen talepler yerine, ne yapacaklarına kendileri karar verebilmekte, onlar tarafından kısıtlanmamaktadır (Svedin, 2011: 29-33). Ajansların tam özerk olması denetlenmeyecekleri anlamına gelmemektedir. Ajanslar, kamu kuruluşu statüsündedir ve denetim mekanizmaları kapsamında yasalarla bağlıdır.

Ajansların bağımsızlığını etkileyen birtakım unsurlar vardır. Bu unsurların başında, ajans yönetimlerinin atanma usulü gelmektedir. Ajanslarda icra direktörünü atama yetkisi yönetim kurulundadır ve bazı istisnalar dışında (CEDEFOP, EUROFOUND) Komisyonun direktör atama yetkisi yoktur. Sadece aday önerme yetkisi vardır. Bu yetki, kurucu düzenlemelere mesleki kriterlerin eklenmesi ve kamuya açık çağrılarla yapılmasıyla azaltılmış olsa da, Komisyonun ajanslar üzerindeki nüfuzu, ajansların bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. Diğer bir unsur ajansların yönetim kurullarında genel olarak üye ülke temsilcilerinin yer almasıdır. Ulusal çıkarlarla ilişkili konuların karar alma süreçlerinde oluşturabileceği etki, ajansların bağımsızlığını güçleştirecek bir unsurdur. Nitekim, Komisyonun Avrupa Düzenleyici Kurumlarının Çalışma Çerçevesi Hakkında Tebliği, ulusal temsil ile Topluluk çıkarlarının yeterince dikkate alınmadığını belirtmektedir (Geradin ve Petit, 2004: 50). Ayrıca AB’nin genişleme süreçleri ajans yönetim kurullarındaki üye ülke temsilcilerinin sayısını arttırmakta, bu durum mevcut uygulamayı gittikçe zorlaştırmaktadır. Bazı ajansların yönetim kurullarında Komisyon, Konsey veya AP’nin atadığı temsilcilerin bulunması da bağımsızlıkları konusunda kuşkuya yol açmaktadır (Everson vd., 1999: 57). Ajansların bağımsızlığını etkileyen diğer bir unsur ajans personellerinin özel sektörde çalışmak için görevlerinden ayrılması yani “döner kapı” uygulamalarıdır. Ajans personelinin sadece mesleki sırlara ilişkin gizlilik yükümlülüğüne tabi olması ve görev süresi dolar dolmaz özel sektörde çalışabilmesi, ajansları çalışanlar tarafından ele geçirilme riskiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Ajansların çıkarlardan bağımsız olabilmesi, çıkar çatışmalarına

ilişkin düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir. Bağımsızlığı etkileyebilecek bir diğer unsur, AB anlaşmalarında ajansların kurulmasıyla ilgili bir hükmün bulunmamasıdır. Ajansların Komisyon, Konsey ve AP arasında yasal bir karar alma süreciyle kurulması, statülerinin de aynı usulle değiştirilebileceği anlamına gelmektedir. Bu durumun ajanslar üzerinde oluşturabileceği baskı bağımsızlığı olumsuz etkileyebilir (Vos, 2018: 7; Greadin ve Petit, 2004: 51). Ayrıca yasal (de jure) düzenleyici ajansla danışma ajansının bağımsızlık vurgusu da aynı değildir. OHIM’de ilgili kurulların bağımsızlığı, CEDEFOP’da Komisyondan bağımsız olma vurgusu yapılmıştır (Regulation 2017/1001 Article 166; European Parliament and Council, 1975, whereas bölümü). Ajansların kendi mali kaynaklarına sahip olması, bağımsızlıkları açısından önemlidir.

5.2. Hesap Verebilirlik

Kamu çıkarının korunmasında hayati bir öneme sahip olan hesap verebilirlik, hesap veren ile hesap soran arasındaki etkileşim sürecine dayanmakta, bu süreçte sorgulama mekanizmaları işlevsel kılınarak “aktörlerin yetki sınırları içinde hareket edip etmediği ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği” tespit edilmektedir (Busuioc ve Groenleer, 2012: 6). Buna göre aktör, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını açıklamakla ve gerekçelendirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülük, yetkilerin doğru kullanılması, denetim mekanizmalarının uygulanması, verimliliğin artırılması, hukuka, amaç ve politikalara uygun olmayan işlem ve eylemlere karşı gerekli önlemlerin alınmasını içermektedir. Ayrıca kararların açıklanması, kurulların ve kararların etkilerinin değerlendirilerek sonuçların hesaba katılmasıyla paydaş hesap verebilirliğini kapsamaktadır (De la Harpe vd., 2008: 7-8). Ajansların bağımsız ve aynı zamanda hesap verebilir olması, bu iki ilkenin dengeli bir şekilde uygulanmasını gerektirmektedir. Ajansların hesap verebilirliği, siyasi, idari, yönetsel, mali, yargısal ve performans hesap verebilirliği olarak farklı türlerde ele alınmaktadır (Vos, 2018: 52; Geradin ve Petit, 2004: 51-55).

