

## DEĞİŞEN VE DÖNÜŞEN YÖNLERİYLE AB BAŞKANLIĞI: KURUMSAL YAPIDA ETKİNLİK VE İŞLERLİK SORUNSALI

*Fatma YILMAZ ELMAS\**

### **Özet**

*Entegrasyon sürecinin tarihsel gelişimi içinde AB Başkanlık sistemine duyulan ihtiyaç, Lizbon Antlaşması ile teoride giderilmiş görünmektedir. AB kurumsal yapısı içinde etkinlik, kurumsal denge ve demokrasinin işlerliği kapsamında ortaya çıkan ihtiyaç, daimi başkanlık sistemiyle aşılmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmada, Antlaşma ile öngörülen yeniliğin söz konusu ihtiyaçları, Birliğin mi yoksa başkanlığı yürütecek olan üye devletin çıkarları lehine mi karşılayacağı sorusuna cevap aranacaktır. Bu bağlamda uzun-dönemli başkanlık sistemini elinde bulunduran ülkelerin AB politika gündemini ne yönde etkileyebileceği, Birlik-ulusal çıkar dengesi ve etkinlik gibi konuların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** AB başkanlığı, AB Konseyi, Lizbon Antlaşması, rotasyon sistemi.

### **Abstract**

*The EU has been in need of a EU presidency system during the integration process which seems to be overcome by the Lisbon Treaty. The necessity in the context of efficiency, institutional balance and democracy is planned to eliminate by a permanent presidency. This study aims at finding answers to the issues whether the presidency will be used in favor of Union's interests or those of the member state which will be at the helm. In this sense, issues on how the member state having the long-term chair will affect EU agenda, balance between EU's and national interests and efficiency will be discussed.*

**Key Words:** EU presidency, EU Council, Lisbon Treaty, rotation system.

---

\* Araştırmacı, Doktora Öğrencisi, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK) AB Araştırmaları Merkezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü AB ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı

## Giriş

Avrupa entegrasyonundaki dinamizm, AB kurumsal yapısının da belirgin özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Entegrasyonun genişleyen ve derinleşen temellerine bağlı olarak revizyon politikasına tabi tutulan kurumsal yapı, Avrupa Konseyinin (Zirve)<sup>1</sup> oluşumundan AB (Konseyi) Başkanlığı<sup>2</sup> formülüne kadar olan süreci de etkilemiştir. Son revizyon politikasını Kurucu Antlaşmalara değişiklik getiren Lizbon (Reform) Antlaşması ile gerçekleştiren Birlik, bu defa kurumsal yapıya kattığı yeni dinamiklerle AB Başkanlığı bilmeceğine farklı ve yenilikçi bir soluk getirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, AB Konseyi asli yapısal kurumlar arasına dahil edilmekte ve Bakanlar Konseyi<sup>3</sup> ve AB Konseyine aynı anda başkanlık anlamına gelen rotasyon (dönüşüm) usulüne dayalı 6 aylık dönem başkanlığı, farklı bir yapısal reforma tabi tutulmuştur. Dönüşümlü başkanlık sisteminin Bakanlar Konseyine özgü kaldığı bu yeni kurumsal yapıda, 2.5 yıllık bir periyot için öngörülen ve bir kez yenilenebilir bir başkanlık sistemi getirilmiştir. Böylece dönem başkanı olan üye devletin rolü Bakanlar Konseyi başkanlığı görevi ile tekillleşirken, Zirve başkanlığının daimi bir statü kazandırılması ile son tahlilde bir ‘AB Başkanı’ndan söz edilmektedir.

Başkanlık sistemi tartışmaları, uzun süre, Konsey’in Topluluk kurumları içinde daha güçlenmesi ve bu bağlamda büyük üye ülkelerin küçük ülkeler üzerinde etkisini artırması endişeleri ya da 6 aylık dönem başkanlığı yönteminin AB politikalarındaki istikrarsızlığın kaynağına dönüşümü yönündeki eleştiriler çerçevesinde sürdürülmüştür. Bir anlamda Birlik politikalarını yürütme liderliği konusu, hükümetlerarası ve uluslararası yapının savunucuları arasındaki görüş farklılıkları etrafında şekillenmekle birlikte; etkinlik, kurumsal denge ve demokrasi konuları her iki görüşün de cevap aradığı araştırma sorunsalı haline gelmiştir.

Konsey dönem başkanlığı koltuğuna oturan üye ülkelerin kapasitelerinin farklı olduğu görüşü, dönem başkanı ülkenin AB gündemini ulusal çıkarları etrafında şekillendirebildiği eleştirisi, müzakere sürecini yürütme kapasiteleri gibi unsurlar AB Başkanlığı sisteminin etkinliğini tartışmaya açan konular arasında yer almıştır. Uzlaşma kültürünün ve tarafsızlığın iyi işlemesi yönünde Başkanlık sistemine yeni arayışlar için tartışmaların sürdüğü dönemlerde, literatürde ve AB politik çevrelerinde Başkanlığın

<sup>1</sup> Burada kurumsal yapı, bütünleşme olgusu içinde tarihsel bir süreç içinde ifade edilmeye çalışıldığı için Devlet ve Hükümet Başkanları nezdinde toplanan Konsey yapılanması, 1983 tarihli Stuttgart Deklarasyonunda resmi olarak ifade edildiği şekliyle *Avrupa Konseyi* olarak anılmıştır. Ancak yazının bundan sonraki kısımlarında *Zirve* olarak da adlandırılan bu yapı, Lizbon Antlaşması ile asli kurumsal organlar arasında zikredildiği haliyle *AB Konseyi* olarak ifade edilecektir.

<sup>2</sup> Lizbon Antlaşması madde 9 B uyarınca *AB Konseyi Başkanı* olarak resmîyet kazanan kurumsal kişilik, söz konusu makamın aynı zamanda Birliğin dış yüzü olma ve Birlik içinde tek sesliliği amaçlama hedefi göz önünde tutularak, kamu nezdinde, ‘AB Başkanı’ şeklinde ifadelendirilmektedir. Bu bağlamda bu çalışmada yeri geldiğinde her iki ifade de kullanılmıştır.

<sup>3</sup> Avrupa Toplulukları Antlaşması m. 7 uyarınca üye devletlerin Bakan düzeyindeki temsilcilerinden oluşan kurumsal organ *Konsey* olarak adlandırılmıştır. Ancak AB Konseyi ve Konsey gibi kavramlardan bahsederken karışıklığa neden olmaması için bu çalışmada, söz konusu kurum *Bakanlar Konseyi* vurgusuyla ifadesini bulacaktır.

gündem belirleme, karar alma sürecini etkileme ve müzakereleri çözme konusunda etkili bir kaynağa sahip olup olmadığı konularında karşıt görüşler yer almıştır. Örneğin; rotasyon sistemi gündem konularının ele alınmasını etkisizleştirilmesi boyutuyla eleştirilirken<sup>4</sup>, öte yandan her yeni başkanlık döneminde yeni/farklı politika alanlarının keşfedilmesine olanak sağlaması konusunda bir artı olarak görülebilmektedir.<sup>5</sup> Lizbon Antlaşması ile Başkanlık sisteminde öngörülen değişiklikler çerçevesindeki uzun-soluklu Başkanlık sistemi de yeni tartışma konularını beraberinde getirmiştir. Başkanın sorumlulukları ve fonksiyonları, nüfus büyüklüğü ve güç faktörünü öne çıkaracağı, muğlaklık riski ve kimi devletlere ağır idari sorumluluk getirmesi bakımından üzerinde durulması gereken yeni tartışma konuları açmış; dahası tartışmalar, büyük beklentilerin yüklendiği başkanın seçilmesi ile netlik kazanmak bir yana dursun farklı bir boyuta taşınmıştır. Yeni formül başkanlığın hem içeride hem de dışarıda Birliği daha kabul edilebilir ve görünür kılmaya öngörüsü<sup>6</sup> yeni koltuğun güçlü bir liderle doğrulanma olasılığıyla paralel bir beklentiyi ifade ederken, düşük-profilli Belçika Başbakanı Herman Van Rompuy'un söz konusu makam için seçilmesi Lizbon ile amaçlanan hedeflerin oldukça uzağında kalarak tartışmaları körüklemiş ve hayal kırıklığının ifadesine dönüşmüştür.

Yukarıda kısaca bahsedilen tartışma noktaları bağlamında, bu çalışmada, AB'nin Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni kurumsal yapı içerisinde öngördüğü AB Başkanlığı sistemi etkinlik ya da etkisizlik boyutuyla tartışmaya açılacaktır. Makale boyunca not olarak kaydedilmesi gereken nokta ise AB Başkanlığı sistemi tartışması, Anayasal Antlaşmanın hazırlanışı evresinde öngörülen ve AB Konseyi (Zirve) başkanlığı çerçevesindeki daimi başkanlık sistemi etrafında şekillendirilecektir. Zira Anayasal Antlaşmanın oluşumu sırasında tartışma yaratan başkanlık sisteminin Birliğin entegrasyon süreci içinde oluşturulamamış olmasından kaynaklanan boşluk, AB Konseyi Başkanı tarafından fiili anlamda doldurulmaya çalışılmıştır. Özellikle dış politika alanında ve diplomatik ilişkilerde Birliğin temsilden yoksun olması sorunu, dönem başkanlığı ile aşmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda *son revizyon öncesi durum*, genelde Zirve başkanlığı üzerinden betimlenecektir. Anayasal Antlaşma tartışmaları ve Lizbon Antlaşması yenilikleri öncesi tartışmada Başkanlık, ağırlıklı olarak Zirve Başkanlığı ile sınırlı tutulmaya çalışılsa da, Bakanlar Konseyinin dönüşümlü başkanlığı da aynı üye ülke tarafından yürütülmesinden ötürü politika, etkinlik ve işlevsellik bakımından çakışan yönleriyle ele alınacaktır.

