

**AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ**

**POLONYA'DA MÜZAKERE SÜRECİNİN KOORDİNASYONU  
İÇİN OLUŞTURULAN YAPILANMA TÜRKİYE İÇİN BİR  
ÖRNEK OLABİLİR Mİ?**

Uzmanlık Tezi

Başak İLİSULU

ULUSAL PROGRAM DAİRESİ

Mayıs 2004

ANKARA

## ÖZET

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki katılım müzakerelerinin açılması, Avrupa Komisyonunun 2004 yılı İlerleme Raporu doğrultusunda değerlendirilecek ve siyasi kriterlere uyum sağlandığının belirlenmesi durumunda katılım müzakerelerine başlanacaktır.

Müzakerelerin ve daha genel bir çerçevede entegrasyon çalışmalarının yürütülmesi, uzun ve zorlu bir süreçtir. Bu süreçte aday ülkelerde tek tip bir idari yapılanma ortaya çıkmamıştır. Ülkeler kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun ve en verimli işleyecek idari yapıları oluşturmuştur.

Tezin amacı, Polonya'nın katılım sürecinde, gerekli koordinasyonun sağlanması amacıyla oluşturulan idari yapılanmanın incelenmesi yoluyla eksik ve/veya katılım sürecini kolaylaştıran yönlerini değerlendirmek; Polonya'nın yapılanmasında Türkiye için örnek oluşturabilecek yapılanma özelliklerini belirlemek ve Türkiye'de müzakere sürecinin koordinasyonunun sağlanmasında oluşturulacak olası yapılanma için genel öneriler getirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Katılım müzakereleri, müzakerelerde kurumsal yapılanma, Polonya, Türkiye.

## ABSTRACT

Initiation of accession negotiations of Turkey with the European Union will depend on the European Commission's 2004 Regular Report. The European Council will start the accession negotiations without delay, provided that a decision is taken in favour of Turkey's fulfilment of the Copenhagen political criteria.

The execution of negotiations and in a more general framework of the entire integration studies is a long and difficult process. The administrative structures established in this process do not exhibit a homogenous nature in candidate countries. The candidate countries constituted most suitable administrative structures, which will function most efficiently, in line with their specific needs and conditions.

The aim of this thesis is to evaluate the specific characteristics of the Polish administrative structure established for the co-ordination of negotiations in the accession period, in terms of deficiencies and/or characteristics that eased the process; determine the structural features of Poland that might constitute examples for Turkey, and to make some general suggestions for the probable organisational structure that would be established in Turkey for the co-ordination of the accession negotiations process.

**Keywords:** Accession negotiations, organisational structure for negotiations, Poland, Turkey.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
TABLolar.....	v
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM: I - KATILIM MÜZAKERELERİNİN ÖZELLİKLERİ VE MÜZAKERE SÜRECİ.....	4
1 - Müzakerelerin İlkeleri ve Özellikleri.....	4
2 - Müzakerelerin Açılmasından Önceki Aşamalar.....	6
2.1 - Tarama (Screening).....	6
2.2 - Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması.....	8
2.2.1 - Polonya.....	8
2.2.2 - Avrupa Birliği.....	11
3 - Müzakerelerin İşleyişi.....	12
BÖLÜM: II - KATILIM MÜZAKERELERİN KURUMSAL YAPISI.....	14
1 - Polonya'nın Müzakerelerdeki Yapılanması.....	14
1.1 - Polonya'da Yapıların Oluşturulması.....	16
1.2 - Müzakere Sürecine Dahil Olan Kişi ve Kurumlar.....	20
1.2.1 - Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	20
1.2.2 - Avrupa Entegrasyonu Bakanı.....	21
1.2.3 - Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi.....	21
1.2.4 - Dışişleri Bakanı ve Dışişleri Bakanlığı.....	22
1.2.5 - Avrupa Entegrasyon Komitesi.....	23
1.2.6 - Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi.....	25
1.2.7 - Baş Müzakereci - Polonya'nın Avrupa Birliği ile Katılım	

Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi.....	27
1.2.8 - Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri için	
Müzakere Heyeti.....	28
1.2.9 - AB Katılım Müzakereleri Hazırlıkları için Bakanlıklararası Heyet.....	31
1.2.10 - Parlamento.....	31
1.2.11 - Polonya Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Nezdinde Temsilciliği.....	33
2 - Avrupa Birliğinin Müzakerelerdeki Yapılanması.....	34
2.1 - Başlıca Aktörler.....	34
2.2 - Genişleme Genel Müdürlüğü.....	35
<b>BÖLÜM: III - TÜRKİYE'NİN MÜZAKERE SÜRECİNDEKİ</b>	
<b>    YAPILANMASININ BELİRLENMESİ.....</b>	<b>37</b>
1 - Müzakerelerin Koordinasyon Yapılanmasının Oluşturulmasında	
Göz Önünde Bulundurulması Gereken Unsurlar.....	37
2 - Müzakerelerde Yapılanma Modelleri.....	38
3 - Polonya'nın Müzakerelerdeki Yapılanmasının Temel Özellikleri.....	40
4 - İç ve Dış Koordinasyon Ayrımı ve Türkiye'deki Müzakere	
Yapılanmasında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Rolü.....	43
SONUÇ.....	49
KAYNAKÇA.....	53
EKLER.....	56
1 - Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri Süreci.....	57
2 - Polonya'daki Görev Alt Grupları.....	58
DİZİN.....	59

## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 - Polonya'nın Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması.....	10
Tablo 2 - Polonya'nın Kamu Kurumları ile AB Kurumları Arasındaki Bilgi Akışı.....	19
Tablo 3 - Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri Süreci.....	57

## KISALTMALAR

AB.....	Avrupa Birliği
COREPER.....	Daimi Temsilciler Komitesi
DG ELARG.....	Avrupa Komisyonu Genişleme Genel M¼d¼rl¼đ¼
TFAN.....	Katılım M¼zakereleri için G¼rev G¼c¼

## GİRİŞ

Kopenhag Zirvesinde alınan karar uyarınca Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması, Avrupa Komisyonunun 2004 yılı İlerleme Raporu doğrultusunda değerlendirilecek ve siyasi kriterlere uyum sağlandığının tespit edilmesi durumunda müzakereler gecikme olmaksızın başlatılacaktır. Müzakerelerin başlatılması, Türkiye'nin 1999'dan beri süre gelen adaylık sürecinin bir sonraki aşamasına geçişini sağlayacaktır.

Avrupa Birliğinin (AB) müzakerelere özgü olarak oluşturduğu yapı doğrultusunda, müzakereler, AB'nin hukuk sistemini oluşturan 31 müktesebat (*acquis communautaire*)<sup>1</sup> başlığı altında sürdürülmektedir ve çok kapsamlı bir hazırlık ve uyum sürecini gerektirmektedir.

Müzakerelere özgü bu sınıflandırmanın mantıksal bir sıralaması bulunmaktadır. Tek pazarla ilgili politikalar, müzakerelerde ilk sırayı almaktadır. Ardından diğer iç politika konuları ve sonrasında dış ilişkilere ilişkin başlıklar sıralanmaktadır. Son aşamada ise, "bütçe" (yeni üye olacak ülkelerin AB bütçesine sağlayacağı katkıyı belirleyen müzakere başlığı) ve "kurumlar" (AB'nin politika oluşturan kurumlarında yeni üye ülkeler için oyların ve koltukların dağılımı) müzakere başlıkları gelmektedir. Bu başlıkların sona bırakılmasının bir nedeni, öneminin vurgulanmak istenmesi, diğer nedeni de geleneksel olarak müzakerelerin sonunda ele alınan konular olmasıdır. En son müzakere başlığı olan "diğer" başlığı, doğrudan AB müktesebatı ile ilgili olmayan veya diğer müzakere başlıkları altında yer verilemeyen konular için oluşturulmuştur.<sup>2</sup>