Siyasi hesap verebilirlik, genel olarak seçilmiş politikacıların diğer seçilmiş yapılara (parlamento) ve dolaylı olarak da seçmene hesap vermesidir. Burada hesap verme sorumluluğu, aracı konumundaki mekanizmaların da seçmene hesap vermesini içeren çok yönlü bir süreçtir (Colin, 2000: 42). Bu süreç, temsilci organlar tarafından oluşturulan ajanslara yetki devrini, ajans yetkililerinin temsilci organlar tarafından atanması ve görevden alınmasını, ajansların hesap verebilirliğine ilişkin yasal düzenlemeyi, mali denetimi, parlamento denetimi ve soruşturması ile performans değerlendirmesini kapsamaktadır (Scholten, 2015: 11-12). AB ajanslarının siyasi hesap verebilirliğinde AP ve Konseyin rolü öne çıkmaktadır. Ancak az sayıda kurucu düzenleme, AP’ye düzenli raporlama yükümlülüğü vermekte, soru önergesi mekanizmaları işler kılınmaktadır. Ajansların düzenli olarak AP’nin incelemesine tabi olmasını öneren Komisyon, bu yolla ajans faaliyetlerinin gerekçelerinin açıklanacağı ve karar alma süreçlerinde iyileşmenin sağlanacağını öngörmektedir. Konseyin ajanslarla ilişkisinde ise üye ülkelerin ajans yönetim kurullarında temsil edilmesi dışında ulusal ajansların rolü öne çıkmaktadır. AB ajanslarının görevlerini, üye ülkelerde ulusal ajanslar paylaşmaktadır. AB ajanslarının vatandaşlarla bağı ulusal ajanslar yoluyla sağlanmaktadır. Ancak kurucu düzenlemelerde yıllık faaliyet raporunun sunulması ve yayınlanması dışında, ajansların karar almadan önce açıklayıcı belgeler sunma, düzenli raporlar yayınlama veya kamuya açık istişareler düzenleme yükümlülüğünün bulunmaması halka hesap verebilirliği yetersiz kılmaktadır. Bu durum, vatandaşların Avrupa Ombudsmanına başvurma imkânıyla telafi edilse de, Ombudsmanın yetkisi, "kötü yönetim" uygulamalarıyla sınırlıdır (Greadin ve Petit, 2004: 54; Kelemen, 2002: 110; Svedin, 2011: 133).

Ajansların idari hesap verebilirliğini sağlayan Ombudsmanın, ajanslara ilişkin kararlarında personel şikâyetleri (işe alım, kariyer) ve belgelere erişimle ilgili şikâyetler öne çıkmaktadır. Ombudsman, EMA’nın çevrimiçi iş başvurusunu zorlaştırmakla suçlandığı şikâyeti incelemiş ve ajansın iyi yönetim ilkesini ihlal etmediği kararına varmıştır. Yine EMA’nın karar alma sürecinin şeffaflığına yönelik şikâyeti soruşturmuş ve kötü yönetim olmadığı sürece ajansın bilimsel

değerlendirmesinin sorgulanamayacağına hükmetmiştir. Ayrıca bir aşıyla ilgili sağlığa zarar verdiği iddiasıyla kötü yönetim konusunu araştırmış, EMA'nın şikayetçiye gönderdiği belgeler dışında aş üreticisinin –ticari/ekonomik çıkarları gereği- tam bir açıklama yapmamasını kötü yönetim olarak değerlendirmemiştir (European Ombudsman, 2013; Inglese, 2017: 5). Ombudsman EFSA çalışanının bir biyo-teknoloji şirketinde çalışmak için ajanstan ayrılmasını ise usul yükümlülüklerine uyulmaması ve olası çıkar çatışmalarının dikkate alınmaması gerekçesiyle kötü yönetim olarak değerlendirmiş, ilgili kurulların güçlendirilmesini tavsiye etmiştir (European Ombudsman, 2010).

Ajansların yönetsel hesap verebilirliği yönetim kurulları tarafından sağlanmakta, bu kurulların karma yapısı hem içerden hem de ajans dışından hesap verebilirliği sağlamada ideal bir ortam sunmaktadır. Ajans ve yöneticilerinin yetkilerine ilişkin esas ve sınırlamalar dışında direktörden hesap sormakla görevli olan yönetim kurulları, görevleri, etkileşimleri ve ajans belgelerine ayrıcalıklı erişimleri, cezai tedbir alma ve uygulama yetkileri ile ajans faaliyetlerini denetleme ve disipline etmede potansiyel bir güce sahiptir (Busuioc, 2011: 5). Ayrıca ajansların, Birlik kurumları ve üye ülkelere hesap verilebilirliği de yönetim kurulları aracılığıyla sağlanmaktadır.

Ajansların çoğunun AB bütçesinden finanse edilmesi AP'nin bütçe yetkisini, ajanslar üzerinde mali denetim aracı olarak kullanabilmesine imkân sağlamaktadır. AP'de ajanslara ilişkin konular ilgili Komitelerde ele alınmaktadır. Bütçe Komitesi (COBU) ve Bütçe Kontrol Komitesi (COCOBU) ise AB bütçesinden finanse edilen ajanslar için önemli bir etkiye sahiptir. AP, Konseyin tavsiyesiyle AB bütçesinden finanse edilen ajansların bütçe uygulamalarına izin vermekte, bütçenin serbest bırakılması ise Bütçe Kontrol Komitesi (COCOBU) tarafından sağlanmaktadır. Ajans bütçelerindeki transferler konusunda bilgilendirilen ve ajansların mali durumu hakkında bilgi talep eden AP, ajans bütçesine rezerv koyabilmektedir (Brinkhorst, 1996: 77). Ajansların bütçe ibra prosedürleri de kurucu düzenlemelerinde belirtilmiştir. Tamamen kendini finanse eden ajanslar dışında, tüm ajanslarda bütçe, Konsey'in tavsiyesi üzerine AP tarafından ibra edilmektedir (Ekelund, 2010: 68). Tamamen kendini finanse eden ajanslarda ise ibra, bu ajansların kendi iç organları tarafından gerçekleştirilmekte, bu da hesap verebilirliğinin sağlanmasında sorun oluşturmaktadır (Vos, 2018: 8). Ajanslar, Sayıştay tarafından da denetlenmektedir. Sayıştay ajanslarla ilgili rapor yayınlamakta, ancak ajans faaliyetlerinden bir yıl sonra düzenlenen bu raporlar, denetimin önleyici niteliğini sınırlamaktadır. Ajanslar ayrıca, Topluluk mali çıkarlarının korunması gereği OLAF ve Komisyonun mali denetimine tabidir (Greadin ve Petit, 2004: 54)