<sup>4</sup> Wouter Coussens ve Ben Crum, (2003), "Towards Effective and Accountable Leadership of the Union", **European Policy Institute Network**, EPIN Working Paper No. 3.

<sup>5</sup> Ken Kollman, (2003), "The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies", **European Union Politics**, Cilt. 4 (1), s. 51-74.

<sup>6</sup> Kalypso Nicolaidis ve Simone Bunse, (2007), "The European Union Presidency: A Practical Compromise", **Open Democracy**, s. 1, <[http://www.opendemocracy.net/article/democracy\\_power/future\\_of\\_europe/eu\\_presidency](http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/future_of_europe/eu_presidency)>, (01.06.2009).

## Başkanlığın Kurumsal Yapısı ve Gelişimi

### *Başkanlık Kavramı ve AB Başkanlığı*

Avrupa Birliği kurumsal yapısına dahil olan kurumlar arasında Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Parlamento başta olmak üzere diğer kurumların her biri kendi başkanlıklarını bünyesinde barındırmakla birlikte, mevcut haliyle *Başkanlık* veya *AB Başkanlığı* terimleri genellikle Konsey Başkanlığını ifade etmektedir. Devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Konseyinin Birlik kurumsal yapısı içerisinde yer almaması ve Avrupa Tek Senedi'ne (ATS) kadar antlaşmalar zemininde yasal düzenlemeye tabi tutulmaması göz önüne alındığında Başkanlık, AB Bakanlar Konseyini öncelikli olarak içine katmaktadır.

AT Antlaşması m. 203 uyarınca, “Başkanlık görevi, Konsey'deki her üye devlet tarafından sıra ile altı aylık bir süre için Konsey tarafından oybirliği ile kararlaştırılan sıraya göre yerine getirilir”. Dolayısıyla AB Bakanlar Konseyi başkanlığı, eşitlikçi bir rotasyon sistemi ile gerçekleştirilen kurumsal bir mekanizma çerçevesinde işlemektedir. Ayrıca söz konusu 6 aylık döngü, farklı bir bileşenle iki kez belirlenmiş olup, başkanlık koltuğuna oturan üye devletlerin hep aynı dönemlerde Topluluk işlerini yürütmesinin önüne geçilmesi istenmiştir.<sup>7</sup> Son tahlilde böyle bir düzenleme ile üye devletler, farklı başkanlık dönemlerinde bahar ve güz sürelerinin ikisinde de başkanlık görevini yerine getirmiş olacaklardır. Benzer şekilde, önceleri alfabetik rotasyon usulüne tabi bir başkanlık sistemi yürütülürken daha sonra bu yapılanma büyük-küçük, yeni-eski üye sıralaması ile yeniden düzenlenmiştir. Böylece belli dönemlerde ağırlık kazanan başkanlığın iş yükü üye devletler arasında paylaştırılmaya çalışılmıştır.

Devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Konseyi ise normalde Topluluk kurumlarının yapısı içinde yer almamakla birlikte, Birlik kurumlarının üstünde bir konumu olan siyasi nitelikli bir organdır.<sup>8</sup> AB Konseyinin yasal dayanağı, AB Antlaşması m. 4 uyarınca belirtilmektedir. Birliğe kalkınması için gerekli motivasyonu sağlama ve genel politik yönelimleri belirleme görevi verilen (ABA m. 4(1)) AB [Avrupa] Konseyi<sup>9</sup>, üye devletlerin Hükümet ve Devlet Başkanları ile Komisyon Başkanını bir araya getirmektedir (ABA m. 4(2)). AB Konseyi, Konsey başkanlığını icra eden üye devletin devlet ya da hükümet başkanının başkanlığında toplanmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Konseyi başkanlığını yürüten üye devlet aynı zamanda AB Konseyi başkanlığını da yürütmekle görevli kılınmıştır.

Başkanlık, kolektif olarak değil, üye devletler tarafından tek başına yürütülmektedir. Bir diğer deyişle, Komisyon gibi kolektif bir sorumluluğu

<sup>7</sup> Paul Craig ve Grainne De Burca, (2003), *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford & New York, 3. Baskı, s. 66.

<sup>8</sup> Ercüment Tezcan, (2005), *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, USAK Yayınları, Ankara, s. 59.

<sup>9</sup> Antlaşma maddesinin orijinal metninde kurum, ilk tanımlandığı şekliyle *Avrupa Konseyi* olarak ifade edilmektedir. Ancak çalışma metninin bütünlüğüne sadık kalınmak amacıyla burada son haliyle *AB Konseyi* ifadesi kullanılmaktadır.

kapsamamaktadır. Ayrıca, üye devletler büyüklüğünden ve ekonomik, siyasi ağırlıklarından bağımsız olarak bu rolü üstlenmektedir.<sup>10</sup>

Asli yapısal kurumlar arasında sayılan Bakanlar Konseyi ile siyasi organ niteliğindeki AB Konseyinin başkanlığının dönem başkanlığını yürüten üye devlet tarafından rotasyon dönemi boyunca bir arada sürdürülmesi nedeniyle, AB genel siyasi çıkarlarını ve önceliklerini yönlendiren, öte yandan ise yasama ve yürütme görevlerini icra eden başkanlık aynı kişilikte toplanmaktadır.

### ***Başkanlığın Tarihsel Gelişimi ve Artan Önemi***

AB entegrasyon sürecinin tarihsel gelişimi içinde hem kurumsal hem de entegrasyonun dinamiklerine bağlı olarak önemi artan başkanlık için temellerin 1960'lı yılların başında *ad hoc* düzeyde atıldığı söylenebilir. Devlet ve hükümet başkanlarının düzenli olarak bir araya gelmesi ile ortaya çıkan AB Konseyinin bir getirisi olarak dönüşümlü başkanlık sistemi, Konsey kapsamında gerçekleştirilen Zirve toplantıları çerçevesinde Bakanlar Konseyi paralelinde işletilmeye başlanmıştır.

AB Konseyi toplantıları kaynağını ilk kez 10-11 Şubat 1961 tarihinde Paris'te gerçekleştirilen devlet ve hükümet başkanları zirvesinden almıştır. Aralık 1974 Paris Zirvesi ile yarı resmiyet kazanan AB Konseyi toplantıları, 1983 tarihli Stuttgart resmi deklarasyonu ile açıklığa kavuşturulmuştur.<sup>11</sup> Bu deklarasyona göre AB Konseyinin<sup>12</sup> görev ve işlevleri; Avrupa bütünleşmesine genel siyasi ivme kazandırma, bütünleşmeyi daha ileriye taşıyacak yaklaşımların belirlenmesi, Topluluk ve siyasi işbirliği için genel çizgilerin belirlenmesi, yeni eylem alanlarında işbirliğini başlatma ve dış ilişkilerle ilgili sorunlarda resmi olarak ortak tutum belirlenmesi olarak sıralanmıştır. Avrupa Konseyinin antlaşma metinlerinde yer alabilmesi için Avrupa Tek Senedini beklemek gerekmiştir. Konseyin resmiyet kazanması ise, yukarıda da bahsedildiği gibi, Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Önemi, oluşumu ve yıllık toplantı sayısı gibi detaylarının benimsenmesi ile Konseyin varlığı ayrı bir kurum olarak tanınmıştır.<sup>13</sup> Ancak Konseyin varlığının Antlaşmalara dahil edilerek tanınması, asli yapısal kurumlara dahil edildiği anlamına gelmemektedir. Maastricht Antlaşması ile AB Konseyinin (Zirvenin) siyasi önemi tanınmış fakat kurumsal statü kazandırılmamıştır. *Dinan*, Zirvenin Maastricht ile siyasi öneminin tanınmasına rağmen kurumsal statü verilmemiş olmasını aslında paradoks gibi görünse de olumlu karşılamaktadır. Buna göre, Konseyin yasal kural ve düzenlemelerden görece uzak olması aslında başarılarının temel bileşeni olarak durmaktadır.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Füsun Arsava, (2001), "AB Başkanlığı", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 1, s. 210.

<sup>11</sup> Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 Haziran 1983. Tam metin için bkz. <<http://www.ena.lu/stuttgart-european-council-17-19-june-1983-020701617.html>>.

<sup>12</sup> Yukarıda belirtildiği gibi Deklarasyonun resmi metninde kurum, *Avrupa Konseyi* olarak adlandırılmaktadır.

<sup>13</sup> Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, (2008), **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 4. Baskı, s. 113.

<sup>14</sup> Desmond Dinan, (2005a), **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**, Palgrave Macmillan, Hundmills, Basingstoke, Hampshire, s. 237.

