

AVRUPA BİRLİĞİ DÖNEM BAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARINA ETKİSİ

Mehlika Özlem ULTAN

(Yrd.Doç.Dr., Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler
Bölümü, E-posta: ozlemultan@gmail.com)

Özet

Avrupa Birliği'nde, 6 ayda bir değişen rotasyon sistemiyle gerçekleşen dönem başkanlığı, ülke devlet ve hükümet başkanlarının kendilerini uluslararası alanda gösterebilecekleri bir sistemdir. Dönem başkanlığını yürüten üye ülke, trio olarak adlandırılan üçlü gruplar halinde bir arada çalışmaktadırlar. Trio, uzun vadeli hedefler belirlemekte ve 18 aylık bir süre boyunca ön planda olacak önemli konuları belirleyen ortak bir gündem hazırlamaktadır. Avrupa Birliği'nin başından beri var olan bu sistem, genişleme ve derinleşme süreçleriyle yenilenmiş ve daha verimli hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma kapsamında, özellikle Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra dönem başkanlığı yapan ülkelerin politikaları analiz edilecektir. Bu çerçevede trionun ortak bir politika mı yürüttüğü yoksa her dönem başkanı ülkenin kendi önceliklerini mi uygulamaya çalıştığı araştırılacaktır. Sonuç olarak, politik öneme sahip olan bu sistemin, Avrupa Birliği'nde politika yapımına ne derece katkı sağladığı anlaşılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği Konseyi, Dönem Başkanlığı Sistemi, Trio.

JEL Kod: F53, N44

THE SYSTEM OF THE PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND ITS EFFECTS TO THE EU POLICIES

Abstract

The rotating presidency, which takes place every 6 months in the European Union, is a system in which the heads of states and governments can show themselves in the international arena. Member states which are holding the presidency work together closely in groups of three, called trios. The trio sets long-term goals and prepares a common agenda determining the major issues over an 18 month period. This system, which has existed since the beginning of the European Union, has been renovated and developed by processes of enlargement and deepening. In this study, especially after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the politics of the countries that preside over the term will be analyzed.

In this framework, it will be analyzed that whether the trio has a common policy or each president country tries to apply the country's own priorities. As a result, it will be attempted to understand the extent to which this system, which has a political prescription, contributes to policy-making in the European Union.

Anahtar Kelimeler: *The Council of the EU, The Presidency System, Trio.*

JEL Codes: *F53, N44*

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği 1952'den beri faaliyet gösteren bir örgüt olmakla birlikte, zaman zaman hükümetlerarası niteliğinin sorgulandığı durumlarla karşılaşmaktadır (Saygın, 2011: 31). Avrupa Birliği dönem başkanlığı sistemi, Birliğin hükümetlerarası niteliğinin altını çizen önemli unsurlardan birini teşkil etmektedir. Avrupa Birliği Konseyi çatısı altında yer alan dönem başkanlığı sistemi, Birlikteki ülkelerin seslerini duyurabileceği bir sistem olarak da öneme sahiptir. Altı aylık sürelerden oluşan rotasyon sistemiyle, dönem başkanlığı yapan ülkelerin politik konularda aldığı hedefler ve uygulama planları, AB'nin karar alma mekanizmasına etki eden ve politika oluşturulmasına imkân tanıyan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB'nin hükümetlerarası niteliğini vurgulamasının yanı sıra, rotasyon sistemi sebebiyle demokratikliğinin de altının çizildiğini söylemek mümkündür. Birliğin devlet başkanlarından oluşması nedeniyle sembolik ve politik öneme sahip olan dönem başkanlığı sisteminin anlaşılabilmesi için öncelikle, Avrupa Birliği Konseyi'nin işleyişine ve gelişimine kısaca değinilecektir. Daha sonra dönem başkanlığı ve trio sistemi açıklanacak, AB Konseyi, AB Zirvesi ve kurucu antlaşmalarla geçirdiği değişimler değerlendirilecektir. Özellikle Lizbon Antlaşması'ndan sonra son haline kavuşan dönem başkanlığı sisteminde, dönem başkanlığı yapan ülkelerin politik öncelikleri irdelenecek ve bu önceliklerin AB politikalarına dönüşme süreci kapsamında bir değerlendirme yapılacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ

Avrupa Birliği'nde Konsey terimi, tek bir organa verilen bir terim olmadığı için öncelikle Konsey olarak ifade edilen organların kısaca açıklanması yerinde olacaktır. Türkçeye çevrildiğinde kavram karmaşası yaşanır gibi olmakta, organların İngilizce isimleri değerlendirildiğinde herhangi bir kavram karmaşasının olmadığı görülmektedir. Bu doğrultuda Konsey kavramının karıştırılabileceği üç ayrı kurum olduğunu söylemek mümkündür.

Avrupa Konseyi (The Council of Europe), 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulan Avrupa'nın ilk siyasal kuruluşlarından biridir. Avrupa Birliği kurumlarından biri olmayan Konsey, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi ve ortak Avrupa kimliğinin artırılması amacını taşımaktadır. Avrupa Konseyi'ne, Türkiye'nin de aralarında olduğu 47 devlet üyeyken, 6 devlet de gözlemci üyelik statüsüne sahiptir. Ayrıca Avrupa Birliği Adalet Divanı ile karıştırılan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, bu kurumun yargı denetim mekanizması olarak faaliyet göstermektedir (Council of Europe, 2017).

Avrupa Konseyi (The European Council), 1974 yılında faaliyete geçmiş, 1993 yılında yasallık kazanmış ve 2009 yılında Avrupa Birliği'nin asli kurumlarından biri haline gelmiştir (Akdoğan, 2013: 160). 28 üye ülkenin bakan düzeyindeki temsilcilerinden oluşmakta ve AB Zirvesi ya da Avrupa Zirvesi isimleriyle de anılmaktadır. Karar alma mekanizmasına dâhil olmayan Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin politik önceliklerini belirlemek amacını

taşımaktadır (The European Council, 2017). 1993 yılında alınan bir karar doğrultusunda (Council Decision, 93/591/EC, 8, 1993), ‘Avrupa Birliği Konseyi’ olarak nitelendirilmesi karara bağlanmıştır. Ancak Lizbon Antlaşması kapsamında, Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın (ABİİA) 237-243. maddeleri arasında sadece Konsey (The Council) olarak ifade edilmektedir (Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012). Bu çalışma kapsamında kavram karmaşasından kaçınmak adına, bu kurum için AB Zirvesi ifadesi kullanılacaktır.

Avrupa Konseyi (The Council of the European Union), 1951 Paris Antlaşması ile oluşturulmakla birlikte, bugünkü Avrupa Birliği’nin ana kurumlarından birini teşkil etmektedir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran Paris Antlaşması’nda Yüksek Otorite (şimdiki Komisyon) önemli yetkilere sahip iken, Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu kuran Roma Antlaşması ile Konsey’in yetkileri artırılmıştır. Böylece hem yasama hem de yürütme organı olarak etkin bir konuma sahip olmuştur. Bazı kaynakların Bakanlar Konseyi olarak nitelendirmesi söz konusu olmakla birlikte, bakan düzeyindeki temsilcilerden oluşan Avrupa Konseyi (The European Council) ile karışması ihtimalinden dolayı, bu çalışma kapsamında AB Konseyi şeklinde ifade edilecektir.

2.1. Avrupa Birliği Konseyi’nin Antlaşmalar Nezdinde Gelişimi

Bu başlık altında AB Konseyi ile ilgili tüm gelişmeler değerlendirilmeyecektir; ancak dönem başkanlığı sisteminin daha iyi anlaşılması adına, AB Konseyi’nin yapısının açıklanması gerektiği düşünülmektedir. AB Konseyi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan Paris Antlaşması ile oluşturulan dört temel AB kurumundan birisidir (Bataklar, 2013: 254).

AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ile birlikte Birliğin yasama organı olarak faaliyet göstermektedir (Saygın, 2013: 229). 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması’nın 146. Maddesinde AB Konseyi’nin kuruluş niteliği açıkça belirtilmekte, üye devlet temsilcilerinden oluşacağı ve hükümetlerin üyelerinden birini temsilci olarak yetkilendireceği ifade edilmektedir (Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma, 2017: 215). 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile AKÇT, EURATOM ve AET’nin Konseyleri birleştirilerek tek bir konseye dönüştürülmüştür. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile oluşturulan üç sütunlu yapıda Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası ikinci sütunu oluşturmaktadır (Avrupa Birliği’ni Kuran Antlaşma, 2017). Birliğin ekonomik ve siyasi açıdan olduğu kadar savunma konusunda da desteklenmesi gerektiği görüşünü savunan Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasının oluşturulması görevi AB Konseyi’ne verilmiştir (Saygın, 2017: 183).

AB Konseyi’ndeki toplantılara genelde dışişleri bakanları katılmaktayken, görüşülecek konulara göre diğer ilgili bakanlarla da AB Konseyi toplantıları yapılmaktadır. Maastricht Antlaşması’nda yer alan, AB Konseyi’nin bakan seviyesindeki birer temsilciden oluşmasına yönelik ifadesi doğrultusunda dışişleri bakanlarının etkisi azaltılmaya çalışılmış, teknik konularla ilgili bakanlıkların katılımının artırılması amaçlanmıştır. Ancak bu durum, AB Konseyi oluşumlarını/konfigürasyonlarını çeşitlendirmiş ve bakanların katılacakları toplantı sayılarının artması sebebiyle toplantılarında çakışmalar yaşanması söz konusu olmuştur. Bunun sonucunda, Aralık 1999 Helsinki Zirvesi’nde Konsey oluşumlarının en fazla 15 olacağı ifadesi kullanılmıştır (Helsinki European Council, 1999). Haziran 2002 Sevilla Zirvesi’nde ise 9 Konsey oluşumu olması kararlaştırılmış ve isimleri şu şekilde belirtilmiştir (Seville European Council, 2002: 22):

- ❖ Genel İşler Konseyi,
- ❖ Ekonomik ve Finansal İşler Konseyi,

- ❖ Adalet ve İç İşleri Konseyi,
- ❖ İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici ile İlgili Sorunlar Konseyi,
- ❖ Rekabet Konseyi,
- ❖ Ulaşım, Telekomünikasyon ve Enerji Konseyi,
- ❖ Tarım ve Balıkçılık Konseyi,
- ❖ Çevre Konseyi,
- ❖ Eğitim, Gençlik ve Kültür Konseyi.

Bu oluşumlar kapsamında yapılan toplantılara dönem başkanı başkanlık etmektedir, dolayısıyla AB Konseyi toplantıları genellikle AB dönem başkanlığını yürüten ülkenin topraklarında yapılmaktadır (Günoğur, 2007: 257).

13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması kapsamında, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 16. Maddesinin 9. fıkrası "Konsey Başkanlığı, dışişlerinin hariç olmak üzere, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 236. maddesine uygun olarak belirlenen şartlar kapsamında, eşit bir rotasyon sistemine göre Konsey'deki üye devletlerin temsilcileri tarafından yerine getirilir." (Reçber, 2012: 478) ifadesini kullanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 236. maddesine göre; AB Konseyi, Dışişleri Konseyi haricindeki konfigürasyonlar ve konfigürasyon başkanlıkları ile ilgili kararları nitelikli çoğunlukla alacaktır (Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012). AB Konseyi tek bir yasal kurum olmasına rağmen, içerisinde 10 farklı oluşum barındırmaktadır. Tartışılan konunun niteliğine bağlı olarak toplanan bu oluşumlardan 'Genel İşler Konseyi'ne daha önce 'Dışişleri Konseyi' de dâhil iken, Lizbon Antlaşması ile iki oluşum birbirinden ayrılmış ve Dışişleri Konseyi ayrı bir oluşum olarak belirlenmiştir (The European Council and the Council of the EU Through Time, 2016: 33).

Günümüz itibariyle, AB Konseyi'nin 28 üyesi bulunmaktadır. AB Konseyi üyesi bakanların, karar alma süreçlerinde kullandıkları oylarla, temsil ettikleri üye devlet hükümetini taahhüt altına sokma yetkileri bulunmaktadır. Üye devletlerin Brüksel'deki daimi temsilcilerinin ya da üst düzey bürokratların katıldığı toplantılarda üst düzey bakanların hükümetleri adına AB Konseyi'nde oy kullanma yetkileri bulunmamaktadır (Candan, 2014: 172).

AB Konseyi; yetkileri ve AB'nin diğer kurumları karşısındaki konumu itibariyle, nihai karar verici AB kurumlarından biridir. Üye devletlerin bakanları da kendi devletlerinin çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu açıdan bakıldığında, AB'nin hükümetlerarası niteliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Ancak bakanların karar alırken, Birliğin genel çıkarlarını göz ardı etmeden hareket ettikleri de unutulmamalıdır.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DÖNEM BAŞKANLIĞI SİSTEMİ

Üç atla çekilen Rus kızıağı anlamına gelen "Troyka" modeli, başkanlık görevinin daha etkin hale getirilmesi amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. Bu sisteme göre, halen dönem başkanlığını yürüten ülkenin bakanlarıyla, bir önceki ve bir sonraki ülkelerin bakanları bir araya gelerek sorunları çözmeye çalışmaktadır (The Presidency of the Council of the EU, 2017).

Dönem başkanlığını yürüten ülkenin belli sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklar, Birliğin sürekli genişlemesi ve derinleşmesi sebebiyle gittikçe artan bir öneme sahip olmaktadır. Dönem başkanının sorumlulukları ve yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Bozkurt vd, 2011: 105):

- ❖ AB Zirvesi ve AB Konseyi arasındaki koordinasyonu sağlamak,

- ❖ AB Konseyi'nde yapılan toplantıların gündemini belirlemek ve başkanlık etmek,
- ❖ AB Konseyi'nin diğer organlarla ilişkilerinde AB Konseyi'ni temsil etmek,
- ❖ Üye devletler arasındaki görüş ayrılıklarını, anlaşmazlıkları uzlaşma yoluyla çözmeye çalışmak,
- ❖ Karar almada tutarlılığı ve sürekliliği sağlamak.

Dönem başkanlığı sisteminin yapısı, antlaşmalar, AB Konsey kararları ve AB Zirveleri ile alınan kararlar doğrultusunda değişim göstermiştir. Dönem başkanlığı sisteminin günümüzdeki işleyişinden bahsetmeden önce, tarihsel gelişiminin değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

3.1. Dönem Başkanlığı Sisteminin Gelişimi

Dönem başkanlığı, Birliğin kendisi kadar eski bir sistemdir. Kurucu ülkeler, genel bir başkan seçmek yerine, kurumun politik yönünü temsil edecek başkanın dönüşümlü olarak başkanlık etmesinin daha yararlı olacağına ve daha işlevsel olacağına karar vermişlerdir. Bu durum, Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması döneminde 3 aylık periyotların olması şeklinde kararlaştırılmışken, Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile bu dönemlerin 6 aya çıkarılması karara bağlanmıştır (Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma, 2017: 2015).

Dönem başkanlığı sistemine yöneltilen eleştirileri, 1970'li yıllardan beri görmek mümkündür. O dönemdeki eleştiriler de günümüzdekilerle benzerlik göstermektedir. Politikaların uygulanmasında sürekliliğin sağlanmasında yaşanan zorluklar, genişlemeler sonucu dönem başkanlığı sırasının geç gelmeye başlaması, başkanın siyasi niteliğini kötüye kullanabilecek olması, yetersiz hazırlık zamanı nedeniyle tam olarak düzenlenemeyen kararlar alınması ve artan işgücü gibi sebeplerle dönem başkanlığı sisteminin eleştirildiği görülmektedir. Dönem başkanlığının iş yükü artarken, süresinin altı ayla sınırlı olması nedeniyle politikaların oluşturulması için yeterli hazırlık süreci bulunmamaktadır. Bu durum alınan kararların doğruluğu ya da yeterliliği konusunu tartışılır hale getirmektedir (Vanhoonacker and Schout, 2013: 4). Bu eleştirilere çözüm bulmak amacıyla yapılan ilk ve en önemli raporun 1975 yılında yayınlanan Tindemans Raporu'dur. Tindemans Raporu, dönem başkanlığı süresinin 1 yıla uzatılmasını önerirken, başkanlığın rotasyonu değişmemek üzere, bazı görevlerin tek bir ülkenin ya da tek bir kişinin sorumluluğuna verilmesini teklif etmiştir (Report by Leo Tindemans, 1976). Ancak ileride de anlatılacağı gibi, buna yakın bir değişim ancak Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilebilecektir.