Ajansların yargısal hesap verebilirliği, eylemlerinin yasallığının denetimine dayanmaktadır. Buna göre, kurucu düzenlemelerden bir kısmı ajans işlemlerine karşı Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda (ABAD) dava açılabilirliğini öngörmektedir. Bir kısım kurucu düzenleme ise -OHIM, CVPO gibi yasal (de jure) düzenleyici ajanslarda-Komisyon ve ajans içinden bir birime (teyiz kurulu) ajans kararlarının yasallığını inceleme yetkisi vermekte, inceleme sonucunda ABAD'da dava açılabilir. Ayrıca, CPVO ve OHIM kurucu düzenlemelerinde (44.md./118.md.) Komisyon, ajans eylemlerinin yasallığının koruyucusu olarak yarı yargısal bir rol üstlenmektedir (Yataganas, 2001: 49). Diğer durumlarda, kurucu düzenlemeler yargı denetimi olanağı sağlamazken, iptal davasını düzenleyen klasik kurullar (AT Antlaşması 230. md.) da ajans eylemlerinden bahsetmemektedir (European Union, 1997, Article 255). Bu durum ise ABAD'ın yorumu ile aşılabilir. Ajanslara ilişkin davacı olabilme ehliyeti ise bireysel olarak etkilenme ve doğrudan ilişkili olduğunu kanıtlama koşuluna bağlanmıştır. Anlaşmalarda (ECSC 33. md./EEC 173. md.) itiraz konusu kararın başvuran kişiyi “ilgilendirmesi”/“doğrudan ve bireysel” olarak ilgilendirmesi şeklinde ifade edilen (European Union, 1963) bu koşul, ajans faaliyetlerinin geniş bir kesimi ilgilendirdiği durumlarda başvuru yapılmasını zorlaştırmaktadır. Ajans kararlarına itiraz edebilecek kişiler ile itiraz gerekçeleri belirlenerek çıkar gruplarına da bu hak tanınmalıdır. Ayrıca usule ilişkin konuların adli incelemesi, mahkemelerin teknik vb. konularda yeterli donanıma sahip olması, yasal (de jure) düzenleyici ajansların eylemlerinin yasallığının denetlenmesi dışında ajans kararlarının gerekçelerinin kamuya açıklanması, ilgili tarafların dinlenmesi gibi rasyonel kriterlerin benimsenmesi gerekmektedir. Denetime ilişkin mekanizmalar her bir ajansa göre uyarlanmalıdır

(Everson vd., 1999: 57-58). Diğer yandan ajansların kurucu düzenlemeleri sona erme hükümleri içermemektedir. Ancak ajansların faaliyetlerine ilişkin düzenli bir değerlendirme mekanizması da bulunmamaktadır. Ajans faaliyetlerinin maliyet/fayda açısından incelenmesi, verimli olup olmadıklarının belirlenmesi faaliyet sonuçlarında iyileştirmeler yapılabilmesi açısından önem taşımaktadır (Greadin ve Petit, 2004: 55).

5.3. Şeffaflık

Karar otoritelerinin hesap verebilirliğini sağlayarak güven inşa etmesinde önemli bir araç olan şeffaflık, politika oluşturma ve harcamalara ilişkin bilgilerin açıklanması yanında vatandaşların bu bilgilere erişiminin sağlanmasını gerektirmektedir. Kapsamlı ve açık bir mevzuat, yöneticilerin yetki ve sorumluluklarının açık bir şekilde paylaşımı, gizlilik ve mesleki (ticari) sırlara saygı çerçevesinde belgelere erişim hakkı, kararların açık, gerekçeli ve kamuya açık olması şeffaflığın gereğidir. Belgelerin açıklığı politika belgeleri, yıllık raporlar, çalışma programları vb. belgeleri de kapsamaktadır (Panizza, 2019; De la Harpe vd., 2008: 7-8). Ajanslar açık, basit ve objektif süreçleri takip ederek hedefleri, yöntemleri ve verileri konusunda açık olmalı, karar süreçlerinin sonuçlarına ilişkin bilgileri erişilebilir kılmalıdır. Ajans faaliyetlerinin de belirli derecede net ve basit olması gerekmektedir (Verhoeven, 2000: 1). Ancak, ajanslarda çoğu faaliyetlerin komiteler tarafından yürütülmesi şeffaf olmayan bir sürece dikkat çekmektedir. Örneğin, EMA'nın işleyiş sürecinde farklı komiteler, çalışma grupları ve uzmanlar yer almaktadır. Ayrıca ulus-ötesi ve ulusal yapılarla iş birliği yapan ajansın, karar alma sürecinde Komisyonun da belirleyici olması işleyişini net olmaktan uzaklaştırmaktadır (Geradin ve Petit, 2004: 56). Diğer yandan AT Antlaşması (255. md.) Komisyon, Konsey ve AP belgelerine erişim hakkını düzenlerken, ajanslar hakkında net bir hüküm getirmemiştir (European Union, 1997). Önceden kurulan bazı ajansların kurucu düzenlemelerinde (CDT, CEDEFOP, CPVO, EU-OSHA, EUROFOUND) buna değinilmese de, çoğu ajans belgelerine erişim konusunda karar almış, bu da yeterli görülmemiştir. Ancak Komisyon, Konsey ve AP belgelerine vatandaşların erişimine ilişkin 1049/2001 sayılı tüzük, bunun ajanslara da uygulanmasını açıkça belirtmiştir (EUR-Lex, 2001). Yeni kurulan ajansların kurucu düzenlemeleri, yönetim kurulu tarafından kararlaştırılan düzenlemelere uygun olarak ilgili tüzüğün uygulanmasını öngörmektedir.