Böylece Bakanlar Konseyi başkanlığını yürüten dönem başkanı üye devletin görevleri arasında, en az bir AB Konseyi toplantısına ev sahipliği yapması görevi de eklenmiştir. Toplantılara başkanlık etmenin dışında, başkanlığın sorumlulukları arasında mevzuatı yürürlüğe sokmak amacıyla Konseyde uzlaşma sağlamak ve anlaşmalara aracılık etmek, stratejik siyasi girişimler başlatmak, AB'nin sözcüsü görevi görmek, ortak dışişleri ve güvenlik politikası (ODGP) ile adalet ve içişleri alanında işbirliğini idare etmek ve AB'nin katıldığı uluslararası konferanslarda ve müzakerelerde üye devletlerin tutumları arasında eşgüdümü sağlamak da bulunmaktadır.<sup>15</sup>

AB Konseyinin oluşturulmasının nedenleri konusunda *Bulmer*, üç farklı dinamiğin etkili olduğundan bahsetmektedir. Uluslararası, yerel ve entegrasyona ilişkin dinamikler şeklinde kategorizasyona giden *Bulmer*, söz konusu dinamiklerin ilkinin oluşturan uluslararası dinamikleri, küresel düzen değişimlerine bağlamaktadır. Buna göre, 1970'lerin başı uluslararası döviz piyasalarının daha kırılgan hale geldiği, petrol arzının tehlikeye girdiği ve ABD'nin uluslararası ekonomik refahın garantörü olarak rol üstlenmek istemesinin sorgulandığı bir dönemin ifadesiydi. Bu nedenle ortak eylemde bulunma zorunluluğu daha baskın çıkmaktaydı ve ayrıca tüm bu gelişmeler üye devletlerin iç politikalarını doğrudan etkilemekteydi. Öte yandan, yerel düzeydeki doğrudan ya da dolaylı etkileri *Bulmer*, ulusal hükümetlerin tek başlarına önlem alma konusundaki yetersizliği ve bu gelişmelerin kamuoyuna ve yerel seçimlere yansımaları olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda, entegrasyonun kurumsal dinamiği önemli hale gelmiştir. Arada sırada gerçekleşen ve *ad hoc* nitelikli Zirvelerin yapılması bu döneme rastlamaktadır ve söz konusu toplantılar bu dönemde Avrupa Topluluğuna yeni enerji getirmek amacıyla yönelmiştir.<sup>16</sup> Uluslararası konjonktürün çıktısı konumundaki gelişmelerin yanı sıra *Bulmer*, Konsey oluşumunu ayrıca “ulus-devletlerin Avrupa kurtuluşu” olarak da tanımlamaktadır. Buna göre, üye devletler söz konusu yeni kurumsal çıktıyı uluslarüstü (supranasyonel) yapıyı güçlendirmek için oluşturmamıştır. Aksine, o dönemde AB Konseyi uluslarüstü kurumlara bir meydan okuma olarak algılanmıştır. İki ayrı yönden pragmatik işbirliğinin kolaylaştırılması amacıyla üye devletlerin Konsey çatısı altında işbirliğine soyunduğunu belirten *Bulmer*, bu işbirliği yollarını üye devlet hükümetlerinin *kendi aralarında* ve *kendi içinde* olarak tanımlamaktadır. Hükümet başkanlarına ek güç kaynakları sağlayan Konsey yapılanması, hükümet başkanlarının yetkilerini güçlendirmektedir. Bu bağlamda, AB Konseyi'nin oluşturulması ‘devletçi kurumsalcılık’ olarak tanımlanmaktadır.<sup>17</sup> Bu meydana başkanlık, dönem başkanlığı koltuğuna oturan üye devletlerin ulusal çıkarları ve öncelikleri paralelinde yürütülmeye çalışıldığı yönünde eleştiri oklarına maruz kalabilmektedir.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Desmond Dinan (ed.), (2005b), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, I. Cilt, Hale Akay (çev.), Kitap Yayınevi, İstanbul.

<sup>16</sup> Simon J. Bulmer, (1996), “The European Council and The Council of the European Union: Shapers of a European Confederation”, **The Journal of Federalism**, s. 29.

<sup>17</sup> **Ibid.**

<sup>18</sup> Bkz. Robert Thomson, (2008), “The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 46, No. 3, s. 593-617.

Hükümetlerarası ve uluslarüstü iki farklı entegrasyon dinamiği ile gelişme gösteren AB kurumsal yapılanması içinde rotasyona tabi başkanlık sisteminin önceden çerçevesi belli bir dizayn sonucu oluşmak yerine zaman içinde farklı faktörlere bağlı geliştiği tezi *Blavoukos ve diğerleri* tarafından da desteklenmektedir. Buna göre, AT/AB kurumsal yapılanması içinde başkanlığın önemi, iki faktöre bağlı olarak artış göstermiştir. Ortaya çıkan fonksiyonel ihtiyaçlara verilen başarılı tepkiler bu faktörlerin ilkinin oluştururken, başkanlık görevleri konusunda resmi kısıtların yokluğu ise diğer faktörü teşkil etmektedir. Buna göre, söz konusu faktörlerden birincisi, yetkilerin genişlemesi için ivme yaratırken; ikinci faktör evrimci süreç içinde esneklik sağlamıştır.<sup>19</sup> Başkanlığın evrimci doğası özünde fonksiyonalist anlayışa uygun bir şekilde gelişme göstermiştir. Avrupa entegrasyonunun faaliyet alanı ve kapsamı çerçevesinde değişen koşullar ve ihtiyaçlara cevap olarak başkanlık ortaya çıkmış ve dönüşüm yaşamıştır. AT/AB gündeminin yoğunlaşması; müzakere çerçevesini ve aktörlerin sayısını artıran genişleme dalgaları; buna bağlı olarak daha etkin gündem belirleme, sektörler arası politika işbirliği, etkili arabuluculuk ve dış temsil ihtiyaçlarının artması, fonksiyonalist entegrasyonun başkanlık sisteminin gelişimi üzerinde evrimsel dönüşümüne zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla sonuç, dönüşümlü başkanlığın zamanla güçlenmesidir. Başlangıçta düşük-profilli ve hükümetlerarası yapının ağır bastığı Konsey başkanlığının gelişimi için *Fernandez*, ‘tarihsel kurumsallaşma’ deyimini kullanmaktadır.<sup>20</sup>

Fakat başkanlığın zaman içinde kademeli olarak yükselmesi bir yandan potansiyel etkinliği konusunda endişe doğururken, aynı zamanda reform ihtiyacını da gündeme taşımıştır. Bu bağlamda, kurumsal reform müzakerelerinin tartışıldığı platformlarda başkanlığın reformu önerileri gündem maddelerinin başında gelmiştir; ancak, bu boşluğun doldurulması ya da kurumsal yapı şeklinde netlik kazanması için Anayasal Antlaşma çalışmalarının beklenilmesi gerekecektir.

### **Kurumsal Açık: Sistemik Başkanlık İhtiyacı**

Dönüşümlü başkanlık üye ülkeler arasında bir yandan eşitliğin sembolü konumunda iken, öte yandan Birlik üyeliğinin sorumluluklarını tüm üye devletlerin sırayla üstlendiği ve dolayısıyla yükümlülüklerin paylaşıldığı eşitlikçi bir mekanizmayı da ifade etmektedir.<sup>21</sup> Fakat sistemin etkin şekilde işlediği söylenemez. Bunun belli başlı nedenleri arasında sürenin kısıtlı olması, devamlılık sorununun yaşanması ve küçük-büyük üye ülke farklarından kaynaklanan yapısal ve bazen de ülkelere özgü sorunlar yer almaktadır.

<sup>19</sup> Spyros Blavoukos, Dimitris Bourantonis ve George Pagoulatos, (2007), “A President for the European Union: A New Actor in Town”, *Journal of Common Market Studies*, Cilt. 45, No. 2, s. 236.

<sup>20</sup> Ana Mar Fernandez, (2008), “The EU Council Presidency Dilemma: An Historical Institutional Interpretation”, *Centre d’études Europeennes*, Cahier Europeen no. 01/2008, s. 5.

<sup>21</sup> Dinan (2005a), *op. cit.*, s. 235.

Nedensel açıklımına bakıldığında, rotasyon (dönüşümlü başkanlık) sistemi, yetkiyi dağıtma ve gündem belirleme gücünün bir ülke ya da ülke grubunun tekeline bırakılmaması gibi nedenlere dayandırılmaktadır.<sup>22</sup> Bu bağlamda aslında dönem başkanı üye devlet, Konsey toplantılarında iki rolü birden üstlenmektedir. Başkan bir yandan kendi pozisyonunu ilerletme gibi bir amaç güderken aynı zamanda önyargısız ve tarafsız kalmak zorundadır. Başka bir deyişle taraflı ve tarafsız iki rolü beraber üstlenmektedir. Bu *çatallaşma* ulusal çıkarlarla başkanlık çıkarlarını uzlaştırma gereği sonucu ortaya çıkmaktadır. Dönem başkanlığını üstlenen üye devletlerin koltuğu, kendi ulusal çıkarları ve öncelikleri doğrultusunda yönlendirdiği ya da aslında koltuğun ulusal çıkarlarını çok da kolaylaştırıcı etkisinin bulunmadığı yönünde iki farklı görüş bulunmaktadır. *Dinan*, bazı politika alanlarında kimi zaman gerekli çoğunluğun sağlanması için, koltuktaki üye devletin başkanlığı sırasında, alınan kararın lehine oy vermek zorunda kaldığını; bu nedenle başkanlığın aslında üye devletin ulusal çıkarlarını gütmeyi çok da kolaylaştırmadığını savunmaktadır.<sup>23</sup> Farklı çıkar ve konuların yürütülmeye ve dengelenmeye çalışıldığı haliyle mevcut Başkan, *Schout* tarafından 'hokkabaz' olarak nitelendirilmektedir. Bir yandan siyasi liderlik (gündem belirleme, stratejik perspektif geliştirme vb.) ve tarafsızlık (uzlaştırma ve temsil görevleri) rolleri öte yandan ulusal çıkarların gözetilmesi sorumluluğu, Başkanı üç ayrı topu havada döndürmeye çalışan hokkabaza dönüştürmektedir.<sup>24</sup>

Öte yandan, Başkanlığın bilgiye ayrıcalıklı erişim olanağını kullanarak ve bu bağlamda önerileri diğer üye ülkelerin kabul edebileceği şekilde formüle ederek, süreci lehine çevirebileceğinden de bahsedilebilir.<sup>25</sup> Aslında gündem belirleme yetkisinin, Başkanlık tarafından kullanılması, sadece olumsuz değerlendirilecek bir faktör olmanın ötesinde kullanılabilir bir gücün de ifadesi olabilir. Yine *Tallberg*, ayrı bir çalışmasında, bilgiye ayrıcalıklı erişim ve prosedürel kontrolü elinde bulundurması nedeniyle Başkanlığın tıkanan müzakereleri çözmede etkili bir kaynak olarak kullanılabileceğini iddia etmektedir. Karar alma ve müzakere anlamında etkin kullanılabilir potansiyeli ile bilgiye erişim ve prosedürel kontrol, bu nedenle, hem bir kısıt hem de potansiyel olarak görülmektedir.<sup>26</sup> Bununla birlikte, *Schout ve diğerlerinin* de Başkanlığı sadece hızlı ve verimli çalışma anlamında etkinlik faktörünü oluşturma unsuru değil, AB politika ve yasama sürecinin kalitesini de etkileme unsuru olarak görmesi<sup>27</sup> aslında Başkanlığın sembolik öneminin yanında yapısal önemine de dikkati çekmekte ve başkanlığın neden yeniden sistematik ve yapısal düzenleme gerektirdiği gerçeğine de dayanak

<sup>22</sup> Kollman, *op. cit.*, s. 54.