Müzakereler, sürecin ilk aşaması olan "tarama (screening)" ile başlatılmaktadır. Aday ülkenin müzakerelere hazırlanmasını ve katılım öncesi sürecin hızlandırılmasını hedefleyen tarama döneminde esas olarak, Topluluk müktesebatı ile aday ülke mevzuatı

---

<sup>1</sup> Avrupa Birliğinin müktesebatı (*acquis communautaire*), Avrupa Topluluklarının, antlaşmalar (Paris Antlaşması, Roma Antlaşmaları, Avrupa Tek Senedi, Avrupa Birliği Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Katılım Antlaşmaları) yani birincil hukuk ve Avrupa Birliğinin ilgili kuruluşları tarafından ortaya koyulan ikincil hukuktan oluşan hukuki çıktılardan oluşmaktadır. İkincil hukuk tüzüklerden (tüm Üye Devletler üzerinde bağlayıcılığı olan ve doğrudan tüm Üye Devletlerde uygulanabilir), direktifler (herhangi bir Üye Devlete yönelik olabilen ve tüm üyelere yönelik olmak zorunda olmayan, uygulanmasının şekil ve yöntemi bakımından bir seçenek bırakırken ulaşılması gereken sonuç açısından bağlayıcı olan), kararlar (kime yönelikse onlar üzerinde bağlayıcı olan), tavsiye kararları ve görüşler (bağlayıcı gücü olmayan) ile AB kurumlarının diğer yasaları ve Avrupa Adalet Divanının yargı kararlarından oluşmaktadır. Antlaşma hukuku, uluslararası kamu hukuku yapısına sahiptir ve AB hukukunun düzenlemeleri onunla uyum halinde olmalıdır, aksi takdirde ikincil hukuk hükümsüz kabul edilir. *Acquis Communautaire*, ayrıca, AB Üye Ülkeleri ve üçüncü taraflar arasında sonuçlandırılan uluslararası antlaşmaları kapsar.

<sup>2</sup> Graham Avery, "The Enlargement Negotiations," Fraser Cameron (ed.), **The Future of Europe: Enlargement and Integration**, Routledge, London, 2003, s.40. Müzakere başlıkları için bkz. dipnot 8.



arasındaki farklılıklar ve müktesebatın ulusal hukuk sistemine aktarımında karşılaşılabilecek sorunlar belirlenmektedir. Müzakerelerin başlatılacağı ilk konu başlıklarının saptanmasında belirleyici olan bu süreç aynı zamanda, Topluluk müktesebatının etkili bir biçimde uygulanması için gerekli idari yapıların oluşturulması ya da var olan yapıların güçlendirilmesi çalışmalarının da şekillendirildiği bir dönemdir.

Tarama ile başlayan bu uzun süreli ve karmaşık katılım sürecinin verimli ve etkin bir şekilde sürdürülebilmesi ve sonuçlandırılabilmesi için, çok iyi işleyen bir idari yapılanma gerekmektedir. Kapsamı çok geniş olan müzakere süreci ancak çok sıkı koordinasyon sağlayacak bir merkezi yapılanma ile başarılı olabilmektedir.

Avrupa Birliği, müzakerelere hazırlık sürecinde aday ülkeleri tek tip bir idari yapılanmaya yönlendirmemekte, ülkeler kendi koşullarını ve ihtiyaçlarını dikkate alarak en uygun ve en sağlıklı işleyecek idari yapıları oluşturmaktadır. Ancak, sağlıklı işleyen, şeffaf, katılımcılığı özendirilen bir yapı oluşturulması, başarılı bir müzakerenin ön şartıdır. Genel bir değerlendirme yapıldığında, Katılım Antlaşmasını imzalayan ve 1 Mayıs 2004 tarihinde üyelikleri kesinleşen on ülke ile müzakereleri halen sürmekte olan iki aday ülkenin oluşturdukları idari yapılarda farklılıklar görülmekle birlikte, temelde ortak noktalar bulunduğu da gözlenmektedir.<sup>3</sup>