Dönem başkanlığı sistemi Maastricht Antlaşması'nın J5/3 maddesi ile düzenlenmiş (Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma, 2017: 115), Amsterdam Antlaşması'nda da 18/3-4 maddesinde ele alınmıştır (Amsterdam Antlaşması, 2017: 13). Buna göre dönem başkanlığı sistemi, 1 yıl içerisinde 2 defa, Ocak ve Temmuz aylarında dönem başkanlığının değişmesi yoluyla işlemektedir. Üye ülkelerin dönem başkanlığı sırası başlangıçta alfabetik sıraya göre düzenlenmekteydi (Karluk, 2011: 377). 1995 yılında alınan bir kararla, 2003 yılına kadar olan dönem başkanlıklarının sırası belirlenmiştir. Bundan sonra yapılacak sıralamaların da belirlenen bu çerçevede doğrultusunda ilerlemesi kararlaştırılmıştır (Official Journal of the European Union, L 1/220, 1995).

Tablo 1. 1995 Yılında Belirlenen Dönem Başkanlığı Sırası

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Ocak-Haziran 1995	Fransa
Temmuz-Aralık 1995	İspanya
Ocak-Haziran 1996	İtalya
Temmuz-Aralık 1996	İrlanda
Ocak-Haziran 1997	Hollanda
Temmuz-Aralık 1997	Lüksemburg
Ocak-Haziran 1998	İngiltere
Temmuz-Aralık 1998	Avusturya
Ocak-Haziran 1999	Almanya
Temmuz-Aralık 1999	Finlandiya
Ocak-Haziran 2000	Portekiz

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Temmuz-Aralık 2000	Fransa
Ocak-Haziran 2001	İsveç
Temmuz-Aralık 2001	Belçika
Ocak-Haziran 2002	İspanya
Temmuz-Aralık 2002	Danimarka
Ocak-Haziran 2003	Yunanistan
Temmuz-Aralık 2003	İtalya
Ocak-Haziran 2004	İrlanda
Temmuz-Aralık 2004	Hollanda
Ocak-Haziran 2005	Lüksemburg
Temmuz-Aralık 2005	İngiltere

Dönem başkanlığı sisteminde yaşanan değişimlerden bir diğeri 2005 yılında alınan bir Konsey kararıyla yapılmıştır. Artan üye sayısı, dönem başkanlığı sıralamasının tekrar belirlenmesini gerektirmiştir. Ayrıca bu karar alınırken, 2006 yılının ikinci yarısında dönem başkanlığı yapacak olan Almanya ile 2007 yılının ilk yarısında dönem başkanlığı yapacak olan Finlandiya'nın dönem başkanlıkları sırası da değiştirilmiştir (Official Journal of the European Union, L 328/60, 2005).

Tablo 2. 2005 Yılında Belirlenen Dönem Başkanlığı Sırası

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Ocak-Haziran 2006	Avusturya
Temmuz-Aralık 2006	Finlandiya
Ocak-Haziran 2007	Almanya
Temmuz-Aralık 2007	Portekiz
Ocak-Haziran 2008	Slovenya
Temmuz-Aralık 2008	Fransa
Ocak-Haziran 2009	Çek Cumh.
Temmuz-Aralık 2009	İsveç
Ocak-Haziran 2010	İspanya
Temmuz-Aralık 2010	Belçika
Ocak-Haziran 2011	Macaristan
Temmuz-Aralık 2011	Polonya
Ocak-Haziran 2012	Danimarka

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Temmuz-Aralık 2012	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
Ocak-Haziran 2013	İrlanda
Temmuz-Aralık 2013	Litvanya
Ocak-Haziran 2014	Yunanistan
Temmuz-Aralık 2014	İtalya
Ocak-Haziran 2015	Letonya
Temmuz-Aralık 2015	Lüksemburg
Ocak-Haziran 2016	Hollanda
Temmuz-Aralık 2016	Slovakya
Ocak-Haziran 2017	Malta
Temmuz-Aralık 2017	İngiltere
Ocak-Haziran 2018	Estonya

Üye sayısında yaşanan artış ve küçük ülkelerin görev esnasında karşı karşıya kaldıkları zorluklar, sistemin yavaş yavaş değişmesine sebep olmuştur. Yapılacak değişikliklerle iki küçük devletin arka arkaya dönem başkanlığı yapmasından kaynaklanan sorunların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Sonuç olarak, hem AB Konseyi'nin faaliyetlerinde devamlılık sağlanması, hem de politik açıdan çok etkili olmayan ülkelerin gücü artırılarak, yaşanabilecek aksaklıkların önüne geçilmesi planlanmıştır (Karluk, 2011: 377).

AB dönem başkanlığı sıralaması, 2007 yılında Birliğe üye olan 2 devletin de dönem başkanlığı sistemine dâhil edilmesi için, 1 Ocak 2007 tarihinde alınan bir AB Konseyi kararıyla yeniden değiştirilmiştir. Bunun sonucunda 2018 yılının ikinci yarısı Bulgaristan, 2019 yılının ikinci yarısı ise Romanya'nın dönem başkanlığı yapmaları kararlaştırılmıştır (Official Journal of the European Union, L 1/11, 2007).

Tablo 3. 2007 Yılında Belirlenen Dönem Başkanlığı Sırası

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Temmuz-Aralık 2018	Bulgaristan
Ocak-Haziran 2019	Avusturya
Temmuz-Aralık 2019	Romanya
Ocak-Haziran 2020	Finlandiya

2007 yılında imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile dönem başkanlığı sistemi yeniden değişikliğe uğramıştır. Antlaşmayla sistemde yapılan en önemli iki değişiklikten ilki; AB Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla karar almasına ilişkin olurken, ikinci değişiklik dönem başkanlığı sisteminin işleyişinde olmuştur (The European Council and the Council of the EU Through Time, 2016: 31). Avrupa Birliği Antlaşması'nın 18. maddesine göre artık Dışişleri Konseyi ile diğer Konsey oluşumları birbirlerinden ayrılmıştır. Buna göre, Dışişleri Konseyi'ne Birliğin Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi(1) başkanlık edecek, diğer Konsey oluşumlarındaki başkanlığın belirlenmesi kararı, Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla alınacaktır (Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012).

Hükümetlerarası Konferansın sonuç bildirisine eklenen 9 numaralı bildiride bulunan taslak Zirve kararı incelendiğinde "Dışişleri Konseyi dışındaki Konsey başkanlıkları, önceden belirlenmiş ve üç üye ülkeden oluşan takımlar tarafından 18 aylık bir süre için üstlenilecektir. Söz konusu takımların belirlenmesinde eşit rotasyon usulü uygulanırken, üye ülkeler arasındaki farklılıklar ve Birlik içerisindeki coğrafi denge göz önünde bulundurulacaktır. Bu takımlara dâhil olan her üye devlet, Dışişleri Konseyi dışındaki Konseylere 6 aylık bir süre için başkanlık edecek, takımı oluşturan diğer üye ülkeler, başkanlığı elinde bulunduran üye ülkeye tüm sorumluluklarında, ortak bir program dâhilinde yardımcı olmakla yükümlü olacaklardır. Takımları oluşturan üye ülkelerin, kendi aralarında alternatif düzenlemeler yapabileceği de aynı düzenleme ile kabul edilmektedir." (C-115/341, O.J. 2008: 339) ifadesi ile dönem başkanlığının yeni işleyiş mekanizması açıklanmaktadır. Buna göre, artık dönem başkanlığı resmi olarak 6 aylık bir dönemi kapsamakta, fakat fiilen 18 aylık bir sürece tekabül etmektedir. Ayrıca, üçlü dönem başkanlığı sistemi artık 'Trio' olarak adlandırılmaktadır.