<sup>23</sup> Dinan (2005a), *op. cit.*, s. 229.

<sup>24</sup> Adriaan Schout, (1998), "The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations", *EIPASCOPE*, 1998(2), s. 1-9, <[http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop98\\_2\\_1.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop98_2_1.pdf)>, (25.10.2009).

<sup>25</sup> Jonas Tallberg, (2003), "The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy*, Cilt. 10 (1), s. 1-19.

<sup>26</sup> Jonas Tallberg, (2004), "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Law Studies*, Cilt. 42, No. 5, s. 999-1022.

<sup>27</sup> Adriaan Schout, Alain Guggenbühl ve Nicole Bayer, (2004), "The Presidency in the EU of 25", *EIPASCOPE*, 2004/2.



oluşturmaktadır. Başkanlığın bu özelliklerine *Bulmer*'in AB Konseyini, Bakanlar Konseyi ile beraber Avrupa 'konfederasyonu'nun şekillendiricisi olarak görmesi ve bu bağlamda entegrasyon dinamiklerini kontrol etme rolü<sup>28</sup> eklendiğinde, Başkanlığın entegrasyon sürecinde kapsadığı önem bir kez daha çarpıcı hale gelmektedir.

Üye devletlerin başkanlık koltuğundaki dengeyi sağlama konusunda karşılaştığı ya da karşılaşılabileceği başkanlığın özüne ilişkin sorunların yanında, 'AB Başkanlığı'nın bir kavram olarak ileri sürülmesinin farklı pragmatik nedenleri de bulunmaktadır. Önceden de bahsedildiği gibi, entegrasyonun derinleşen ve genişleyen yapısı ve uluslararası konjonktürel gelişmelere bağlı olarak son 10-15 yıl içinde iş yükü artan dönem başkanı, sürenin kısıtlı olması da göz önüne alındığında, zayıf kalmaktadır. Dünya nezdinde Avrupa'nın biri tarafından temsil edilme ihtiyacı da başka bir boşluğa işaret etmektedir. Bu konuda Başkanın AB'ye net bir kimlik kazandıracağı ve hesap verebilirliği sağlayacağı savunulmaktadır. Eğer AB küresel yönetim içinde sorumluluk üstlenmek istiyorsa ve çok-kutuplu yeni dünyada istikrar unsuru ve bir model olmak istiyorsa, uluslararası platformda somut bir varlığa ya da temsilciye gereksinimi bulunmaktadır. Ayrıca vatandaşların gözünde de amaçsal bir meşruiyet kazanması bakımından Başkanlık kurumunun netlik kazanması önemlidir.<sup>29</sup> Bu bağlamda Başkanlık Birliğin görünürlüğü artırırken öte yandan halkların aidiyet bağının da güçlenmesine yardımcı olacaktır. Zira, *Crum ve Coussens*'in de belirttiği gibi,<sup>30</sup> Avrupa vatandaşları ile ilişkisi, Başkanlığın güçlendirilmesi için göz ardı edilemeyecek bir faktördür.

Yukarıdaki unsurlar bağlamında Başkanlığın yeniden düzenlenmesi üç perspektiften değerlendirilebilir: etkinlik, demokrasi ve kurumsal denge.<sup>31</sup> Üye ülkelerin kapasitelerinin çeşitlilik göstermesi ve önceliklerinin her zaman AB gündemine uymaması gibi faktörler etkinlik sorunsalı kapsamında; vatandaşların gözünde AB'nin meşruiyetine ve inanırlığına katkı sağlama ihtiyacı demokrasi sorunsalı kapsamında ele alınabilir. Ancak, sorun bu unsurların baltaladığı etkinlik sorununun ötesine de geçmektedir. Sorun, aynı zamanda Birliğin kurumsal dengesini sağlama ile ilgilidir. Konsey'in Birlik kurumları içinde daha güçlenmesi ve büyük ülkelerin küçük ülkeler üzerinde etkisinin artmasından duyulan endişelerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu nedenle Başkanlık etrafında dönen tartışmalarda, federalistler tarafından, Konsey başkanlığının prosedürel yetki etrafında şekillendirilmesi ve yürütmeye dair yetkilerin Komisyona verilmesi istenmektedir.

---

<sup>28</sup> *Bulmer, op. cit.*

<sup>29</sup> John W. Sap, (2005), "The European President", *European Constitution Law Review*, Sayı:1, s. 48.

<sup>30</sup> *Coussens ve Crum, op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

### **Tartışmalı Yenilikçi Yapı: ‘AB (Konseyi) Başkanlığı’ Sistemi**

#### ***Lizbon Düzenlemesi Öncesi: Başkanlık Sistemine İlişkin Tartışmalar***

Entegrasyon süreci içinde değişen kurumsal ve siyasi dengelere bağlı olarak ve Başkanlık sistemindeki muğlaklığın yukarıda belirtilen sorunlara neden olduğu göz önüne alındığında, Birlik içinde net bir başkanlık sistemine ihtiyaç olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Üstelik bu ihtiyaç, yalnızca dönüşümlü başkanlık sisteminin hem üye devletlerin farklılıkları bakımından hem de politika yönetmedeki başarısızlığı nedeniyle etkin olmadığını söyleyen kesim tarafından dile getirilmemektedir. Rotasyon usulünü her yeni başkanlık döneminde yeni politika alanlarının keşfedilmesine olanak sağlaması konusunda dinamik bir yapılanma ve artı olarak gören kesim tarafından<sup>32</sup> da revizyon ihtiyacı sıkça dile getirilmiştir. Bu bağlamda 2000’li yılların başında başlayan Anayasal Antlaşma oluşturma çabaları ve Konvansiyon süreci boyunca farklı başkanlık sistemi önerileri hem siyasi hem de akademik çevrelerce ileri sürülmüş ve büyük-küçük ülkelerin çekinceleri doğrultusunda yeni başkanlık sistemi şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Başkanlık sisteminin revizyon ihtiyacı kapsamında gündeme gelen tartışmalar, genel olarak iki farklı öneri etrafında sürdürülmüştür. Önerilerden ilki, uzun-dönemli daimi bir başkanlık sistemi önerisini kapsarken, ikincisi ‘iki-şapkalı’ diye adlandırılan ve Komisyon ve Konsey başkanlıklarının tek bir kişide birleştirildiği öneriyi ifade etmektedir. İki öneri aslında AB’nin geleceği tartışmaları üzerinde yapılan güncel (söz konusu dönemdeki) tartışmaların içinde iki farklı kutbu temsil etmektedir. Hükümetlerarası yanlısı bakış açısı ile federal vizyona dayalı güçlü entegrasyon yanlısı iki görüş, böylece iki farklı öneri olarak kendini göstermiştir.

Literatürde iki ayrı başkanın öngörüldüğü öneri, “Fransız-Alman önerisi” olarak adlandırılmaktadır. Uzun-dönemli bir başkan (nitelikli oy çoğunluğu ile seçilen) anlayışına sahip Fransız-Alman önerisinin amacı, Birliğin kurumsal dengesini korumak olarak nitelendirilebilir. Komisyon ve Konsey başkanlığını tek kişide birleştiren önerinin ağırlıklı temsilcisi ise İngiliz Parlamenter Duff ve İtalyan Senatör Dini’nin ortak önerisi olmuştur. Duff-Dini önerisi, Komisyon ve Konsey başkanlıklarını birleştiren ‘Birlik Başkanı’ ifadesi altında bu sıfatı toplayan bir öneridir. Söz konusu öneri başlığı altında iki ofisin birleştirilmesi, AB etkinliğini sağlama ve Birliği daha şeffaf hale getirme amacını taşıyan ve Konsey-Komisyon işbirliğinin gelişeceği beklentisi ile ortaya atılan bir yaklaşımı simgelemiştir.<sup>33</sup> Ayrıca söz konusu öneri farklı çalışmalarda da Birliğin yönetsel liderlik kapasitesinin artırılmasındaki tek yol olarak nitelendirilmiştir.<sup>34</sup> Duff-Dini önerisi çerçevesinde başkanın Bakanlar Konseyi tarafından nitelikli oy çoğunluğuyla seçilmesi ve Parlamento onayı öngörülmüştür. Parlamento tarafından seçilen bir başkan önerisinin, Başkanı Parlamento içindeki parti

<sup>32</sup> Bkz. Kollman, **op. cit.** & Nicolaidis and Bunse, **op. cit.**

<sup>33</sup> Lars Hoffman, (2003), “Leading the Union: An Argument in favour of a Dual EU Presidency”, **The Federal Trust**, Online Paper 15/03, s. 2-3.