- Her ülkede müzakere sürecinden ve koordinasyondan sorumlu geniş yetkilerle donatılmış bir kurum oluşturulmuştur.
- AB'ye sunulacak müzakere pozisyon taslakları, ilgili bakanlıklar ya da müzakere sürecinden sorumlu kurum bünyesinde oluşturulan çalışma grupları tarafından hazırlanmaktadır.
- Müzakereleri yürütmek üzere müzakere heyeti ve bir müzakere heyeti başkanı belirlenmektedir.
- Müzakere heyet başkanı olarak genelde müzakere çalışmalarından sorumlu kuruluşun başındaki yetkili görevlendirilmektedir.
- Müzakere heyetinde konu başlığına göre ilgili bakanlık ve kurum temsilcileri yer almaktadır. Ayrıca genel olarak tüm müzakerelerde bir Dışişleri Bakanlığı üst düzey yetkilisi ile aday ülkenin AB nezdindeki

<sup>3</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, "Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri Süreci," s.4. <http://www.ikv.org.tr/arastirmalar/degerlendirmeler/idariyapilanmaonerileri.htm>

temsilcisi bulunmaktadır.

- Her ülkenin Parlamentosunda AB'ye katılım sürecinden sorumlu bir komisyon oluşturulmuştur.
- Müzakere hazırlık sürecinde, sivil toplum kuruluşları ve meslek örgütleri görüşlerini ifade etmek suretiyle sürece katılım sağlamıştır.

Müzakerelerin başlatılacağı tarihin açıklanmasını bekleyen Türkiye için, sürecin koordinasyonunun sağlanmasında gerekli olacak yapılanmanın mümkün olan en kısa sürede oluşturulması müzakereler başladığında hazırlıklı olabilmek ve sürecin aksamasını engellemek açısından önemlidir.

Bu çerçevede, AB'ye yeni üye olan ülkelerin deneyimlerinin incelenmesi, Türkiye'nin kendi kamu sistemindeki koşulları ve gereksinimleri doğrultusunda en uygun yapılanmayı oluşturması için faydalıdır.

Yeni üye olan ülkeler arasında Polonya, özellikle nüfusu ve büyüklüğü açısından dikkat çeken bir ülkedir. Polonya gibi büyük bir ülkede, katılım sürecinin koordinasyonu çok daha zor olmakta ve çok belirgin görev dağılımlarını gerektirmektedir. Türkiye'nin de, büyük ve karmaşık sayılabilecek idari yapılanması, benzer koordinasyon sorunları ile karşılaşmasına neden olabilecektir. Bu nedenle, Polonya'nın katılım sürecindeki yapılanmasının analizinin Türkiye'de gerçekleştirilecek yapılanma açısından aydınlatıcı olacağı düşünülmektedir.

Tezin birinci bölümünde, katılım müzakerelerinin genel nitelikleri, müzakere sürecinde etkili olan temel ilkeler, müzakere başlıklarının açılması öncesindeki aşamalar anlatılacak ve müzakere pozisyonlarının hazırlanması açıklanacaktır. Bu bağlamda, Polonya'da ve AB tarafında pozisyon hazırlık süreci üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, Polonya'nın katılım sürecinin yürütülmesi ve koordinasyonun sağlanması için oluşturduğu yapılanma, sürece dahil olan kurumların görev alanları, yetki ve sorumlulukları incelenecektir.

Son olarak, üçüncü bölümde Polonya'nın yapılanmasında Türkiye için örnek teşkil edebilecek noktalara temas edilecek ve Türkiye'de en etkili yapının oluşturulması için göz önünde bulundurulması gereken hususlara dikkat çekilmeye çalışılacaktır.