Tablo 9. Ajanslarda Şeffaflık

Ajans	Şeffaflıkla ilgili hükümler
ACER	Paydaşlarla açık ve şeffaf olarak istişare eder; kamuya ve ilgili taraflara nesnel, güvenilir ve erişilebilir bilgi sağlar. Çerçeve kılavuzların geliştirilmesinde belge ve toplantı tutanaklarını kamuya açıklar. Danışma sürecinde tavsiyelerin nasıl ve niçin dikkate alındığını açıklar. Gündemini, süreç belgelerini ve gerektiğinde toplantı tutanaklarını halka açıklar (Regulation 713/2009, Article 10)
BEREC	Faaliyetlerini, nesnel, güvenilir ve erişilebilir bilgilerle şeffaflık içinde yürütür (Regulation 1211/2009, Article 18)
EASA	Belgeleri paylaşır, halka ve ilgili taraflara nesnel, güvenilir ve anlaşılır bilgiler sağlar (Regulation 2018/1139, Article 58)
ECHA	Yönetim Kurulu gizliliği olmayan, güvenliğe ilişkin düzenleyici, bilimsel ve teknik bilgilerin erişilebilirliğini sağlar (Regulation 1907/2006, Article 109)
CFCA	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Görev alanıyla ilgili konularda kendi inisiyatifiyle iletişim kurabilir. Kamuya ve ilgili taraflara, nesnel, güvenilir ve anlaşılır bilgiler sağlar (Council Regulation 768/2005, Article 32)
EFSA	Faaliyetlerini şeffaflıkla yürütür. Bilimsel komite ve panellerin gündem ve tutanaklarını, görüşlerini, gerekçelerini, çıkar beyanlarını, çalışma sonuçlarını, yıllık raporları ve reddedilse bile bilimsel görüşleri kamuya açıklar. Kurul üyelerinin toplantıları halka açıktır Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır (Regulation 178/2002 Article 38). Kurul, gizliliği olmayan ruhsat veya denetimine ilişkin bilimsel ve teknik bilgilerin kamuya açık olmasını sağlamak için karar alır.
EMA	Ajansın usul ve esasları, komisyonları ve çalışma grupları kamuya açıklanır. Komite ve koordinasyon grubu üyelerinin, mesleki nitelikleri ve çıkar beyanları, komite toplantılarının gündemi, tutanakları, ruhsat süreci açıklanır. Komite ve koordinasyon grubu, ulusal makamlar ve Komisyon değerlendirmeleri, tavsiyeler, görüşler, onay ve kararlar ilan edilir (Regulation 726/2004, Article 80).
EMSA	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Faaliyet alanıyla ilgili konularda kendi inisiyatifiyle iletişim kurabilir. Kamuya ve ilgili taraflara, nesnel, güvenilir ve anlaşılır bilgiler sağlar (Regulation 1406/2002, Article 4).
ENISA	Kurul üyeleri, direktör ve üye ülke yetkilileri taahhüt ve çıkar beyanında bulunur. Çalışmalarıyla ilgili olarak halka ve ilgili taraflara tarafsız, güvenilir ve erişilebilir bilgiler sağlar. Direktörün önerisiyle yönetim kurulu, ilgili taraflara ajans faaliyetlerini gözlemleme yetkisi verebilir (Regulation 526/2013, Article 15).
ERA	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Tavsiye, çalışma, rapor ve etki değerlendirmelerini yayımlar. Yönetim ve idari yapıdaki üyelerin çıkar beyanlarını kamuya açıklar. Yönetim kurulu, birlikte çalışabilirlik ile güvenlik süreçleri ve diğer belgelere erişilebilirlik için önlemler alır (Regulation 2016/796, Article 77).
ETF	Belgelere 1049/200 sayılı tüzük uygulanır. Çalışma esaslarını ve yıllık faaliyetlerini açıklar; toplantılarına gözlemci olarak katılımları için ilgili taraf temsilcilerine yetki verebilir (Regulation 1339/2008, Article 4).
OHIM	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Kararları çevrimiçi olarak açıklanır. Fikri mülkiyet konularında uyumu sağlamak için mahkeme kararlarına çevrimiçi erişimi sağlar (Regulation 2017/1001, Article (149), (113)).
Europol	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Yönetim kurulu üye listesini ve toplantı sonuçlarının özetini yayımlar (Regulation 2016/794, Article 65).
FRONTEX	Belgelere 1049/2001 sayılı tüzük uygulanır. Görev alanıyla ilgili konularda kendi inisiyatifiyle iletişim kurar. Yıllık faaliyet raporu dâhil, ilgili bilgileri açıklar. Çalışma alanıyla ilgili objektif, güvenilir, anlaşılır bilgiler sağlar. Operasyonların amacına ulaşılmasını engelleyecek bilgiler açıklanmaz (Regulation 2016/1624, Article 74).