<sup>34</sup> Coussens ve Crum, **op. cit.**

politikalarına bağımlı kılacağı iddiasıyla seçim usulü, Konsey tarafından seçim ve Parlamento onayı şeklinde öngörülmüştür.<sup>35</sup>

*Hoffman*, kuruluşundan bu yana, Avrupa entegrasyon süreci çerçevesinde Birliğin yetkilerinin giderek arttığını ve Komisyon, Avrupa Konseyi, Genel İşler Konseyi ve ODGP Yüksek Temsilcisi arasında bu yetkilerin dağıtılmış durumda olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla sistem yürütme yetkilerinin tek çatı altında toplanmadığı siyasi bir sisteme dönüşmüştür. Kimin hangi görevde ve kime karşı sorumlu olduğu karmaşası ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda *Hoffman*'a göre, Birliği düzene koyma ihtiyacı göz önüne alındığında, iki şapkalı başkanlık yapısının ilk başta mantıklı olduğu düşünülebilir. Ancak *Hoffman*, iki-şapkalı başkan önerisinin potansiyel iki sorunundan bahsetmektedir. Birincisi, Konsey ve Komisyonun artık birbirinden bağımsız olmaması anlamına gelir. İkincisi ise Komisyon başkanı tarafından başkanlık edilen bir Konsey, üye ülkelerin çoğunluğu böyle bir senaryoya imza atmadığı sürece, politik olarak öngörülebilir değildir. Bu nedenle *Hoffman*, en iyi senaryoların etkili, şeffaf ve demokratik bir Birliğin çıkarlarına hizmet eden ve aynı zamanda realist olarak üye ülkelerin rızalarını kazanan bir sonuç yanlısı olması gerektiğini belirtmektedir. AB yapılanmasını daha demokratik ve şeffaf yapmanın, kurumları birleştirmek anlamına gelmediğini de ekleyen *Hoffman*, her kurumun yetki ve görevlerinin ayrı ayrı net belirlenmesi ve güçlendirilmesi gereğini savunmuştur. Dahası tek başkanın varlığının AB vatandaşları açısından, durumu daha anlaşılır kılacağını da iddia etmiştir.<sup>36</sup>

#### ***Lizbon Antlaşması: Daimi Başkanlık***

Lizbon Antlaşması'nda netlik kazandırılan başkanlık sistemi konusundaki resmi tartışmalar, Lizbon Antlaşması öncesi Fransa ve Hollanda referandumlarında reddedilen Anayasal Antlaşmanın oluşum sürecine uzanmaktadır. 'AB Başkanlığı' kavramı, söz konusu dönemde Avrupa için bir Anayasa yapılması için oluşturulan Avrupa Konvansiyonu Başkanı Valery Giscard d'Estaing tarafından ortaya atılmıştır. Konvansiyonun ve 2004-05 Hükümetlerarası Konferansın temel konularından birini oluşturan başkanlık sisteminin gelişimi ise 'ABC önerisi' olarak adlandırılan öneriye dayanmaktadır. Eski İspanya Başbakanı Jose Maria Anzar, eski İngiliz Başbakan Tony Blair ve eski Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac'ın önerisi olması nedeniyle bu öneriye 'ABC' adlandırılması yakıştırılmıştır.<sup>37</sup>

Tartışmalar ve pazarlıklar sonucunda, Anayasal Antlaşmada çerçevesinin belirlendiği ve Lizbon Antlaşmasında da tekrarlandığı haliyle, 'melez' bir sistem<sup>38</sup> üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Rotasyon sisteminin gözden geçirilerek devamını öngören ve daimi bir başkanlığın olmasını savunan iki karşıt kampın görüşlerini uzlaştıran sisteme göre, nitelikli çoğunlukla 2,5 yıllığına bir Başkan seçilmesi sistemi kabul edilmiştir.<sup>39</sup> En fazla iki kez seçilebilecek bu başkan sayesinde AB Konseyi

<sup>35</sup> Hoffman, **op. cit.**, s. 2-3.

<sup>36</sup> **Ibid.**, s. 3-5.

<sup>37</sup> Sap, **op. cit.**, s. 47-48.

<sup>38</sup> Blauvokos et. al., **op. cit.**

<sup>39</sup> Lizbon Antlaşması madde 9 B.

çerçevesinde dönüşümlü başkanlık sistemine son verilmektedir. Benzer biçimde Dışişleri Konseyine OGDY Yüksek Temsilcisinin başkanlık etmesi sistemi Lizbon Antlaşması tarafından kabul edilmiştir. Konseyin diğer oluşumlarında ise dönüşümlü başkanlık sisteminin devamı öngörülmektedir. Buna göre, üye devletler üçerli gruplar halinde 18 aylık sürelerle dönüşümlü olarak dönem başkanlıklarını yürüteceklerdir.<sup>40</sup> Üye devletler arasında eşit rotasyon temelinde oluşturulacak bu grupların her üyesi ise 6 aylık sürelerle başkanlığı 18 aylık dönem içinde devralmaya devam edeceklerdir. Lizbon Antlaşması ekinde yer alan 9 numaralı Deklarasyon<sup>41</sup> uyarınca:

*“Dışişleri yapılanması dışında, Konsey Başkanlığı önceden kurulmuş üç üye devletten oluşan grup tarafından 18 aylık bir süre için yürütülür. Gruplar, üye devletler arasında eşit rotasyon temelinde, çeşitlilikleri ve coğrafi dengeleri dikkate alınarak oluşturulur.*

*Grubun her üyesi sırayla altı aylık sürelerle Dışişleri yapılanması dışında tüm Konsey tertiplerine başkanlık eder. Grubun diğer üyeleri ortak bir program temelinde Başkanı tüm yükümlülüklerinde destekler. Takım üyeleri kendi aralarında alternatif düzenlemeler yapabilir.”*

Lizbon’un getirisi olan önemli değişikliklerden biri, AB Konseyi yani Zirvenin Birlik kurumlarından biri haline getirilmesidir.<sup>42</sup> Bu anlamda, Zirve, Kurucu Antlaşmalarda kurumlara yapılan tüm referansların muhatabı haline gelmiş ve Zirve tasarrufları da Adalet Divanının hukuki denetimine tabi olmuştur.<sup>43</sup>

Zirveye ilişkin en önemli değişiklik olarak sayılan başkanın görevleri, Lizbon Antlaşması madde 9 B uyarınca şu şekilde sıralanmıştır:

- a. Başkanlık eder ve işleri yürütür;
- b. Komisyon Başkanı ile işbirliği içinde ve Genel İşler Konseyi çalışmaları temelinde AB Konseyi çalışmalarının hazırlığını ve yürütülmesini sağlar;
- c. AB Konseyi içinde uzlaşa ve fikir birliğinin kolaylaştırılması için çaba gösterir;
- d. AB Konseyinin her toplantısının ardından Avrupa Parlamentosuna rapor sunar.

Antlaşmanın aynı maddesi uyarınca, ayrıca, Başkanın kendi düzeyinde ve o kapasitede, Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi’nin yetkilerine

<sup>40</sup> Ercüment Tezcan, (2008), “Anayasa’dan Lizbon Antlaşmasına: Avrupa Birliği’nde Temel Metin Tartışmaları”, **USAK Stratejik Gündem**, <<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=391>>, (10.12.2008).

<sup>41</sup> Declaration on Article 9 C(9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council (Konsey Başkanlığının Yürütülmesine İlişkin AB Konseyi Kararına İlişkin Avrupa Birliği Antlaşması Madde 9 C (9) Hakkında Deklarasyon).

<sup>42</sup> Lizbon Antlaşması madde 9.

<sup>43</sup> Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, (2008), “Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması”, **Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, içinde Belgin Akçay, Sevilya Kahraman ve Sanem Baykal (ed.), Seçkin Yayınları, Ankara, s. 211.

halel getirmeden, ortak dış ve güvenlik politikalarına ilişkin konularda Birliğin dış temsilini sağlayacağı belirtilmiştir. Ayrıca Başkanın başka herhangi bir ulusal görevde bulunamayacağı da aynı maddede açıkça düzenlenmiştir.

Lizbon Antlaşması ile beraber AB Konseyinin tüzel kişilik kazanması sonucu haklar kazanan ve belirli yükümlülüklerin altına giren AB Konseyi Başkanının sorumluluk ve görevlerini madde 9 B dışında yer alan düzenlemelerden de dolayı olarak saptamak mümkündür. Madde 9 C uyarınca zikredilen Dışişleri Konseyi yetkileri dolaylı olarak AB Konseyi Başkanına Konseyin stratejik ilkeler belirleme yetkisinde yönlendirici olma ve koordinasyonu sağlama anlamında bir yetki tanımaktadır denilebilir. Söz konusu maddeye göre, “Dışişleri Konseyi, AB Konseyi tarafından belirlenen stratejik ilkeler doğrultusunda Birliğin dış faaliyetlerini iyileştirir ve Birlik faaliyetlerinin tutarlılığını sağlar”. Dolayısıyla Başkanın uzlaşa ve fikir birliğinin sağlanması yönündeki görevlerinin tamamlayıcılığı söz konusudur. Ayrıca Antlaşma madde 10 B uyarınca, Birliğin uluslararası sahnedeki faaliyetleri ve işbirliği için belirtilen ilke ve hedefleri temelinde AB Konseyinden Birliğin stratejik çıkarlarını ve hedeflerini tanımlaması istenmektedir. Bu bağlamda, AB Konseyi Başkanının dış temsil, işbirliğini kolaylaştırma ve uzlaştırma konuları kapsamında etkili bir sorumluluk üstlenmesi beklenmektedir.

AB Konseyine Lizbon Antlaşması uyarınca Komisyon Başkanının seçimi ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisinin atanması konularında verilen yetki, AB Konsey Başkanlığına da sorumluluk yüklemektedir. Antlaşma madde 9 D(7) uyarınca, “AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde bulundurarak ve uygun istişarelerin ardından nitelikli çoğunluk ile Komisyon Başkanlığı için bir aday önerir. Aday, AP üyelerinin çoğunluğu ile seçilir. Gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde AB Konseyi, bir ay içinde, nitelikli çoğunluk ile, Avrupa Parlamentosu tarafından aynı usul takip edilerek seçilecek bir aday belirler.” Ayrıca madde 9 E uyarınca ise “AB Konseyi, Komisyon Başkanı ile anlaşarak, nitelikli çoğunluk ile Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisini atar. AB Konseyi, bu kişinin görevine aynı usul ile son verir.” Dolayısıyla AB Konseyi, Komisyon Başkanlığı için aday belirleme ve Birlik Yüksek Temsilcisini atama ile görevlendirilmiştir. Bu konuda Başkana düşen sorumluluk ise Lizbon Antlaşmasına ekli 6 numaralı deklarasyon<sup>44</sup> ile belirlenmiştir. Deklarasyona göre; *AB Konseyi Başkanı*, Komisyon Başkanı ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi görevlerini üstlenecek kişilerin seçiminde Birliğin ve Üye Devletlerin, coğrafi ve demografik çeşitliliğine saygı gösterme gerekliliğini dikkate alacaktır. Bu bağlamda, Başkanlık üye devletlerin coğrafi ve demografik çeşitliliğini dikkate alırken üye devletler arasındaki hassas dengeleri gözetme bakımından da bir sorumluluk yüklenmiş görülmektedir.