## BÖLÜM: I - KATILIM MÜZAKERELERİNİN ÖZELLİKLERİ VE

### MÜZAKERE SÜRECİ

Avrupa Birliği ile gerçekleştirilen katılım müzakereleri, yeterince açık ve tanımlanması kolay bir süreç değildir. Müzakere süreci AB'ye katılımı amaçlayan ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamında yeni bir gelişme olduğundan, kendi özel terminolojisini gerektirmektedir. Sürecin anlaşılması, müzakerelerin dilini öğrenmekle başlamalıdır. Kullanılan çoğu kavram, kaynağını Topluluk literatüründe bulmaktadır: Müktesebat (*acquis communautaire*), tarama (*screening*), müzakere pozisyonu (*negotiation position*), bir müzakere başlığının açılması (*opening a negotiation chapter*) ya da geçici olarak kapatılması (*provisional closure of a chapter*), geçiş dönemi (*transition period*)...vb.

#### 1 - Müzakerelerin İlkeleri ve Özellikleri

Müzakere sürecine temel teşkil eden bazı ilkeler bulunmaktadır. Öncelikle, aday ülke ve AB taraflarının bir müzakere alanına ilişkin pozisyonları, diğer alanlardaki pozisyonlara ilişkin herhangi bir önyargı oluşturmamalıdır. İkinci olarak, müzakereler sırasında yapılan kısmi anlaşmalar, anlaşma bütün olarak sonuçlanana kadar - bir başka ifadeyle Katılım Antlaşması metni üzerinde mutabakat sağlanana kadar - nihai kabul edilmemelidir. Son olarak, müzakere sürecinde bir farklılık ilkesi uygulanmaktadır. Aday ülkelerin her biri ayrı ayrı değerlendirilmekte ve değerlendirme kriteri, uyum sürecindeki ve müzakere pozisyonlarında üstlenilen taahhütlerin yerine getirilmesindeki ilerleme olarak kabul edilmektedir.

Katılım müzakereleri, geleneksel ticari müzakerelerden özgül yapısı ve ulaşılması beklenen hedefleri bakımından ayrılmaktadır.<sup>4</sup> Öncelikle, müzakerelere katılan iki taraf da “ortak bir amaç” ile birleşmektedir. Bu ortak amaç, aday ülkenin AB'ye katılımıdır.

---

<sup>4</sup> Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations to the European Union: Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland, *Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union*, Warsaw, October 2000, s.33.

Müzakereler, AB'ye girecek ülkenin üyelik haklarından en fazla düzeyde yararlanması ve AB'ye üye olmaktan kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmesi için ülkeyi güçlendirme amaçlıdır. İkinci olarak, AB üyeliği için başvuran ülke, üye devletlerin tamamı ile müzakere yürütmektedir (Son genişleme sürecinde aday ülkeler, on beş üye devlet ile müzakere etmiştir). Avrupa Komisyonu, üyeler ve adaylar arasında bir aracı rolü oynamaktadır. Bu nedenle, sadece Brüksel'de değil, üye devletlerin başkentlerinde de aday ülkeler tarafından yürütülen diplomatik faaliyetler ile "kulis" faaliyetlerinin önemi büyüktür. Üye devletler, müzakerelerin akışında önemli rol oynamaktadır. Üçüncü olarak, aday ülke başlangıçtan itibaren, AB müktesebatına bir bütün olarak uyum sağlamaya istekli olduğunu beyan etmektedir. Bu, aday ülkenin bir nevi "kulüb"ün üyeliğine başvurduğu ve baştan onun kurallarını kabul etmek zorunda olduğu anlamına gelmektedir.

AB standartlarının belli alanlarda uygulanması önemli finansal harcamalara yol açacaktır. Bu, söz konusu standartların aşamalı olarak uygulamaya koyulmasını gerekli kılmaktadır ve bu da adayların geçiş dönemleri<sup>5</sup> talep etmeleri için bir itici güç oluşturmaktadır. Müzakere edilen geçiş dönemleri, AB standartlarının, ülkenin AB'ye katılım tarihi ertesinde bir dönemde tam olarak uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Geçiş dönemleri için talepler, aday ülke veya AB tarafından sunulabilir. Geçiş dönemleri, genişlemenin ortaya çıkaracağı koşullar için iki tarafın da tam hazırlık yapmasını kolaylaştırmaktadır.