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ajansların kurucu düzenlemelerinde şeffaflık ilkesinin uygulanması, politika alanı ve kurumsal yapıyla ilişkili olarak değişmekle birlikte, 1049/2001 sayılı tüzük CEPOL (Regulation 2015/2219 Article 28), EASO (Regulation 439/2010 Article 42), ECDC (Regulation 851/2004 Article 20), EEA (Regulation 401/2009 Article 6), EIGE (Regulation 1922/2006 Article 7), EMCDDA (Regulation 1920/2006 Article 7), Eurojust (Council Decision, 2002/187 Article 39), FRA (Council Regulation 168/2007 Article 17), GSA (Regulation 912/2010 Article 21) ajanslarına belgelerine erişimi sağlama yükümlülüğü getirmiştir. Bazı ajansların kurucu düzenlemelerindeki hükümlere ek olarak ilgili tüzüğü uygulaması da şeffaflık ilkesinin gelişmesini sağlamıştır.

5.4. Katılımcılık

Demokraside katılımcılık, seçme ve seçilme hakkı, karar alma sürecinde sivil toplum ve paydaşlarla müzakere gibi unsurların yanında, bireyleri olumsuz etkileyecek bir girişimde bulunmadan önce herkesin sesini duyurma hakkını ve idari süreçlerde şeffaf paydaş istişarelerini gerektirmektedir (De la Harpe vd., 2008: 7-8). AB politikalarının kalite ve etkinliğinde politika süreçlerinin halk katılımına açık olması önemli bir unsurdur. AB ajanslarının da hem Birlik hem de ulusal düzeyde ilgili paydaşlarla etkileşim kurması ve bunu sürdürmesi gerekmektedir. Ajansların karar alma süreçlerinde katılımcılığı sağlamaya yönelik yaklaşımı, EUROFUND ve EU-OSHA gibi ajansların kurumsal yapısında öne çıkmakla birlikte (Everson vd., 1999: 33) genel olarak ajanslara katılımın yeterli olmadığı görülmektedir. Bu konuda zorunlu bir koşul belirtilmediği gibi katılımın kapsamı ajansların taahhütlerine bağlı kılınmış, katılımın derecesi de ajansa göre değişiklik göstermiştir (Geradin ve Petit, 2004: 57). Uygulamada ajanslara paydaş katılımı iki şekilde gerçekleşmektedir. Kurucu düzenlemelerden bir kısmı ajansların yönetim kurullarında paydaşların temsilini öngörmekte, bunlar Konsey (EMA, EU-OSHA, CEDEFOP, EUROFOUND), Komisyon (ERA, EMSA) veya AP

(ECHA) tarafından belirlenmektedir. Bir kısım ajans ise paydaşlarla iş birliği yapmak için kurullar, gruplar veya ağlar oluşturmaktadır. Bazı ajanslarda bunların düzenli toplantıları ve açıkça tanımlanmış danışma işlevleri bulunmaktadır. Bazı ajanslarda paydaş katılımı için özel gruplar veya forumlar bulunmakta, bunların bir kısmı kurucu düzenlemeyle (EBA, ESMA, EIOPA) bir kısmı da ajanslar tarafından oluşturulmaktadır (EFSA, EASA). Kurumsallaşmış paydaş katılımlarının yanı sıra, bazı ajanslar (BEREC, EASA) ise sadece değerlendirme raporlarında paydaşların görüşlerini almaktadır. EMA’da paydaşlar hem yönetim kurulunda hem de ajans içindeki bilimsel komitede temsil edilmektedir. EMA dışında paydaş katılımı için iki mekanizmayı da (yönetim kurulu veya diğer) kullanan ajanslar (ECHA, ERA, EU-OSHA, Europol, FRONTEX) olduğu gibi, paydaş katılımına ilişkin yasal zorunluluğu olmayan ajanslar da (ACER, APPF, CDT, CEPOL, CPVO, EUROFOUND, GSA) bulunmaktadır. Ajansların yetkileri, paydaş katılımı konusunda esnek olmayı gerektirse de, benzer yetkiye sahip ajanslar için farklı katılım modelleri geliştirilmelidir (Vos, 2018: 54). Paydaş katılımı teknik konularla ilgili kararlarda, bilgi asimetrisi sorununun çözülmesinde, kararların sonuçlarının değerlendirilmesi ve uygulanmasında avantaj sağlamaktadır. Katılımın artırılması için kurucu düzenlemelere yönetim kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin mesleki kriterler ve temsile ilişkin kurullar eklenmeli, ayrıca düzenlenen konferanslarla ve toplantılarla taslak belgeler yoruma açık hale getirilerek internette yayınlanmalıdır. Katılımcılığı arttırırken ajansların (kişiler, gruplar tarafından) ele geçirilme riskine karşı paydaş temsilcilerinin düzenli olarak değişimini öngören kurulların benimsenmesi, yönetim kurullarının özel sektörde deneyimli ancak ticari çıkarlarla bağı kalmamış kişilerden oluşması, yönetim kurulu üyelerinin belirli bir süre ajansın faaliyet gösterdiği sektörde görev alamayacağına taahhüt edilmesi gerekmektedir. Çıkar çatışmalarını önleyici tedbirler alınarak, çıkar gruplarının karar alma süreçlerine katılımı olumlu etki (güvenilirlik vb.) sağlayabilir ve ajanslar üzerinde oluşabilecek baskılar (lobicilik vb.) da azaltılabilir (Greadin ve Petit, 2004: 57-58).