AB Konseyine ve dolayısıyla da AB Konseyi Başkanlığına, Antlaşma madde 9 B uyarınca, yasama işlevi konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir. Ancak

<sup>44</sup> Avrupa Birliği Antlaşması Madde 9 B(5) ile 6, 9 D(6) ile (7) ve Madde 9 E Hakkında Deklarasyon.

antlaşmaların olağan gözden geçirme usulüne ilişkin madde 48, önerilerin gözden geçirilmesi konusunda AB Konseyinin alacağı karar doğrultusunda Başkana Konvansiyon toplama görevi yüklemektedir. Buna göre, “(...) Eğer AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Komisyona danıştıktan sonra basit çoğunluk ile önerilen değişikliklerin değerlendirilmesi yönünde bir karar alırsa, *AB Konseyi Başkanı*; ulusal parlamentolar, üye devletlerin Devlet ve Hükümet Başkanları, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon Temsilcilerinden oluşan bir Konvansiyon toplar (...)”.

Dolayısıyla kurumsal nitelik kazanan AB Konseyi çerçevesinde Başkanlık, işbirliği ve uzlaşma sağlama anlamında yönlendirici kimliğine resmiyet kazandırmıştır. Bu niteliğiyle hem üye devletler hem de kurumlar arası dengenin sağlanmasında dikkate değer bir stratejik konum elde eden AB (Konseyi) Başkanının bu dengeyi sağlamadaki manevra alanına ilişkin yapısal ve işlevsel olanak ve kısıtları aşağıda tartışılacaktır.

### **Değerlendirme: Daimi Başkanlığın Getirileri ve Sorunlu Yanları**

Yapısal bir liderliğin Birlik yapılanmasına dahil edilmesi bakımından yeni başkan ile AB Konseyi, Birlik kurumları arasında en çok kazanım sağlayan kurum olarak nitelendirmenin yanında, bu değişimi rizikosuz en yüksek yenilik olarak değerlendirmek de mümkündür.<sup>45</sup> Mevcut rotasyon sisteminin devamlılığı, etkinliği ve işlerliği yönündeki eleştirileri giderme amacıyla öngörülen daimi başkanlık sisteminin denenmemiş olması nedeniyle taşıdığı muğlaklık ve dolayısıyla işlerlik riski, Birlik için başarıyla verilmesi gereken önemli bir sınav olarak durmaktadır. Bu bağlamda tüm dünyanın gözünün önemli beklentilerle ortaya atılan başkanlık formülünün üzerinde olacağını belirten *Sap*, başarısızlık riskinin tüm üye devletler tarafından sırtlanacağını düşünmektedir.<sup>46</sup> Küresel sistem içinde güçlü bir temsilci ve politika belirleyici rolü ile hareket etmek isterken hayal kırıklığı yaratmamak için AB Başkanlık sisteminin tüm üye devletlerin yardımıyla ayakta ve güçlü tutulması gerekmektedir. Zira aksi bir süreç, hem halklar nezdinde hem de üçüncü ülkelerin gözünde önemli bir iddia ile yola çıkan Birliğin zaten halihazırda temsil ve liderlik anlamında zayıf olan prestijinin düşmesi anlamına gelebilir. Dahası başarısızlığın Avrupa halklarının gözünde Avrupa entegrasyonu imaj ve bağlılığını zedelemesi de söz konusu olabilir. Nitekim AB (Konseyi) Başkanlık sisteminin başkan seçimi sırasında verdiği ilk sınav, yukarıda sözü geçen hayal kırıklığını şimdiden belirli oranda ortaya çıkarmış ve Birliğin verdiği imaj anlamında başkanlık figürü ve seçim yöntemi önemli eleştirilere maruz kalmıştır.

### **Başkanlık Figürü: Güç ya da Zafiyet Temsilcisi**

Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesi konusunda İrlanda referandumu ardından önünde duran Çek Cumhuriyetince onaylanma engelini aşması ertesinde AB, 19 Kasım 2009 tarihli Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ile AB Konseyi başkanlık seçimini gerçekleştirmiştir. Belçika Başbakanı Herman Van Rompuy, seçimden ilk AB Konseyi Başkanı olarak lider çıkmış; ancak AB'nin uluslararası arenada görünürlüğü ve etkisini artırma bir yana, pazarlıklar sırasında AB üyelerinin 'birlik' olma konusundaki

<sup>45</sup> *Sap*, **op. cit.**, s. 47.

<sup>46</sup> *Ibid.*, s. 50.

zafiyetini göstermesi nedeniyle seçim sonucu bir anlamda imaj sorunu haline gelmiştir. Ülkesi dışında tanınırlık düzeyi oldukça düşük olan Van Rompuy'un seçimi, 'tarihi bir fırsatın kaçırılması'<sup>47</sup> iddiasından 'dağ fare doğurdu' benzetmelerine<sup>48</sup> kadar pek çok eleştirel söylemin odağı haline gelmiştir. Eğilimin düşük-profilli adaylara yöneldiği seçimde, AB (Konseyi) Başkanı seçimi yanı sıra Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi görevinin de İngiliz Catherine Ashton'a verilmesi, "AB'nin zirvesinde teknokratlar" yorumuyla *Der Spiegel* gazetesinde yer almış ve liderlik konusundaki beklentilerin daha en başında oldukça gerilerde kaldığı mesajı verilmeye çalışılmıştır. Buna göre, tek sesli ve tek görünümlü bir AB imajı sağlama amacıyla yola çıkan Lizbon Antlaşmasının orijinal önerilerinden seçimle birlikte geriye bir şey kalmadığı yorumu yapılmıştır. İşlerinde *ehil* fakat *sönük* teknokratların seçimleriyle ulusal liderler, güçleri elinde tutma konusundaki kararlılıklarını ortaya koymuşlar ve halihazırda Birlik içinde neyin mümkün olduğu konusundaki sınırlılıklarını da ortaya koymuşlardır.<sup>49</sup> Bu çerçevede mevcut yaklaşım, AB içindeki temel siyasi aktörlerin AB siyasetindeki ağırlıklarının ya da küresel aktörlük yarışında kendi statülerinin tehlikeye düşmesi korkularının göstergesi olarak ortaya çıkmıştır. İsveç Başbakanı Carl Bildt'in "minimalizm" olarak tanımladığı seçim sonucunu, *Financial Times* "asgari müşterekte buluşma" olarak yorumlamış ve "büyük üye devletler nerede hükümetlerarası-federalist spektrum arasında tıkansalar isteksizliklerinde birleşiyorlar" eleştirisine yer vermiştir.<sup>50</sup>

*Telegraph* gazetesinin "AB'de kazananların ünlü/bilinen isimler olmadığı fakat onları yeni görevlerinde ideal yapanın da bu olduğu" yönündeki eleştirel açıklaması<sup>51</sup> gibi pek çok eleştirinin arkasında temelde seçimin Fransız-Alman ittifakıyla şekillenmesi yatmaktadır. Özellikle Merkel ve Sarkozy ikilisinin 'yüksek profilli' bir lideri başkanlığa seçmeyerek bir çeşit 'emanetçi' ya da 'vesayetçi' sistem oluşturmayı tercih ettikleri seçim sonucu, *idare-i maslahatçı* bir anlayışın ürünü olarak değerlendirilmekte ve AB bürokrasisini daha karmaşık hale getirmekten öte bir anlam taşımadığı vurgulanmaktadır.<sup>52</sup> Dolayısıyla güçlü liderlik sergileme ve Avrupa'nın geleceğine yönelik cesur kararlar alabilme noktasında AB'nin başarılı bir sınav veremediği ortaya çıkmaktadır. Özellikle küresel aktör olma iddiası güden Birliğin, bu konudaki en zayıf halkasının "en düşük ortak paydada ilerlemesi" olduğu ve Birlik politikalarının uluslararası arenada tutarlılık ve etkinlik açısından bu bağlamda zafiyet yaşadığı düşünülürse, AB Başkanlık seçimi sonucu dikkate alındığında, bu zafiyetin güçlü bir liderle doldurulma olasılığının oldukça arka planda kaldığı söylenebilir.

<sup>47</sup> Nicolas Nagle, "The EU President: Stumbling into the Post-Lisbon Era", **World Politics Review**, 23 Kasım 2009.

<sup>48</sup> "A Pitiful Exercise in Euro-minimalism", **Financial Times**, 20 Kasım 2009.

<sup>49</sup> Hans Hoyng and Hans-Jürgen Schlamp, "The Technocrats at the Top of the EU", **Der Spiegel**, 23 Kasım 2009.

<sup>50</sup> *Financial Times*, **op. cit.**

<sup>51</sup> William Langley, "Herman Van Rompuy and Baroness Ashton: The EU's Perfect Couple of Nobodies", **Telegraph**, 21 Kasım 2009.

<sup>52</sup> Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), **AB (Konseyi) Başkanlık Seçimi: Türkiye-AB İlişkilerine Etkisi Açısından Bir İnceleme**, 19 Kasım 2009. Raporun tamamı için bkz. <[www.usak.org.tr](http://www.usak.org.tr)>.