Diğer yandan, katılım müzakerelerinin hedefi, sadece geçiş dönemlerinin sayısına, uzunluğuna ve yapısına karar vermek değildir. Müzakerelerle ayrıca, aday ülkenin AB bütçesine yapacağı katkının belirlenmesi; yapısal fonlar ile uyum ve tarım fonları da dahil olmak üzere AB politikalarına yeni üye devletin katılım şeklinin belirlenmesi de amaçlanmaktadır.

Geçiş dönemlerine ilişkin olarak, Stepniak'ın, Polonya'nın müzakere sürecine ilişkin olarak altını çizdiği önemli bir nokta vardır. Her geçiş dönemi, aday ülkenin (Polonya'nın) belirli bir alanda, gelecekteki politikası açısından temel öneme sahiptir. Geçiş dönemlerinin sayısı ne kadar fazla olursa, aday ülkenin (Polonya'nın) durumu da o kadar

---

<sup>5</sup> Geçiş dönemi, Avrupa Birliğinin yeni bir üyesinin geçici olarak AB mevzuatının belirli bölümlerinden muaf tutulduğu zaman sürecidir. Bu süreç tamamlandıktan sonra, müktesebatın tümü o ülkede geçerli olmaktadır. Bu, belirli bir hukuki fiilin benimsenmesi, doğası gereği karışık ve uzun dönemli bir süreç gerektirdiği zaman, ya da Aday Ülke ya da Birlik için önemli bir harcamayı içerdiği zaman ortaya çıkmaktadır. Geçiş dönemi aday ülkenin Avrupa Birliğine katılımı ile başlamaktadır.

belirsiz ve manevra alanı da o kadar dar olacaktır. Bu nedenle, geçiş dönemlerinin sadece ulusal çıkarların gerektirdiği alanlarda önerilmesi daha iyi olacaktır.<sup>6</sup>

## 2 - Müzakerelerin Açılmasından Önceki Aşamalar<sup>7</sup>

### 2.1 - Tarama (Screening)

AB üyeliği talep eden tüm ülkeler katılım müzakerelerine AB üyeliği yolunda ilk aşama olarak, hukukunun AB müktesebatına uygunluğunu gözden geçirecek, yani tarama süreci ile başlamaktadır. Tarama toplantılarına Avrupa Komisyonu tarafından başkanlık yapılmakta ve toplantılar Brüksel'de gerçekleştirilmektedir. Adalet ve İçişleri ile Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanlarına ilişkin tarama toplantılarına Avrupa Komisyonunun yanında AB Dönem Başkanlığı (*Presidency*) başkanlık yapmaktadır. Önceki AB genişlemeleri süresince denenmiş usule uygun olarak, müktesebat otuz bir konu başlığına bölünmüştür.<sup>8</sup> Müktesebatın bu şekilde bölünmesi, müzakerelerin yürütülmesini kolaylaştırmak amacıyla yapılan müzakerelere özgü bir uygulamadır.<sup>9</sup> Müzakere başlıklarından yirmi dokuzu, çok taraflı ve ikili toplantılarda taramaya tabi tutulmaktadır. Çok taraflı toplantılara tüm aday ülkelerden gelen temsilciler katılmakta ve toplantılar süresince Komisyon uzmanları belirli bir konu alanındaki yasal düzenlemeleri sunmaktadır. Tek tek aday ülkelerin temsilcilerinin davet edildiği ikili toplantılarda, daha fazla müzakere gerektiren problemlerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Tarım, çevre ve ulaştırma politikası gibi mevzuatın çok kapsamlı olduğu alanlarda, çok taraflı ve ikili tarama toplantıları birkaç kez düzenlenmiştir.

Polonya'da, ikili tarama toplantılarından önce, belirli alanlardaki AB yasal düzenlemeleri için nihai uygulama tarihlerine ilişkin olarak Polonya'nın pozisyonunun

---

<sup>6</sup> Andrzej Stepniak, "Strategy of Poland's Membership in the European Union", *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol.37, No.4, Hamburg Institute of International Economics, July/August 2002, s.184.