6. Sonuç

AB’de birçok politika alanındaki yetkiler politika güvenilirliğinin sağlanması için ulus-üstü nitelikte çoğunlukçu olmayan kurumlar olarak AB ajanslarına devredilmektedir. AB ajanslarına yetki devrinin meşru olması, bu kurumların artan sayılarıyla birlikte demokratik ilkelerle uyumu sorunu gündeme getirmektedir. Demokratik yönetimin temel ilkelerini “iyi yönetim” anlayışıyla yönetim süreçlerine dâhil eden AB, daha fazla demokrasi, şeffaflık ve yetki devri ile demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi için Avrupa Yönetişimine İlişkin Beyaz Kitap’ı (2001) yayınlamış, bu kitapta bağımsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım gerekliliklerini içeren iyi yönetişimin bir dizi temel ilkesini belirlemiştir. Ajansların bu ilkelere uyumu incelendiğinde;

Ajansların dalgalar halinde farklı dönemlerde kurulması iyi yönetim ilkelerine uyumu farklılaştırmıştır. Buna göre 1. ve 2. dalga ajansların eski kurallara tabi olması, bazı ajansların bu ilkeleri uyguladığı, bazılarının ise uygulamadan muaf olduğu sonucunu doğurmuştur. Ayrıca, ajanslar standart bir kurumsal yapıya da sahip değildir. Ajanslar, yasal dayanaklarına göre Topluluk ve Birlik ajansları olarak ayrılırken, Topluluk ajansları da yetkilerine göre yasal (de jure) düzenleyici, fiili (de facto) düzenleyici, uygulayıcı ve danışma ajansları olarak ayrılmıştır. Bu ajanslardan yasal (de jure) düzenleyici ajanslar “bağlayıcı karar alma ve mevzuat taslağı hazırlama yetkisi” ile en güçlü ajanslardır. Bu yetki, diğer ajanslara göre yasal düzenleyici (de jure) ajanslarda bağımsızlık vurgusunu daha fazla öne çıkarmaktadır. Ajanslarda bağımsızlığı etkileyen unsurların başında ajans yöneticilerinin atanması sürecinde Komisyonun etkisi gelmektedir. Ayrıca yönetim kurullarında üye ülke temsilcilerinin yer alması da ulusal çıkarların olası etkisinden dolayı bağımsızlığı güçleştirmektedir. Ajansların Komisyon, Konsey ve AP arasında yasal bir karar alma süreciyle kurulması, statülerinin de aynı usulle değiştirilebileceği anlamına gelirken, bazı ajansların yönetim kurullarında bu kurumların yer alması da bağımsızlıkları konusunda kuşkuya yol açmaktadır. Ajanslarda “döner kapı” uygulamalarına ilişkin kurulların güçlendirilerek, çıkar çatışmalarına ilişkin düzenlemelerin yapılması da bağımsızlığın sağlanması açısından önem taşımaktadır. Diğer yandan