Geçmişte pek çok krizde yaşandığı gibi, 2008 yılı sonunda İsrail'in Gazze operasyonu sırasında yaşanan karmaşa hatırlanacak olursa, liderlik boşluğunun doldurulmasının oldukça elzem bir olgu olduğu açıkça ortaya çıkacaktır. Zira söz konusu dönemde beş farklı AB yetkilisi İsrail ile görüşmeye çalışmış, öte yandan ise üye ülkeler kendi delegeleri ile adeta yarış içine girmişlerdir. Dolayısıyla yarışan sesler, hem AB çabalarını zayıflattığı yönünde eleştirilere neden olurken hem de kurumsal anlamda yeniden yapılanmanın ihtiyacını bir kez daha ortaya koymuştur.<sup>53</sup>

Lizbon Antlaşması ile öngörülen Başkanlık sisteminin söz konusu zaafı doldurma açısından oldukça önemli olduğu inkar edilemez olmasına rağmen, bu zaafın uygulamada güçlü bir liderlikle doldurmanın zorunluluğu da bir o kadar inkar edilemez görülmektedir. İşlerlik açısından büyük önem taşıyan Başkanlık olgusunun, yukarıdaki eleştiriler dikkate alınırca, ilk seçim açısından daha başından darbe aldığı söylenebilir.

#### ***Yapısal Katkı ve Kısıtlarıyla Başkanlık***

Muğlaklığın risklerini taşıyan yeni başkanlık sistemi, yapısı ve işleyişi konusundaki endişeleri ise sorumluluk, meşruluk, küçük-büyük üye devletler dengesine etkisi, yürütülebilirlik ve performans yeterliliği bakımından taşımaktadır.

Yapısal anlamda, daimi AB Konseyi Başkanlığı bir yandan yenilik olarak kendini gösterirken, aynı zamanda Bakanlar Konseyi açısından rotasyon sistemi devam etmektedir. Bu durum, getirilen yeniliğin önemli bir problemi olarak gösterilmekte ve halklara yakın olma bakımından karışıklığın artışı anlamında değerlendirilmektedir. Yeni sistem, bakanlar düzeyindeki rotasyon sistemini görünmez hale getirmekte; fakat öte yandan ulusal başkanlıklar, hükümetlerinin prestij ve gündemlerini ön planda tutma adına devam etmektedir. Bu durumda Birlik; AB Konseyi Başkanı, dönüşümlü Konsey Başkanı, Komisyon Başkan Yardımcısı olarak dış politika için Yüksek Temsilci ve bunun yanında tabi ki Parlamento Başkanına sahip olacaktır. Birliği kimin temsil ettiği sorunu ortadan tamamıyla kalkmış görünmemektedir. Hatta Van Rompuy'un seçilmesi ile sonuçlanan ilk başkanlık süreci için, uzun yıllar önce Henry Kissenger'ın "kimi arayacağım?" sorusunun cevabının yeni AB Başkanı ile de çözülmediği yorumları yapılmakta ve yeni makamın düşük-profilli karakteristiği dikkate alınırca, uluslararası ilişkiler konularında ABD Başkanı Obama ya da Çinli Başkan Hu Jintao'nun Van Rompuy'u aramakta acele etmek yerine ulusal liderleri tercih edeceği belirtilmektedir.<sup>54</sup> Dolayısıyla kurumsal yapının karmaşasına getirilen eleştiriler, yeni başkanın imaj sorunuyla bir kat daha artırılmaktadır. Fakat yine de bu durumda, *Nicolaidis ve Bunse*'nin ifade ettiği gibi, "çok-merkezli Birlik" vurgusunun açıkça yapılmasının bu karışıklığı gidermede yardımcı olabileceği ve hatta çok-sesliliğin iyi-yönetilen kimi kriz durumlarında avantaja dönüştürülebileceği olasılığı da göz ardı edilmemelidir.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> AB'nin 'küresel aktörlük' yanılması konusundaki detaylı tartışma için bkz. Mehmet Özcan, Fatma Y. Elmas, Mustafa Kutlay ve Ceren Mutuş, (2009), **Bundan Sonrası: Senaryo Analizleriyle Türkiye-AB ilişkileri**, USAK Yayınları, Ankara, s. 197.

<sup>54</sup> Henry Chu, "EU's Angst over Choosing a President Hasn't Helped Its Image", **Los Angeles Times**, 19 Kasım 2009.

<sup>55</sup> Nicolaidis and Bunse, **op. cit.**, s. 4.



Yapısal diğer bir sorun, başkanın kime karşı sorumlu olacağıının net olmamasından kaynaklanmaktadır. Meşruluk tartışmaları, halka yakın olamamanın yanında bu konuda da devam etmektedir.<sup>56</sup> Başkanın seçimle gelmesi demokratik bulunsa da sorun, özellikle seçimlerin gerçekleştirilmesi öncesinde, üye devletlerin nüfus büyüklüğü ve güçlerinin etkili bir faktör olmasından kaynaklanması ihtimali etrafında tartışma konusu yapılmaktaydı. Zira, bu tartışmanın sonucunun önemli ölçüde büyük ülkelerin başkanlıkta söz sahibi olması ile sonuçlanacağı düşünülmüştür.<sup>57</sup> Bu bakımdan yeni ofisin dönüşümlü başkanlık sisteminin avantajlarından özellikle küçük ülkeler aleyhine yoksun kalınması anlamına geleceğinden endişe duyulmuştur. Başkanlığın çok rahat hükümetin prestijini artırmada kullanılabilmesi, halkı AB konusunda aydınlatmak için önemli eğitici bir araç olması, bazen sorunlu koalisyonları bir arada tutabilmesi, kendi dönemlerinde imzalanan antlaşmalardan kredi toplama şansını yaratması<sup>58</sup> gibi avantajları düşünüldüğünde, başkanlığı uzun dönem elinden kaçırarak küçük ülkelerin kayıplarının oldukça fazla olacağı öngörüsü göz ardı edilemeyecek bir gerçekliktir. Konvansiyon sırasında büyük ve küçük ülkeler arasında kurumsal pazarlıkların sürmesi, bu endişelerin temel kaynağı olmuştur. Şunu da eklemek gerekir ki, daimi başkanlık konusunda küçük ülkelerin kaybı öne sürülse de getirdiği ağır idari sorumluluk bakımından ve politikaların sürdürülebilirliği ihtiyacı açısından, söz konusu ülkelerin bu rolü hakkında üstlenip üstlenemeyeceği de tartışma konusudur. Uygulamada da Van Rompuy'un seçimiyle Başkanlık koltuğu Belçika'ya verilmiş ancak Birlik politikalarının yönlendiricisi olarak yine AB'nin merkezindeki ülkeler yerlerini almıştır.

Görünen o ki, uygulamada bu endişeler küçük ülkeler bakımından-en azından yukarıdaki kaygılar ışığında- yersiz kalmıştır. Zira AB Başkanlığının ilk temsilcisi Belçika Başbakanı olmuştur. Ancak bu durum, dengenin büyük ülkeler aleyhine bozulduğu anlamına gelmemekte, hatta AB bütünleşmesinin merkezindeki büyük ülkelerin birbirinin kurumsal yapıdaki rollerini dengeleme adına küçük bir ülkeyi 'araç' olarak kullandığı anlamına gelmektedir. Bu durumda Birliğin küçük ortakları kaygılanıldığı gibi Başkanlık makamından dışlanmamış ancak kurumsal denge de büyük devletlerin güçlerini kendi ulusal düzeylerinde korumaya çalışması ile AB bütünleşmesi aleyhine darbe almıştır. Dolayısıyla makamın sahibi olmayı başarsalar da küçük ülkelerin farklı açıdan tekrar geri plana itildiği ve Almanya-Fransa-İngiltere üçlüsünün merkezde kalmaya devam etme yönünde karar aldığı sonucu çıkarılabilir.

Sorunlu yanları ve taşıdığı risklerin tartışılmasının yanında yeni Başkanlık sistemi, üye devletleri Avrupa sistemiyle kendini tanımlama ve özdeşleştirme bakımından imkan taşıyan avantajları da barındırmaktadır. Özellikle Başkanlığı elinde bulunduran ülkenin yerelde Avrupa entegrasyonuna desteğin sağlanması yönünde yardımcı olabilir (Sap, 2005: 50). Belçika Başbakanı Van Rompuy da Avrupa bütünleşmesinin ve 'daha yakın Avrupa' fikrinin destekçisi olarak bilinmektedir. Van Rompuy'un eleştirilerin aksine pro-aktif bir politika izlemesi, hem kendi ülkesinde hem de AB çapında bütünleşmenin ileri aşamalara taşınmasında etkili olabilir. Aslında dönüşümlü başkanlık sistemi

<sup>56</sup> Bkz. Sap, **op. cit.** & Nicolaidis ve Bunse, **op. cit.**

<sup>57</sup> Sap, **op. cit.**, s. 50.

<sup>58</sup> Dinan (2005a), **op. cit.**, s. 233-234.

çerçevesinde de Başkanlık prestiji sayesinde böyle bir desteğin halihazırdaki varlığının göz ardı edilmemesi gerekir. Hatta üye devletlerin eşitlikçi bir sistemde dönem başkanlığı koltuğuna oturmaları ulusal düzlemde daha fazla destek görebilir. Zira daimi başkanlık, yukarıda da belirtildiği gibi, düşük-profilli bir işlevsellik sergilemesi halinde Birlik imajının sarsılmasının yanında halkların -halihazırda zayıf konumdaki- bütünleşmeye olan bağlılıklarının gerilemesine de neden olabilir. Bu sorunun üstesinden gelinmesi, ancak AB Başkanının ABD başkanı gibi dünyada sesinin duyulur ve etkinliğinin kanıtlanması ile halkların tümüyle kendini üst otorite olan Birlik ile özdeşleştirmeye başlaması ile olabilir. Başka bir deyişle Başkan, gösterdiği etkinlik ve politika üreticiliğiyle, AB'yi içeride ve dışarıda kabul edilebilir kıldığı ölçüde desteği zamanla kendisi toplayabilecektir.