2009 yılında alınan AB Konseyi kararı doğrultusunda trio belirlenirken, artan üye sayısı, üye devletlerin çeşitliliği ve coğrafi dağılımlarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (Official Journal of the European Union, L 322/28, 2009). AB Konseyi kararında yer alan bir diğer değişiklik, dönem başkanları sıralamasının yeniden düzenlenme tarihinin belirlenmesidir. 1995 yılındaki AB Konseyi kararlarında sıralama bittikten sonra

başkanlığın tekrar baştan başlaması öngörülürken, 2009 yılındaki kararda dönem başkanlığı yapacak ülkelerin 2020 yılına kadar belirlendiği, ondan sonraki ülkelerin belirlenmesinin ise 1 Temmuz 2017 tarihinden önce tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir (Official Journal of the European Union, L 322/28, 2009).

2007 ve 2009 yıllarında yapılan değişikliklerin ardından, dönem başkanlığı sırasıyla ilgili son AB Konseyi kararı 2016 yılında alınmıştır. 2013 yılında Hırvatistan'ın AB üyesi olmasıyla sıralamada değişiklik yapılması gerekmiştir. Buna göre, Hırvatistan Ocak-Temmuz 2020 tarihleri arasında ilk dönem başkanlığı görevini yerine getirecektir. Ayrıca bu kararla birlikte, Avrupa Birliği'nden çıkması gündemde olan İngiltere'nin dönem başkanlığı kaldırılmış, yerine İngiltere'den sonra dönem başkanlığı yapacak olan ülkeler öne çekilmiştir. Sonuç itibarıyla, Temmuz-Aralık 2017 döneminde İngiltere yerine Estonya'nın dönem başkanlığı yapması kararlaştırılmıştır. Ayrıca dönem başkanlığı sıralaması 2030 yılına kadar yeniden düzenlenmiştir. (Official Journal of the European Union, L 208/42, 2016).

Tablo 4. 2016 Yılında Belirlenen Dönem Başkanlığı Sırası

BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER
Temmuz-Aralık 2017	Estonya
Ocak-Haziran 2018	Bulgaristan
Temmuz-Aralık 2018	Avusturya
Ocak-Haziran 2019	Romanya
Temmuz-Aralık 2019	Finlandiya
Ocak-Haziran 2020	Hırvatistan
Temmuz-Aralık 2020	Almanya
Ocak-Haziran 2021	Portekiz
Temmuz-Aralık 2021	Slovenya
Ocak-Haziran 2022	Fransa
Temmuz-Aralık 2022	Çek Cumhuriyeti
Ocak-Haziran 2023	İsveç
Temmuz-Aralık 2023	İspanya
Ocak-Haziran 2024	Belçika
Temmuz-Aralık 2024	Macaristan
Ocak-Haziran 2025	Polonya
Temmuz-Aralık 2025	Danimarka
Ocak-Haziran 2026	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
Temmuz-Aralık 2026	İrlanda
Ocak-Haziran 2027	Litvanya
Temmuz-Aralık 2027	Yunanistan
Ocak-Haziran 2028	İtalya
Temmuz-Aralık 2028	Letonya
Ocak-Haziran 2029	Lüksemburg
Temmuz-Aralık 2029	Hollanda
Ocak-Haziran 2030	Slovakya
Temmuz-Aralık 2030	Malta

Yukarıdaki tabloda, dönem başkanlığı sırasının son hali görülmekle birlikte, Lizbon Antlaşması ile geçilen üçlü dönem başkanlığı sisteminin ülkelere göre sıralamasına bir sonraki bölümde tablolara yer verilecektir.

Lizbon Antlaşması ile AB Zirvesi'ne dönem başkanının başkanlık etmesi durumu kaldırılmıştır. Artık 2,5 yıllığına seçilen, bir defaya mahsus tekrar seçilmesi mümkün olan ve

herhangi bir ulusal görevde bulunamayacak olan başkan, AB Zirvesi'ne başkanlık edecektir.(2) Daimi Zirve başkanlığının yürürlüğe girmesi, mevcut rotasyon sisteminin etkinliğini ve işlevselliğini kaybettiğine yönelik eleştirileri bertaraf etmek amacını taşımaktadır. Bunun en önemli göstergesi, 28 üyeli AB'de (İngiltere'nin dönem başkanlığı sisteminden çıkarılmasıyla 27), dönem başkanlığı sırası ancak 13,5 yılda bir aynı ülkeye gelmektedir. Bu kişinin aynı zamanda AB Zirvesi'ne de başkanlık ettiği göz önünde bulundurulduğunda, 6 aylık bir zaman diliminde Zirve çalışmalarına yön verilmesinin etkinliği tartışılmaktadır. Buna ek olarak, başkanın hem Zirvelere, hem AB Konseyi'ne başkanlık etmesi, hem de kendi ülkesinde başbakanlık ya da devlet başkanlığını yürütmesi, tüm bu görevlerin yürütülmesindeki verimliliği azaltacaktır. Bu sebepten ötürü, Lizbon Antlaşması, AB Zirvesi'nin başına 2,5 yıllığına tek bir başkan getirmekte ve bu kişinin kendi ülkesinde herhangi bir ulusal görevde bulunmayacağını da belirtmektedir (Bayraktaroğlu Özçelik, 2008: 212). Bu durum dönem başkanlığı sisteminin önemini azaltmasa da uluslararası arenada görünürlüğünü azaltmıştır. 6 ayda bir değişen dönem başkanı yerine, 2,5 yıllığına seçilen başkanın AB Konseyi toplantılarına başkanlık edecek olması bu durumun bir göstergesidir (The European Council and the Council of the EU Through Time, 2016: 33).

Dönem başkanlığının üçlü gruplanan ülkeler halinde, trio sistemiyle yapılmasının bazı avantajları bulunmaktadır. Yeni sistemle birlikte, yoğun iş yükünün ve sorumluluğun tek ülkeye değil, trioda yer alan diğer ülkelere de paylaştırılması mümkün olacaktır. Dönem başkanlığı süresinin uzaması, uzun dönemli politikaların uygulanabilirliğini arttıracaktır. Bunun gibi avantajların yanı sıra, üçlü dönem başkanlığı sisteminin bazı zayıf yönleri de bulunmaktadır. Örneğin, görev dağılımı yapılması esnasında prestijli politika alanlarında sorumluluk alacak olan ülkelerin seçilmesi konusunda anlaşmazlıklar yaşanması söz konusu olabilecektir. Yeni trio sisteminde farklı ülkelerin olması, bürokratik işlemlerin farklı dillere çevrilmesi dolayısıyla teknik işlerin uzamasına ve ülkeler arasında bazı koordinasyon sorunları çıkmasına sebep olabilecektir (Vanhoonacker and Schout, 2013: 12-13).

Siyasi açıdan önem teşkil eden dönem başkanlığı görevini yürüten ülkenin bazı sorunlarla karşı karşıya kaldığı da unutulmamalıdır. Bu sorunların başında, fiziki açıdan küçük ve aynı zamanda siyasi açıdan zayıf olan ülkelerin hem Birlik içerisinde hem de uluslararası arenada Birliği etkili temsil edip edemediği meselesi gelmektedir. Ayrıca dönem başkanlığı süresi olan 6 ay içerisinde başlatılan projeleri tamamlamamak da diğer bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sürenin trio sistemi ile toplamda 18 aya çıkarılması ile aşılına çalışıldığı daha önce de ifade edilmiştir. Ancak projelerin tamamlanması aşamasında dönem başkanı ülkenin Komisyon ile ilişkilerinin de oldukça önemli olduğu göz ardı edilmemelidir (Günoğur, 2007: 261). Projelerin politika olarak uygulanmaya başlaması ve yasalaşması aşamalarında Komisyon'un hızlı hareket etmesi, dönem başkanlığı bitmeden projelerin olumlu bir şekilde sonuçlanmasına imkân tanıyacaktır.