<sup>7</sup> Müzakerelerin tüm aşamaları için bkz. Ek:1 - Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri Süreci, s.57.

<sup>8</sup> 1. "Malların Serbest Dolaşımı"; 2. "Kişilerin Serbest Dolaşımı"; 3. "Hizmetlerin Serbest Dolaşımı"; 4. "Sermayenin Serbest Dolaşımı"; 5. "Şirketler Hukuku"; 6. "Rekabet Politikası"; 7. "Tarım"; 8. "Balıkçılık"; 9. "Ulaştırma Politikası"; 10. "Vergilendirme"; 11. "Ekonomik ve Parasal Birlik"; 12. "İstatistikler"; 13. "Sosyal Politika ve İstihdam"; 14. "Enerji"; 15. "Sanayi Politikası"; 16. "KOBİ'ler"; 17. "Bilim ve Araştırma"; 18. "Öğretim, Eğitim ve Gençlik"; 19. "Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri"; 20. "Kültür ve Görsel-İşitsel Politikalar"; 21. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu"; 22. "Çevre"; 23. "Tüketicilerin ve Sağlığın Korunması"; 24. "Adalet ve İçişleri"; 25. "Gümrük Birliği"; 26. "Dış İlişkiler"; 27. "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası"; 28. "Mali Kontrol"; 29. "Mali ve Bütçesel Hükümler"; 30. "Kurumlar"; 31. "Diğer."

<sup>9</sup> Müktesebatın müzakerelere ilişkin sınıflandırmasının mantıksal sıralamasına ilişkin olarak bkz. s.1.

belirlenmesinde gerekli koordinasyonun sağlanması amaçlandığı çözüm toplantıları (settlement meeting) düzenlenmiştir. Çözüm toplantısı, Brüksel'deki tarama seansına katılmadan önce Polonya'nın konuya ilişkin ortak tutumunun oluşturulmasının amaçlandığı, Polonya'daki ilgili temsilciler arasında düzenlenen toplantıdır. Toplantıda, Avrupa Komisyonunun sorularına yanıtlar oluşturulmuştur. Çözüm toplantısı, Avrupa Birliği Katılım Müzakerelerine Hazırlık için Bakanlıklararası Heyetin bir parçası olan Görev Alt Grubunun genişletilmiş hali olan bir grupta düzenlenmiştir. Toplantıya, toplantıyı yürüten Müzakere Heyeti Sekreteri, söz konusu müzakere başlığından sorumlu Müzakere Heyeti Üyesi, ilgili Görev Alt Grubunun Başkanı, bakanlıklardan ve merkezi hükümet kurumlarından temsilcilere ek olarak sosyal tarafların temsilcileri katılmıştır.

Polonya'daki tarama sürecinde, AB'nin her bir müktesebat başlığı kapsamındaki listeleri Müzakere Heyeti Başkanına iletilmiştir. Müzakere Heyeti Sekreteri, heyetin sorumlu üyelerine ve konuyla ilgili alt komite başkanına ilgili paketleri iletmıştır. Listenin bir kopyası tüm sorumlu bakanlara gönderilmiştir. Aslında bu uygulama, hemen hemen tüm bakanlıklardaki personeli, AB entegrasyon daireleri ve birimleri vasıtasıyla tarama sürecine dahil etmek anlamına gelmiştir. Entegrasyonun, Polonya'daki tüm sektörleri ve kurumları ilgilendiren kapsamlı bir süreç olması nedeniyle, bu uygulama önemlidir. Diğer yandan, çalışanların genellikle AB hukuku üzerine yeterli uzmanlıklarının olmaması, bu aşamada gecikmelere yol açmıştır.

Taramadan sonra, Komisyon tarafından bir taslak rapor hazırlanmış ve Polonya'ya onay için gönderilmiştir. Polonya'da bu belge Müzakere Heyetine gönderilmiş ve oybirliği ile kabul edilmiştir. Müzakere Heyetinin taslak raporda düzeltmeler önermesi durumunda, AB bunları dikkate alıp aynı süreçten geçirilen raporun düzeltilmiş bir metnini göndermiştir. Düzeltmelerde uzlaşma sağlanırsa rapor kabul edilmiş; aksi takdirde işlem bir uzlaşma sağlanana kadar tekrarlanmıştır.