idari hesap verebilirlikleri Ombudsman tarafından, yönetsel hesap verebilirlikleri yönetim kurulları tarafından sağlanan ajansların, siyasi hesap verebilirlikleri ise yeterli değildir. Ajansların mali hesap verebilirliklerinde ise tamamen kendini finanse eden ajanslarda hesap verebilirliğin sağlanması sorun oluşturmaktadır. Ajanslar ayrıca Sayıştay, OLAF ve Komisyonun mali denetimine tabidir. Ajansların yargısal hesap verebilirliği de farklı uygulamalara (ABAD'da dava açma, ajans içinden bir birimin yetkili olması, Komisyonun yarı- yargısal rolü, ABAD yorumlarının esas alınması) konu olmaktadır. Bu farklılıklarının giderilerek, yasal (de jure) düzenleyici ajansların eylemlerinin yasallığının denetlenmesi, gerekçeli kararların kamuya açıklanması, davacı olabilmeye ehliyetinin kapsamının genişletilerek yargılamaya ilişkin rasyonel kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, ajans yöneticilerinin ve yönetim kurulu üyelerinin görevden alınma koşulları belirlenerek yargı denetimine tabi olmalıdır. Ajansların faaliyet sonuçlarında iyileştirmeler yapılabilmesi için de düzenli bir değerlendirme mekanizması geliştirilmelidir. Diğer yandan ajansların belgelerine erişim hakkına ilişkin AB anlaşmaları net bir hüküm bulunmamakta, Komisyon, Konsey ve AP belgelerine vatandaşların erişimine ilişkin 1049/2001 sayılı tüzük, bunun ajanslara da uygulanmasını belirtmektedir. Bununla birlikte çoğu faaliyetin komiteler tarafından yürütüldüğü ajanslarda şeffaflığın artırılması önem taşımaktadır. Ajanslarda katılımı sağlamaya yönelik uygulamalar da farklılaşmakta, kurucu düzenlemelerden bir kısmı ajansların yönetim kurullarında paydaşların temsilini öngörürken, bir kısım ajans ise paydaşlarla iş birliği yapmak için kurullar, gruplar veya ağlar oluşturmaktadır. Bazı ajanslarda paydaş katılımı için özel forumlar bulunmakta, bunların bir kısmı kurucu düzenlemeyle bir kısmı da ajanslar tarafından oluşturulmaktadır. Kurumsallaşmış paydaş katılımlarının yanı sıra, bazı ajanslar sadece değerlendirme raporlarında paydaş görüşlerine başvurmaktadır. Ajansların yetkileri katılımı sağlama konusunda esnek olmayı gerektirse de benzer yetkiye sahip ajanslar için katılım modelleri geliştirilmelidir. Katılımı artırırken çıkar çatışmalarını önleyici tedbirlerin alınması, kurucu düzenlemelere yönetim kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin mesleki kriterler ile temsile ilişkin kurulların eklenmesi gerekmektedir. Ayrıca taslak belgeler yoruma açık hale getirilerek internette yayınlanmalı, yönetim kurullarında diğer AB kurumlarının (Divan, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi gibi) yanında ilgili tüm tarafların temsili sağlanmalıdır. Temsilde çeşitlilik artırılırken yönetim kurullarının ortalama üye sayısı belirlenmeli, genişleme süreçlerinden sonra üyelerin atanmasına ilişkin kurullar benimsenmelidir. Sonuç olarak, ajansların kurumsal yapıları ve etkileşimleri ile iyi yönetim ilkelerine uyumları konusunda tutarlılık sağlanarak işleyiş yöntemleri geliştirilmelidir.

Kaynaklar

- Atanassov, N. (2015, 3 Mart). Accountability of EU regulatory agencies, *European Parliamentary Research Service*. <https://epthinktank.eu/2015/03/03/accountability-of-eu-regulatory-agencies/>
- Börzel, T.A., Pamuk, Y. ve Stahn, A. (2008). Good governance in the European Union. *Berlin working paper on European integration No. 7* içinde. Freie Universität Berlin.
- Brinkhorst, L. J. (1996). The future of European agencies: a budgetary perspective from the European Parliament. A. Kreher (Ed.), *The New European Agencies* (EUI Working Paper RSC No.96/49) içinde (ss. 75-81). European University Institute.
- Buller, J., Dönmez, P.E., Standring, A. ve Wood, M. (2019). Depoliticisation, post-politics and the problem of change. J. Buller, P.E. Dönmez, A. Standring, M. Wood, (Ed.) *Comparing strategies of (de)politicisation in Europe* içinde (ss. 1-24). Palgrave Macmillan
- Busuioc, M. (2011). European agencies and their boards: too much board, too little monitoring. *Amsterdam Law School Research Paper*, (2011-10). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1890671>
- Busuioc, M. ve Groenleer, M. (2012). Wielders of supranational power? the administrative behaviour of heads of European Union agencies. M. Busuioc, M. Groenleer, J. Trondal (Ed). *The agency phenomenon in the European Union* içinde (ss. 128-151). Manchester University Press.
- Chamon, M. (2016). *EU agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration*. Oxford University Press.

- Colin, S. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*. 27 (1), 38–60. <http://www.jstor.org/stable/1410728>
- Commission (2001). European governance- A white paper, COM(2001) 428 final,(2001/C 287/01). <https://tinyurl.com/2f42hvps>
- Council Decision 2002/187/JHA. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0187>
- Council Joint Action 2001/554/CFSP. Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies (2001/554/CFSP). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:200:0001:0004:EN:PDF>
- Council Joint Action 2001/555/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre amended by Joint Action 2006/998/CFSP, Joint Action 2009/834/CFSP and Council Decision 2011/297/CFSP. <https://tinyurl.com/8ynsjv3>
- Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency. https://eda.europa.eu/docs/documents/council_joint_action_2004_551_cfsp.pdf
- Council Regulation (EC) No 2062/94 of 18 July 1994 establishing a European Agency for Safety and Health at Work. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31994R2062>
- Council Regulation (EC) No 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31994R2100>
- Council Regulation (EC) No 2454/1999 of 15 November 1999 amending Regulation (EC) No 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, in particular by the setting up of a European Agency for Reconstruction. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31999R2454>
- Council Regulation (EC) No 2965/94 of 28 November 1994 setting up a Translation Centre for bodies of the European Union. <https://tinyurl.com/7vnzfad7>
- Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights. <https://tinyurl.com/bdx6dywy>
- Council Regulation (EC) No 768/2005 of 26 April 2005 establishing a Community Fisheries Control Agency and amending Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy. <https://tinyurl.com/2p8xke8w>
- Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605>
- Curtin, D. (2005). Delegation to EU non-majoritarian agencies and emerging practices of public accountability. D. Gerardin, N. Petit (Ed). *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance* içinde (ss. 88-119). Routledge.
- De la Harpe, S., Rijken, C. R. J. J. ve Roos, R. (2008). Good governance. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 11(2), 2-15.
- Ekelund, H. (2010). *The agencification of Europe: explaining the establishment of European Community agencies*. (Unpublished Doctoral dissertation). University of Nottingham.
- Eriksen, A. (2019). Agency accountability: management of expectations or answerability to mandate?. *TARN Working Paper Series*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3328444>
- EUR-Lex (2001). Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001R1049>
- European Ombudsman (2010). Draft recommendations of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 775/2010/ANA against the European Food Safety Authority (EFSA). <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/11089>