4. DÖNEM BAŞKANI ÜLKELERİN ÖNCELİKLERİ VE POLİTİKALARI

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın uygulanması sürecinde ilk trio (üçlü başkanlık sistemi), İspanya-Belçika-Macaristan üçlüsünden oluşmaktadır (The European Council and the Council of the EU Through Time, 2016: 31). 2007 yılından beri fiilen uygulanmakta olan bu sistemin farklılaştırılmış hali, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra resmîyet kazanmıştır. Lizbon Antlaşması'nda yer alan altı aylık dönem başkanlığı sisteminin, üç üye ülkenin 18 aylık bir başkanlık takımı oluşturması ile değiştirilmesi hükmünün uygulanabilirliği de, İspanya-Belçika-Macaristan triosunun faaliyetleri doğrultusunda analiz edilmeye başlanacaktır. Üçlü dönem başkanlığında, 6 aylık dönem başkanlığından farklı olan en önemli unsur; 18 aylık sürede bu görevi yürütecek olan

ülkelerin bu süre için hazırlanan ortak bir gündeme sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Aşağıdaki tablolar, trio dönemleri, tarihleri ve amaçlarıyla dönem başkanı ülkelerin açıkladıkları öncelikleri doğrultusunda hazırlanmıştır.(3) Böylece hem 18 aylık trionun ortak gündemi, hem de dönem başkanı ülkenin önceliklerinin ayrı ayrı anlaşılması hedeflenmiştir.

Tablo 5. Lizbon Antlaşması Sonrasındaki 1. Trio ve Öncelikleri

	BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER	ÖNCELİKLER
1. TRIO	Ocak-Haziran 2010	İspanya	1- Lizbon Antlaşması'nın Uygulanması 2- Ekonomik iyileşme 3- Avrupa Birliği'nin küresel güç haline gelmesi 4- AB vatandaşlarına yönelik politikalar
	Temmuz-Aralık 2010	Belçika	1- Ekonomik krizden çıkış ve yeniden ekonomik büyüme 2- Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele 3- İklim ve çevre sorunlarının iyileştirilmesi 4- Özgürlük, adalet ve güvenlik politikaları 5- Avrupa Birliği'nin dış ilişkilerdeki küresel etkinliğinin artırılması 6- Lizbon Antlaşması'nın tam olarak uygulanabilir kılınması
	Ocak-Haziran 2011	Macaristan	1- Büyüme, istihdam ve sosyal katılım 2- Daha güçlü bir Avrupa'nın kurulması ve geleceğin korunması 3- Vatandaşlarına yakın bir Avrupa 4- Sağduyulu genişleme ve global yaklaşım

Kaynak. Belgian Presidency, EU Presidency, 2017.

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra faaliyet gösteren ilk trioda 3 ülkenin de bazı başlıklar çerçevesinde ortak hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bu başlıklardan en önemlileri ekonomik krizin etkilerinden çıkmak, ekonomik büyüme, istihdam ve sosyal katılım olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm trio üyelerinin bu amaçlara öncelik verdiği ve ortak politika yürütmeye çalıştığı görülmektedir. Tüm trio üyelerinin ortak önceliklerinden bir diğeri ise Avrupa Birliği'nin küresel bir güç haline gelmesi ve dış ilişkilerinde etkinliğini artırmasıdır. Genişlemenin küresel güç olmaya yapacağı katkının da tüm trio üyeleri tarafından altının çizildiğini belirtmek mümkündür.

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği yeniliklerin tam olarak uygulanması konusu ise ilk dönem başkanı olan İspanya ve ondan sonra dönem başkanı olan Belçika'nın öncelikleri arasında yer almaktadır. Lizbon Antlaşması ile ilk defa seçilen AB Zirve Başkanı, Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi ve dönem başkanı ülkenin, hep birlikte uyum içinde çalışacağı konusunun özellikle vurgulandığı görülmektedir. Ayrıca İspanya dönem başkanlığı sürecinde Avrupa Parlamenterleri sayısının 18 yeni koltukla artırılması, AB Vatandaşları Girişimi'nin uygulanabilirliği üzerinde çalışılması ve Birlik olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olmak için görüşmelerinin başlatılması İspanya'nın Lizbon Antlaşması'nın uygulanabilirliği konusunda atacağı adımlar olarak belirlenmiştir. Belçika da bu doğrultuda AB kurumları ile uyum içinde çalışarak Antlaşma'nın uygulanabilirliğini artırmayı hedeflediğini açıklamıştır.

Macaristan ve İspanya'nın öncelikli alanlar arasında belirlediği vatandaşlarına yakın bir Avrupa konusunda, Lizbon Antlaşması'nda yer alan Avrupa Vatandaşları Girişimi'nin

desteklenmesi, adalet ve içişlerinde işbirliğinin sağlanması, insan haklarının korunmasına yönelik faaliyetlerin artırılması ve Schengen alanı ile ilgili konuların da görüşülmesi hedeflenmektedir.

Son öncelikli başlık ise iklim, çevre ve enerji politikalarına yönelik atılacak adımları belirtmektedir. Bu konunun önemine dikkat çekmek adına, Macaristan ve Belçika'nın dönem başkanlıkları sırasında birçok konferans ve seminer düzenlenmesi planlanmıştır. Ayrıca Macaristan'ın ortak tarım politikasına öncelik vereceği yönündeki açıklamalarla, AB'nin geleceğe yönelik adımlar atması gerektiğinin de altı çizilmektedir.

Tablo 6. Lizbon Antlaşması Sonrasındaki 2. Trio ve Öncelikleri

	BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER	ÖNCELİKLER
2. TRIO	Temmuz-Aralık 2011	Polonya	1- Ekonomik büyüme 2- AB'nin enerji, gıda ve askeri güvenliğinin geliştirilmesi 3- Avrupa'nın açıklığının/şeffaflığının savunulması
	Ocak-Haziran 2012	Danimarka	1- Daha Sorumlu bir Avrupa 2- Daha Dinamik bir Avrupa 3- Daha Yeşil bir Avrupa 4- Daha Güvenli bir Avrupa
	Temmuz-Aralık 2012	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	1- Daha etkin ve sürdürülebilir bir Avrupa 2- Gelişime önem veren, daha verimli bir ekonomiye sahip bir Avrupa 3- Dayanışma ve sosyal uyum ile vatandaşlarına daha çok anlam ifade eden bir Avrupa 4- Dünyaya ve komşularına daha yakın bir Avrupa

Kaynak. Cyprus Presidency, EU Presidency, 2017.

1 Temmuz 2011-31 Aralık 2012 tarihleri arasında faaliyet gösteren ikinci trionun üyelerini sırasıyla Polonya, Danimarka ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi oluşturmaktadır. İkinci trionun ilk trio gibi genel konulara öncelik verdiği görülmektedir. İlk trioda olduğu gibi Polonya, Danimarka ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin ortak önceliğini de, ekonomik büyüme ve istihdam alanlarının artırılması yoluyla ekonomik krizin etkilerinden kurtulmaya çalışmak oluşturmaktadır. Danimarka'nın 'daha sorumlu bir Avrupa' başlığı altında ekonomik yönetişime, 'daha dinamik bir Avrupa' başlığı altında ise istihdamın artırılmasına oldukça önem verdiği anlaşılmaktadır.

Bir diğer önceliğin iklim, çevre ve enerji politikaları doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. Danimarka iklim, çevre ve enerji politikalarını ortak tarım politikası, ortak balıkçılık politikası, ortak taşıma politikası gibi diğer AB politikaları ile daha uyumlu hale getirmek için çalışacağını ifade etmiştir. Polonya da ortak tarım politikasının önemine dikkat çekmiş ve ortak tarım politikasının gıda güvenliğini ve kırsal kalkınmayı sağlamada yardımcı olacağını belirtmiştir.

Güvenlik konusunda Polonya'nın daha çok askeri konulara önem verdiği, Birliğin askeri ve sivil kapasitesinin güçlendirilmesi ve AB-NATO diyalogunun konsolide edilmesini hedeflediği görülmektedir. Danimarka ise, "Daha Güvenli bir Avrupa" hedefi kapsamında, Avrupa vatandaşlarının güvenliğinin sağlanması, uluslararası suçlar ve terör ile mücadelenin

önemsenmesi, yasa dışı göç ile mücadelenin sağlanması konularına öncelik vermiştir. Bu doğrultuda etkin ve verimli bir Avrupa Göç Sistemi oluşturmak, Schengen Alanındaki ülkeler arasında işbirliğini geliştirmek ve Avrupa'nın dış sınırlarında güvenliği artırmak hedeflenmiştir. Ayrıca AB'nin adalet ve içişleri politikalarına katılmama kararı olan Danimarka'nın, diğer trio üyelerinden daha fazla güvenlik konusunda önceliklerini açıklamış olması, dönem başkanlığı esnasında işbirliği yapmasını engelleyici nitelik taşımadığını da göstermektedir.