Sonuçta, Lizbon Antlaşması çerçevesinde öngörülen kurumsal yenilikler kapsamına alınan AB başkanlığının performansı ve daimi başkanın göstereceği siyasi özerkliğin boyutu ve derecesi, Başkanın görevlerini yerine getirme performansı<sup>59</sup> doğru orantılı olarak ortaya çıkacaktır. Yeni muğlak sistemde, bu potansiyelin gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde mevcut kaynaklara ve resmi yasal sınırları *bypass* edebilen başkanın kapasitesine bağlı olacaktır. Aksi halde, AB açısından başkanlık yokluğunun yarattığı boşluğu doldurma amacıyla öngörülen daimi başkanlık sistemi, sembolik olmanın ötesine geçemeyecektir.

### Sonuç

Başkanlık, AB entegrasyonunun dinamik karakterine bağlı olarak ve fonksiyonalist yapının sonucu tarihsel süreç içinde giderek önemini artıran bir yapılanma haline gelmiştir. Artan önemine paralel şekilde AB başkanlığı sorunsalı da devamlılık, etkinlik, temsil ve kurumsal denge açısından giderek tartışılan bir konu haline gelmiş ve ihtiyaç duyulan bir kurum olarak belirmiştir. Topluluk kurumları arasında yer almamakla birlikte giderek siyasi gücü artan AB Konseyi, güçlü bir başkanı da gerekli kılmaktadır. Ancak altı aylık rotasyon usulüyle gerçekleşen Konsey dönem başkanlığı dışarıda temsil gücü yüksek, politikalarda devamlılığı sağlayacak ve ulusal çıkarları ile Birlik çıkarlarını tam manasıyla dengeleyecek böyle bir başkanın varlığı için yetersiz gelmekte ve sonucunda kurumsal bir boşluk ortaya çıkmaktadır.

Net bir başkanlık sisteminin yokluğu, entegrasyon sürecinde yapılan tartışmaların sonucunda ilk defa antlaşmalar zemininde çıktısını, Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklerde bulmuştur. Nitelikli oy çoğunluğuyla 2.5 yıllığına seçilen ve görev süresi bir defa yenilenebilen başkanlık düzenlemesiyle Birlik, daimi bir başkana kavuşmuştur. Hatta AB Konseyinin yapısal anlamda kurumsal statüsünün tanınması ve asli yapısal kurumlar arasında sayılmasıyla, Başkanlık eski muğlak halinden belirli ölçüde sıyrılmıştır. Ancak Anlaşmalar temelinde yasal düzenlemeye tabi tutulması konusunda ortadan kalkan muğlaklık, Başkanlık kurumunun nasıl işleyeceği konusunda

<sup>59</sup> Üye devletlerin farklı başkanlık dönemlerinde gösterdiği performans ve dinamiklere göre Birlik politikalarının nasıl şekillendiğine dair örnek bir karşılaştırma için bkz. Lucia Quaglia ve Moxon-Browne, (2006), "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared", **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 44, No. 2, s. 349-68.

hala devam etmektedir. Bu bağlamda öngörülen daimi başkanlık sistemi çeşitli eleştirilere maruz kalmaktadır. Büyük ülkelerin yönlendirmesinde yürütülecek bir başkanlık yapısından çekinildiği gibi, sorumluluk ve etkinlik konularında da soru işaretleri halihazırda varlığını devam ettirmektedir. Avrupa halklarının gözündeki AB entegrasyonunu daha anlaşılır ve prestijli kılmayı da amaçlayan bu değişiklik, potansiyelini üye devletlerin işbirliğine ve başkanın potansiyeline bağlı olarak bu amaca hizmet edecektir. Dünyadaki konjonktürel gelişmelerin gerisinde kalarak prestij kaybına neden olabilecek bir başkanlık, süreci tersine çevirme riskini de beraberinde taşımaktadır.

Son tahlilde Başkanlık, Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişiklik ve yeniliklerden yenilenebilir süresi ile 5 yıllık bir yetkiyi kazanarak en karlı çıkan kurum olmuştur. Eğer üye devletlerin işbirliği çerçevesinde elindeki yetki potansiyeli iyi kullanabilirse, sembolik özelliğinin ötesine geçerek AB entegrasyon sürecine hem Avrupa halkları nezdinde içeride hem de dış temsil konusunda dış platformlarda yeni bir soluk getirebilecektir.

#### **Kaynakça**

“A Pitiful Exercise in Euro-Minimalism”, **Financial Times**, 20 Kasım, 2009.

Füsun ARSAVA, “AB Başkanlığı”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 1, s. 207-232, 2001

Spyros BLAVOUKOS, Dimitris BOURANTONIS, George PAGOULATOS, “A President for the European Union: A New Actor in Town”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 45, No. 2, s. 231-252, 2007

Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN, Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 4. Baskı, 2008

Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN, Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2. Baskı, 2008

Simon J. BULMER, “The European Council and The Council of the European Union: Shapers of a European Confederation”, **The Journal of Federalism**, s. 17-42, 1996

Henry CHU, “EU’s Angst over Choosing a President Hasn’t Helped Its Image”, **Los Angeles Times**, 19 Kasım 2009.

Wouter COUSSENS ve Ben CRUM, “Towards Effective and Accountable Leadership of the Union”, **European Policy Institute Network**, EPIN Working Paper No. 3, 2003

D.G. CRACKNELL, **European Union Legislation 2007-2008**, London and New York: Routledge-Cavendish, 2008

- Paul CRAIG ve Grainne DE BURCA, **EU Law: Text, Cases and Materials**, Oxford University Press, Oxford & New York, 3. Baskı, 2003
- Ben CRUM ve Wouter COUSSENS, “Reforming EU Presidency: The Key to a New Institutional Architecture”, **CEPS Commentary**, 2003
- Desmond DINAN (Ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, I. Cilt, Hale Akay (çev.), Kitap Yayınevi, İstanbul, 2005b
- Desmond DINAN, **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**, Palgrave Macmillan, Hundmills, Basingstoke, Hampshire, 2005a
- Ana Mar. FERNANDEZ, “The EU Council Presidency Dilemma: An Historical Institutional Interpretation”, **Centre d’etudes Europeennes**, Cahier Europeen no. 01/2008, s. 1-37, 2008
- Lars HOFFMAN, “Leading the Union: An Argument in favour of a Dual EU Presidency”, **The Federal Trust**, Online Paper 15/03, 2003
- Hans HOYNG and Hans-Jürgen SCHLAMP, “The Technocrats at the Top of the EU”, **Der Spiegel**, 23 Kasım 2009.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma’yı Tadil Eden Lizbon Antlaşması**, İKV Yayınları No: 217, İstanbul, 2008
- Ken KOLLMAN, “The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies”, **European Union Politics**, Cilt. 4 (1), s. 51-74, 2003
- William LANGLEY, “Herman Van Rompuy and Baroness Ashton: The EU’s Perfect Couple of Nobodies”, **Telegraph**, 21 Kasım 2009.
- Nicolas NAGLE, “The EU President: Stumbling into the Post-Lisbon Era”, **World Politics Review**, 23 Kasım 2009.
- Kalypto NICOLAIDIS ve Simone BUNSE, “The European Union Presidency: A Practical Compromise”, **Open Democracy**, 2007, <[http://www.opendemocracy.net/article/democracy\\_power/future\\_of\\_europe/eu\\_presidency](http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/future_of_europe/eu_presidency)>, (Erişim Tarihi: 01.06.2009).
- Mehmet ÖZCAN, Fatma Y. ELMAS, Mustafa KUTLAY ve Ceren MUTUŞ, **Bundan Sonrası: Senaryo Analizleriyle Türkiye-AB ilişkileri**, USAK Yayınları, Ankara, 2009
- Gülüm Bayraktaroğlu ÖZÇELİK, “Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması”, **Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, (Ed.) Balgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008
- Lucia QUAGLIA and MOXON-BROWNE, “What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 44, No. 2, s. 349-68, 2006

- Jhon W. SAP, “The European President”, **European Constitution Law Review**, Sayı:1, s. 47-51, 2005
- Jelmer SCHALK, Rene TORENVLIED, Jeroen WEESIË ve Frans STOKMAN, “The Power of the Presidency in EU Council Decision-making”, **European Union Politics**, Cilt. 8 (2), s. 229-250, 2007
- Adriaan SCHOUT, “The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations”, **EIPASCOPE**, 1998(2), s. 1-9, 1998  
<[http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop98\\_2\\_1.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop98_2_1.pdf)>, (Erişim Tarihi: 25.10.2009).
- Adriaan SCHOUT, Alain GUGGENBÜHL, Nicole BAYER, “The Presidency in the EU of 25”, **EIPASCOPE**, 2004/2, 2004
- Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 Haziran 1983.  
<<http://www.ena.lu/stuttgart-european-council-17-19-june-1983-020701617.html>>.
- Jonas TALLBERG, “The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency”, **Journal of European Public Policy**, Cilt. 10 (1), s. 1-19, 2003
- Jonas TALLBERG, “The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations”, **Journal of Common Market Law Studies**, Cilt. 42, No. 5, s. 999-1022, 2004
- Ercüment TEZCAN, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, USAK Yayınları, Ankara, 2005
- Ercüment TEZCAN, “Anayasa'dan Lizbon Antlaşmasına: Avrupa Birliği'nde Temel Metin Tartışmaları”, **USAK Stratejik Gündem**, 2008,  
<<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=391>>, (Erişim Tarihi: 10.12.2008).
- Robert THOMSON, “The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 46, No. 3, s. 593-617, 2008
- Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), **AB (Konseyi) Başkanlık Seçimi: Türkiye-AB İlişkilerine Etkisi Açısından Bir İnceleme**, 19 Kasım 2009, <[www.usak.org.tr](http://www.usak.org.tr)>.