- European Ombudsman (2013). *Decision European Ombudsman closing the inquiry into complaint 1556/2013/MHZ against European Medicines Agency (EMA)*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/54431>
- European Parliament (2017). *European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html
- European Union (1963). *Judgment of the Court of 15 July 1963: Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community - Case 25-62*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0025>
- European Union (1997). *Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version) - Part Five: Institutions of the Community - Title I: Provisions governing the institutions - Chapter 2: Provisions common to several institutions - Article 255*. Consolidated version. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11997E255>
- Everson, M., Majone, G., Metcalfe, L. ve Schout, A. (1999). *The role of specialised agencies in decentralising EU governance: Report presented to the Commission*. European Commission.
- Geradin, D. ve Petit, N. (2004). The development of agencies at EU and national levels: conceptual analysis and proposals for reform. *Jean Monnet Working Paper No. 01/04*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.489722>
- İktisadi Kalkınma Vakfı. (2024). *AB Ajansları*. https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=2059
- Inglese, M. (2017). The External Projection of EU's Agencies: an emphasis on the Ombudsman's role. *TARN Working Papers 13/2017*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048222>
- Kelemen, D. R. (2002). The politics of eurocratic structure and the new European agencies. *West European Politics*, 25(4), 93-118. <https://doi.org/10.1080/713601644>
- 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 (ss. 173-189). Oxford University Press.
- Kreher, A. (1997). Agencies in the European Community-a step towards administrative integration in Europe. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 225-245. <https://doi.org/10.1080/13501769709696340>
- Majone, G. (1996). Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions. *European University Institute, Working Paper RSC No 96/57*. <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Publications/WorkingPapers/9657.pdf>
- Merkel W. (2012, 23-24 Haziran). Avrupa'da demokrasi ve katılımcılık krizi var mı?. N.Boztekin (Ed.). *Demokrasi ve Siyasal Katılım Uluslararası Konferans: Bildiriler* içinde (ss. 9-21). Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.
- Ongaro, E. (2014). *The Governance dynamics of the emergent European administrative order: explaining the strategy process of eu agencies* (Unpublished Doctoral dissertation). King's College London.
- Panizza, R. (2019). Transparency, integrity and accountability in the EU institutions. <https://tinyurl.com/2e8st5dm>
- Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office (Text with EEA relevance). <https://tinyurl.com/3tcse229>
- Regulation (EC) No 1339/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 establishing a European Training Foundation (recast). <https://tinyurl.com/3c5b3d6p>
- Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R1406>
- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>

- Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European Institute for Gender Equality. <https://tinyurl.com/2a3yshas>
- Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version). <https://tinyurl.com/5am44ssd>
- Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R0713>
- Regulation (EC) No 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European Centre for disease prevention and control. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0851>
- Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC. <https://tinyurl.com/8e3xns4d>
- Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1920>
- Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency (EEA Text with relevance). <https://tinyurl.com/2szps9rb>
- Regulation (EEC) No 1365/75 of the Council of 26 May 1975 on the creation of a European Foundation for the improvement of living and working conditions. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975R1365>
- Regulation (EEC) No 337/75 of the Council of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training. <https://tinyurl.com/43eu5ezw>
- Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA. <https://tinyurl.com/bdhw53af>
- Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. <https://tinyurl.com/yrk4xh3m>
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. <https://tinyurl.com/mm6dj9su>
- Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) No 881/2004 (Text with EEA relevance). <https://tinyurl.com/s8zmthbe>
- Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (codification) (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R1001>
- Regulation (EU) 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of

- the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91 (Text with EEA relevance.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1139>
- Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. <https://tinyurl.com/2pe936pd>
- Regulation (EU) No 526/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 concerning the European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) and repealing Regulation (EC) No 460/2004 Text with EEA relevance. <https://tinyurl.com/4z2wafpe>
- Regulation (EU) No 912/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 setting up the European GNSS Agency, repealing Council Regulation (EC) No 1321/2004 on the establishment of structures for the management of the European satellite radio navigation programmes and amending Regulation (EC) No 683/2008 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0912>
- Regulation (EU, Euratom) No 1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1023/oj>
- Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>
- Scholten, M. (2015). *The political accountability of EU and US independent regulatory agencies*. Brill Nijhoff.
- Schout, A. ve Pereyra, F. (2011). The institutionalization of EU agencies: agencies as ‘mini commissions’. *Public administration*, 89(2), 418-432. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01821.x>
- Schultze, C. L. (1977). *The public use of private interest*. Brookings Institution.
- 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), 343. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.565919>
- Verhoeven, A. (2000). *The Right to Information: a Fundamental Right?* Lecture at EIPA. <https://core.ac.uk/reader/5074150>
- Vos, E. (2018). *EU Agencies, common approach and parliamentary scrutiny*. European Parliamentary research service study. <https://tinyurl.com/mtdsaj5v>
- Yataganas, X. A. (2001). *Delegation of regulatory authority in the European Union: the relevance of the American model of independent agencies*. Jean Monnet Working Papers No. 03/01. <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>