Polonya Avrupa'nın açıklığının ve şeffaflığının savunulması konusunu, aday ülkelerle müzakerelerin yürütülmesi ve Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında ele almaktadır. Ancak bu konuyu trio içerisinde öncelik olarak belirleyen tek ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin ise bir önceki trionun hedefleri doğrultusunda öncelikler belirlediği, vatandaşlara daha yakın bir Avrupa ile AB'nin küresel gücünü artırmaya yönelik faaliyetleri teşvik edeceği görülmektedir.

Tablo 7. Lizbon Antlaşması Sonrasındaki 3. Trio ve Öncelikleri

	BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER	ÖNCELİKLER
3. TRIO	Ocak-Haziran 2013	İrlanda	1- Kalıcı insan merkezli büyüme 2- İstihdam dostu büyümeye ve Avrupa'nın kaynaklarına yatırım 3- Avrupa ve Dünya: Ortaklarla kazan-kazan taahhütler
	Temmuz-Aralık 2013	Litvanya	1- Güvenilir 2- Büyüyen 3- Açık bir AB yaratma
	Ocak-Haziran 2014	Yunanistan	1- Büyüme ve istihdam 2- AB-Avro Alanı entegrasyonunun daha ileri bir aşamaya götürülmesi 3- Göç ve sınır kontrolü 4- Denizcilik politikası

Kaynak. Irish Presidency, Lithuanian Presidency, Greece Presidency, 2017.

1 Ocak 2013-30 Haziran 2014 tarihleri arasında görev yapacak olan üç ülke, İrlanda, Litvanya ve Yunanistan olarak belirlenmiştir. Bu üç ülkenin ortak faaliyet planı olarak yayınladıkları program incelendiğinde; AB'nin ekonomik büyümesinin sağlanması, iş imkânlarının artırılması ve istihdamın sağlanması, Tek Pazar'ın derinleştirilmesi, mali istikrar reformlarının arttırılması ve Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nin güçlendirilmesi konularına öncelik verildiği anlaşılmaktadır. Ortak politikalar dışında her dönem başkanının öncelikleri ayrı ayrı değerlendirildiğinde hem benzer, hem de farklı konulara yer verildiği görülmektedir. Ortak politika çerçevesinde tüm trio üyeleri, büyüme, istihdam, ekonomik kalkınma gibi ekonomik gelişmenin önemine vurgu yapan politikalar izleyeceklerini açıklamışlardır. Bu durum aslında Nisan 2011 tarihinde yürürlüğe giren Birinci Tek Pazar Yasası Hedefleriyle de paralellik göstermektedir. İrlanda, yakında yürürlüğe girmesi beklenen İkinci Tek Pazar Yasasının teklifi aşamasıyla yakında ilgileneceğini açıklayarak; siber güvenliğin artırılması, e-imza/e-kimlik tespiti, veri koruması, yüksek hızda internet ve internete erişim gibi önlemlerin planlanması ve geliştirilmesinin, dolayısıyla dijital ekonominin güçlendirilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Genel olarak ortak politikalar belirlenen bu trio döneminde, Yunanistan dönem başkanlığında özellikle denizcilik politikası olmak üzere, göç ve sınır kontrolü konularının vurgulandığı görülmektedir. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonraki dönem

başkanlığı öncelikleri incelendiğinde, daha önce hiç denizcilik politikalarına değinilmediği, göç ve sınır güvenliği konularının ise adalet ve içişleri başlığı altında değerlendirildiğini söylemek mümkündür. Bu açıardan bakıldığında, Yunanistan her ne kadar dönem başkanlığı esnasında ekonomik krizde olan ve dış yardımlarla ayakta kalmaya çalışan bir durumda olsa da (Bardakçı, 2013: 573), diğer dönem başkanlarından farklı politikalar öne sürerek sesini duyurmaya çalışmıştır.

Tablo 8. Lizbon Antlaşması Sonrasındaki 4. Trio ve Öncelikleri

	BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER	ÖNCELİKLER
4. TRIO	Temmuz-Aralık 2014	İtalya	1- İstihdam ve ekonomik büyüme 2- Avrupa vatandaşlarıyla yaklaşma: demokrasi, haklar ve özgürlük 3- AB'nin dış politikasında yeni bir ivme
	Ocak-Haziran 2015	Letonya	1- Rekabetçi Avrupa 2- Dijital Avrupa 3- Bütünleşmiş Avrupa
	Temmuz-Aralık 2015	Lüksemburg	1- Büyüme ve istihdamı artırmak için yatırımı teşvik etmek 2- AB sosyal boyutunun derinleştirilmesi 3- Göçü yönetmek, özgürlük, yargı ve güvenlik alanlarını birleştirmek 4- Dijital Pazar boyutuna odaklanarak ortak pazarı gözden geçirmek 5- Avrupa'nın rekabet gücünü küresel ve şeffaf bir çerçeveye oturtmak 6- Sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek 7- Dünyada AB'nin konumunu güçlendirmek

Kaynak. Italian Presidency, Latvian Presidency, Luxembourg Presidency, 2017.

01 Temmuz 2014-31 Aralık 2015 tarihleri arasında üçlü dönem başkanlığını yürütecek olan ülkeler İtalya, Letonya ve Lüksemburg olarak belirlenmiştir. Üç ülkenin ortak politika öncelikleri incelendiğinde, hepsinin istihdam, ekonomik büyüme, rekabet gücü, sürdürülebilir kalkınma gibi ekonomik gelişme hedeflerini ön planda tuttıkları görülmektedir. İtalya ve Lüksemburg'un AB'nin vatandaşlarıyla olan ilişkilerine vurgu yaptığı ve AB'nin sosyal boyutunun geliştirilmesine yönelik öncelikleri de olduğu anlaşılmaktadır.

Dijital Avrupa ve Dijital Pazar boyutları Letonya ve Lüksemburg tarafından, dönem başkanlıklarının öncelikleri arasında yer almaktadır. İtalya da her ne kadar bir başlık olarak değerlendirmese de, dijital tek pazarın tamamlanmasına yönelik hedefleri olduğunu, istihdam ve ekonomik büyüme başlığı altında ele almıştır. Bu üçlü dönem başkanlığı süreci, böylece dijital tek pazarın en yoğun olarak gündemde tutulduğu trio olarak değerlendirilmektedir.

Bunun yanı sıra göç konusunda da en yoğun önceliklerin ve hedeflerin de bu trio döneminde belirlendiği söylenebilmektedir. Lüksemburg'un öncelikler arasında vurguladığı göç konusuna İtalya yine alt başlıklarda değinmiştir. Ancak tüm trio üyelerinin genel öncelikleri arasında yer almasından dolayı 18 ay boyunca gündemde olan konular arasında

yer aldığı söylenebilmektedir. Ayrıca bu trio dönemindeki gündemin bu kadar yoğun olmasını, iki kurucu ülkenin trioda yer almasıyla açıklamak da mümkün olmaktadır.

Tablo 9. Lizbon Antlaşması Sonrasındaki 5. Trio ve Öncelikleri

	BAŞKANLIK DÖNEMLERİ	ÜLKELER	ÖNCELİKLER
5. TRİO	Ocak-Haziran 2016	Hollanda	1- Göç ve uluslararası güvenlik 2- Büyüme ve istihdam için inovasyon 3- İleriye dönük enerji ve iklim politikaları 4- Güçlü bir ekonomi birliği
	Temmuz-Aralık 2016	Slovakya	1- Ekonomik anlamda güçlü bir Avrupa 2- Modern Tek Pazar 3- Sürdürülebilir Göç ve Sığınma Politikası 4- Küresel aktör olarak Avrupa
	Ocak-Haziran 2017	Malta	1- Göç yönetimi 2- Tek Pazarın düzenlenmesi 3- Güvenliğin sağlanması 4- AB'nin sosyal bütünleşmesi 5- Komşularla ilişkiler ve Avrupa Komşuluk Politikası 6- Denizcilik politikası

Kaynak. The Netherlands Presidency, Slovak Presidency, Maltese Presidency, 2017.

01 Ocak 2016-30 Haziran 2017 tarihleri arasında görevde olan son trio, Hollanda, Slovakya ve Malta'dan oluşmaktadır. Üçlü dönem başkanlığının ortak politikalarını; büyüme ve rekabet edebilirlik, istihdam, Enerji Birliği, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı politikaları, AB'nin küresel aktör olarak rolünün geliştirilmesi ile vatandaşların emniyet ve güvenliği oluşturmaktadır. Tüm trio üyelerinin Tek Pazarın düzenlenmesine öncelik verdiği görülmektedir. Ayrıca bu düzenlemelerin dijital tek pazarın yanı sıra, Enerji Birliği çerçevesinde de değerlendirilmesinin bu trio döneminde gündeme geldiğini söylemek mümkün olmaktadır. Dijital Tek Pazarın önündeki engellerin kalkmasını; e-hizmetlerin yaygınlaştırılması, pazara erişimin kolaylaştırılması, tüketicilerin korunması ve güvenliklerinin sağlanması yoluyla aşılabileceği düşüncesiyle önceliklerini belirleyen trio, Enerji Birliği ile enerji arz güvenliğinin ve AB'nin bu alandaki rekabet gücünün artacağını düşünmektedir.

Dönem başkanlarının kendi öncelikleri çerçevesinde incelendiğinde, diğer trio üyelerinden farklı olarak Malta'nın denizcilik politikasını öncelikleri arasına aldığı görülmektedir. Daha önce denizcilik politikasını öncelikleri arasında değerlendiren bir diğer ülkenin Yunanistan olması, Akdeniz ülkelerinin denizciliğin ekonomik gelişimleri açısından ne kadar önemli olduğunun farkında olmalarından kaynaklandığını düşündürmektedir.

Trio genelinden farklı bir öncelik de Slovakya'nın hedeflerinde görülmektedir. Sınır güvenliği konusunda 'Akıllı Sınırlar Paketi'nin de yürürlüğe girmesi için çalışacağını açıklayan Slovakya'dan önce bu konunun çok gündemde olmadığını söylemek mümkündür. Slovakya'dan önceki dönem başkanlıklarının, aslında Şubat 2013 tarihinde gündeme gelen bu uygulamaya öncelikleri arasında yer vermedikleri görülmektedir. Slovakya'nın bu programı alt başlıklar altında değerlendirmesinin, Schengen Alanı'nın göç ve sınır güvenliği ile ilgili yaşadığı güncel gelişmelerden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Bu çalışmanın tamamlandığı tarih itibariyle Malta halen dönem başkanlığını yürütmekte ve Hollanda, Slovakya ve Malta'dan oluşan trio görev yapmaktadır. Malta ve üçlü dönem başkanlığının hedeflerine ve önceliklerine ne derece ulaşabildiklerinin, ileriki çalışmalara ilham kaynağı olacağı umulmaktadır.

5. SONUÇ

Dönem başkanlığı makamı, Avrupa Birliği'nde günümüzde faaliyette olan AB Zirvesi Başkanı, Komisyon Başkanı, Dışişleri Konseyi'nin başı olan Yüksek Temsilci ile birlikte Birliğin önemli başkanlarından birini temsil etmektedir. Tüm başkanlıkların ayrı önemi ve işlevi olmakla birlikte, dönüşümlü dönem başkanlığı ile üye devletlere hem Birlik'te üst düzey temsil imkânı verilmekte, hem de birlik politikalarının oluşumuna her ülkenin katkı sağlaması hedeflenmektedir.

Başkanlık sisteminin geleceği ile ilgili tartışmalarda, sürecin kendisiyle ilgili sorunların varlığı 1970'lerden beri tartışılmaktadır. Dönem başkanlığı sistemine yönelik eleştirilerin bertaraf edilmesi için Lizbon Antlaşması ile getirilen yenilikler, dönem başkanlığının işlevselliğini artırmak adına yapılmış olsa da, bazı olumsuz sonuçları da beraberinde getirmiştir. Dönem başkanlığının iş yükünün hafifletilmesi düşüncesiyle AB Zirvesi'ne 2,5 yıllığına atanan başkanın, Konsey toplantılarına başkanlık edecek olması, dönem başkanının görünürlüğünü azaltmıştır. Ancak, dönem başkanı ülkenin fiiliyatta 6 aylık bir süre için dönem başkanlığını yürütmesine rağmen, artık dönem başkanlığı toplamda 18 aylık bir sürece yayılarak, bir anlamda paylaşımlı bir sistem getirilmiştir. Böylece triodaki ülkelerin aslında 18 ay boyunca gündemde olmalarına imkân tanınmıştır. Ancak sadece sürecin değil, ülkelerin dönem başkanlığına verdiği önemin de sorgulanması gerektiği düşünülmektedir. Dönem başkanlığı sırasının yıllar önceden belirlendiği göz önünde bulundurulduğunda, hazırlık aşamasına ne kadar önce başlanırsa o kadar çok yol alınabileceği anlaşılmaktadır.

Lizbon Antlaşması ile yürürlüğe giren yeni uygulamada, triodaki ülkelerin politika öncelikleri hem ortak politikalar kapsamında, hem de her dönem başkanı için ayrı ayrı açıklanmaktadır. Başlangıçta yeni sistemin işleyişiyle ilgili endişelerin olduğu görülmekte; üç ülke tarafından belirlenen programa trionun tüm üyelerinin saygı göstermesi, açıklanan önceliklerin devamlılığının sağlanması ve tutarlı sonuçların ortaya çıkması gibi konuların gözlem altında tutulması gerektiği düşünülmekteydi. Ancak Lizbon Antlaşması sonrasında faaliyet gösteren trioların politikaları, faaliyet raporları, öncelikleri ve sonuç raporları incelendiğinde, endişelerin aslında gereksiz olduğu anlaşılmaktadır. Raporlar analiz edildiğinde, aslında dönem başkanı ülkenin ve genel olarak trionun Birliğin genel politikalarından çok farklı söylemlerde bulunmadıkları görülmektedir. Dönem başkanı ülkenin politik olarak güçsüz bir ülke olması halinde, politika önceliklerinin ve önerilerinin dikkate alınmayacağı düşünülmesi sebebiyle Birlik politikaları kapsamında faaliyet raporları hazırlaması mümkün kılınmıştır. Ya da dönem başkanlığını devir alacak ülkeler, dönem başkanlıkları esnasında gerçekleştiremeyecekleri projeleri öncelikleri arasına almak istemeyebilirler. Bu durum, genel AB politikalarıyla eşgüdümlü söylemler kullanılmasını açıklar niteliktedir.

Dönem başkanı ülkelerin politika yapımına katkısı değerlendirilirken, dönem başkanı ülkenin faaliyetlerine yönelik bilgilere ne derece ulaşılabilir olduğu da önem teşkil etmektedir. Dönem başkanlarının projelerini ve politikalarını görünür kılmak adına, her dönem başkanının kendine özel bir internet sayfası açtığı ve bu sayfalardan tüm gelişmelerin takip edilebileceği görülmektedir. Ancak İspanya, Macaristan, Polonya ve Danimarka'nın dönem başkanlıkları ile ilgili bir internet sayfası kullanmamış olması dikkat çekicidir. Ayrıca

dönem başkanı ülkelerin internet sayfalarında sadece faaliyetlerini ve önceliklerini paylaşmadığı, aynı zamanda dönem başkanlığı sonunda bir sonuç raporu da yayınladığı görülmektedir. Genelde her ülkenin yayınladığı bu raporlarla, planlananlarla gerçekleştirilenler arasındaki bağlantının karşılaştırılması mümkün olmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, dönem başkanlıkları genelde AB politikalarına benzer söylemler kullanmakla birlikte, özelde belirtilen ve dönem başkanlıkları boyunca yapılması planlanan konferans ve kongrelerin genellikle ilgili devletlerin dönem başkanlıkları süresinde yapıldığı görülmüştür. Ekonomik ilişkilerin güçlendirilmesi adına yapılacağı öngörülen ikili ticaret anlaşmalarının da çoğunun gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Öncelikler arasında belirtilen bu gibi spesifik hedeflerin genelde hayata geçirildiğini, ancak AB'nin uzun dönemli hedeflerine vurgu yapan önceliklerin, uzun vadede farklı dönem başkanlıkları tarafından da gerçekleştirilebildiğini söylemek mümkün olmaktadır.

Sonuç olarak, dönem başkanlığı sisteminin, Avrupa Birliği'nde politika yapımına etkisinin değerlendirilmesi sürecinin uzun vadede ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Bunun da en önemli sebebi, bir dönem başkanlığı sürecinde belirlenen bir politikanın, aynı dönem başkanlığı sırasında yasalaşması ya da en azından uygulanabilirliğinin sağlanmasının pek mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. 18 aylık dönemlere tekabül eden trioda bu durum biraz daha kolaylaşabilmektedir. Ancak Birliğin karar alma mekanizmasının yapısı göz önünde bulundurulduğunda, bir dönem başkanının öne sürdüğü bir politika alanının, uzun bir süre sonra, başka bir ülkenin dönem başkanlığı sırasında fiiliyata geçirilmesi halinde, bunun hangi ülkenin başarısı olarak lanse edileceği tartışma konusu olacaktır. Bu açılardan bakıldığında, aslında dönem başkanlığının Avrupa Birliği'nin beyni olarak da ifade edilen AB Konseyi'nde alınan kararlara genelde dolaylı olarak katkı sağladığı, ancak sembolik öneminin asla yadsınamayacağını söylemek mümkün olmaktadır.

KAYNAKÇA

- “Amsterdam Antlaşması”, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf/> [Erişim Tarihi: 15 Mart 2017].
- “Avrupa Birliği’ni Kuran Antlaşma”, *İKV Yayınları*, <http://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf/> [Erişim Tarihi: 15 Mart 2017].
- “Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma”, *İKV Yayınları*, <http://www.ikv.org.tr/images/files/A2-tr.pdf/> [Erişim Tarihi: 13 Mart 2017].
- “Belgian Presidency”, <http://www.eutrio.be/> [Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2017].
- “Council of Europe”, <http://www.coe.int/en/web/portal/home/> [Erişim Tarihi: 14 Mart 2017].
- “Cyprus Presidency”, www.cy2012.eu/en/ [Erişim Tarihi: 13 Mayıs 2017].
- “EU Presidency”, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/eu-presidency/> [Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2017].
- “Greece Presidency”, <http://gr2014.eu/> [Erişim Tarihi: 14 Mayıs 2017].
- “Irish Presidency”, [online], <http://eu2013.ie/> [Erişim Tarihi: 14 Mayıs 2017].
- “Italian Presidency”, [online], <http://italia2014.eu/en/> [Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2017].
- “Latvian Presidency”, [online], <https://eu2015.lv/> [Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2017].
- “Lithuanian Presidency”, [online], <http://www.eu2013.lt/en/> [Erişim Tarihi: 14 Mayıs 2017].
- “Luxembourg Presidency”, [online], <http://www.eu2015lu.eu/en/> [Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2017].
- “Maltese Presidency”, [online], <https://www.eu2017.mt/en/> [Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2017].
- “Slovak Presidency”, [online], <http://www.eu2016.sk/en/> [Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2017].
- “The European Council”, [online], <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/> [Erişim Tarihi: 14 Mart 2017].
- “The Netherlands Presidency”, [online], <https://english.eu2016.nl/> [Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2017].
- 1976, “Report by Leo Tindemans”, Prime Minister of Belgium to the European Council, Bulletin of the EC, 1/76.
- 1993, 93/591/EC, *Council Decision*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993D0591&from=EN/> [Erişim Tarihi: 14 Mart 2017].
- 1995, 95/2/EC, Euratom, ECSC, *Official Journal of the European Union*, L 1/220, 1.1.1995.
- 1999, “Helsinki European Council”, *Presidency Conclusions*, December 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm/ [Erişim Tarihi: 12 Mart 2017].
- 2002, “Seville European Council”, *Presidency Conclusions*, 13463/02, 1-42.
- 2005, 2005/902/EC, Euratom, *Official Journal of the European Union*, L 328/60, 15.12.2005.
- 2007, 2007/5/EC, Euratom, *Official Journal of the European Union*, L 1/11, 4.1.2007.
- 2009, 2009/908/EU, *Official Journal of the European Union*, L 322/28, 9.12.2009.

- 2012, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/47.
- 2016, The European Council and the Council of the EU Through Time: Decision and Law-making in European Integration, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- 2016, 2016/1316/EU, *Official Journal of the European Union*, L 208/42, 2.8.2016.
- 2017, “The Presidency of the Council of the EU”, Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Erişim Tarihi: 13 Nisan 2017].
- AKDOĞAN, M., 2013, “1961’den Günümüze Avrupa Konseyi’nin Gelişimi ve İşlevi”, Ed. TEZCAN, E., *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 159-198.
- BARDAKÇI, S. (2013), “Tüneldeki Yılandan Avro’ya: Ekonomik ve Parasal Birlik Çerçevesindeki Kurumsal Yapılanma”, Editör: Ercüment Tezcan, *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, s.528-583.
- BATAKLAR, S., 2013, “Topluluklardan Günümüze Bakanlar Konseyi”, Ed. TEZCAN, E., *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 253-318.
- BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, G., 2008, “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması”, Ed. AKÇAY, B., KAHRAMAN, S. ve BAYKAL, S., *Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 203-234.
- BOZKURT, E., ÖZCAN, M. ve KÖKTAŞ, A., 2011, *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- CANDAN, T., 2014, “Konsey/Bakanlar Konseyi”, Ed. AKÇAY, B. ve GÖÇMEN, İ., *Avrupa Birliği Tarihçe, Kurumlar ve Politikalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 169-186.
- Declaration on Article 16 (9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council, O.J. 2008 C-115/341.
- DINAN, D., 2005, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Kitap Yayınevi, İstanbul.
- GÜNUĞUR, H., 2007, *Avrupa Birliği’nin Hukuk Düzeni*, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara.
- KARLUK, R., 2011, *Avrupa Birliği Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi, Kurumları*, Beta Yayınları, İstanbul.
- LEWIS, J., 2003, “The Council of the European Union”, *European Union Politics*, Ed. CINI, M., Oxford University Press, United Kingdom, 148-165.
- REÇBER, K., 2012, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, Dora Yayınları, Bursa.
- SAYGIN, D., 2011, “Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Vize Sorunu”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Vol.9, No.2, 2011, s.31-36.
- SAYGIN, D., 2013, “Avrupa Parlamentosu Kısıtlı Yetkiden Demokrasiye”, Ed. TEZCAN, E., *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 199-252.

- SAYGIN, D., 2017, “Afrika Güvenliğinde Cılız Bir Ses: Avrupa Birliği”, *Afrika Politikası 21. Yüzyılda Güvenlik, Refah ve Demokrasi Arayışı*, Ed. Çomak, H., Sancaktar, C., Çınar, H.Y., Beta Yayınları, İstanbul, s.181-190.
- VANHOONACKER, S., and SCHOUT, A., 2003, “Reforming the EU Institutions-Challenges for the Council”, The Rotating Presidency of the Council of the EU: Obstinate or Obsolete?, *European Commission*, 1-19.

NOTLAR

(1) 1999-2009 yılları arasında eski NATO Genel Sekreteri Javier Solana, 2009-2014 yılları arasında Catherine Ashton Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi görevini yürütmüştür. 2014 yılından beri de Federica Mogherini AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisidir.

(2) Bu görevi 2009-2014 yılları arasında 2 dönem boyunca eski Belçika Başbakanı Herman Von Rompuy yürütmüştür. 2014 yılından itibaren ise eski Polonya Başbakanı Donald Tusk, AB Konsey başkanı olarak görev yapmaktadır.

(3) Tablolara hazırlanan ve gösterilmeye çalışılan üçlü dönem başkanlığı sistemi ve dönem başkanı ülkelerin öncelikleri hakkındaki bilgiler, dönem başkanlarının oluşturdukları internet adreslerinden ve İktisadi Kalkınma Vakfı'nın dönem başkanlığı sistemini açıkladığı internet sitesinden yararlanılarak hazırlanmıştır.