Belirli bir alanda tarama tamamlandığında, tüm belgeler toplanmış ve Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisindeki<sup>10</sup> EUDOS<sup>11</sup> ortak veritabanına girilmiştir. Ardından, tüm bakanlıklara ve ilgili merkezi hükümet birimlerinin erişimine açılmıştır.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi, Avrupa Entegrasyon Komitesine idari destek sağlaması amacıyla oluşturulan bir yapılandırma. 8 Ağustos 1996 tarihinde çıkarılan yasayla kurulmuştur. Detaylı bilgi için bkz. s.25.

“Kurumlar” ve “Diğer” müzakere başlıkları tarama işlemine tabi olmamıştır.

## 2.2 - Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması

### 2.2.1 – Polonya<sup>13</sup>

Tarama sürecinin sonucunda, Polonya'nın yasal düzenlemeleri ile AB müktesebatı arasındaki uyumsuzluklar belirlenmiş ve listelenmiş, bu da Polonya hükümetinin müzakere pozisyonunun geliştirilmesi için bir temel teşkil etmiştir. Müzakere pozisyonu, uyumsuzlukları çözmek ve Polonya'nın AB hukukuna dahil olması için bir zaman çizelgesi ortaya koymak amacıyla Polonya'nın sunduğu bir öneridir. Her bir müzakere başlığı için hazırlanan müzakere pozisyonları, belli bir alandaki mevzuatı, müktesebatın ne kadarının Polonya hukukuna aktarıldığını ya da belli bir yasal işlemin yapılacağı nihai tarihi ortaya koymuştur. Müzakere pozisyonunda, Katılım Antlaşmasına dahil edilecek geçiş dönemleri, kalıcı istisnalar<sup>14</sup> ya da özel hükümler gibi çözüm önerileri belirtilmiştir.

Siyasi, bütçeye ilişkin, ekonomik ya da sosyal nedenlerle belli bir yasal düzenlemenin 1 Ocak 2003<sup>15</sup> öncesinde ulusal mevzuata dahil edilemeyeceği durumlarda, Polonya tarafı, süresini ve ilgili mevzuatın ulusal mevzuata tam olarak aktarılmasının şeklini belirleyerek geçiş dönemi talep etmiştir. Her müzakere pozisyonu, söz konusu pozisyonun uygulanmasının bütçesel, ekonomik ve sosyal sonuçlarının değerlendirmesini de içermiştir.<sup>16</sup> Süresi bir yıl ile on yıldan fazla süre arasında değişen geçiş dönemlerinde, söz konusu alan, ulusal hukuka göre yönetilecektir.

---

<sup>11</sup> Katılım müzakerelerinin yürütülebilmesi amacıyla, Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi, EUDOS veritabanını hazırlamıştır. EUDOS, Topluluk hukuku ile Polonya'nın mevzuatının uyumuna ilişkin analizi, tarama sürecinin tamamlandığı belli alanlarda mevcut bağlayıcı nitelikteki Topluluk mevzuatının listelerini, tarama süreci çerçevesinde gerçekleştirilen çok taraflı ve ikili toplantılara ilişkin gelişmeler hakkındaki raporları, ekonomik analizleri ve müzakereler için gerekli diğer temel dokümanları içerir.

<sup>12</sup> Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations..., **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, op.cit, s.35.

<sup>13</sup> Polonya'nın müzakere pozisyonlarının hazırlanmasının aşamaları için bkz. Tablo 1, s.10.

<sup>14</sup> Müzakerelerde, kalıcı istisna sadece Malta'ya tanınmıştır.

<sup>15</sup> Tüm müzakere başlıkları için, Topluluk hukuku uyum ve uygulaması için zaman çerçevesinin bir tanımı olarak, Polonya hükümeti 31 Aralık 2002'yi Polonya'nın Avrupa Birliğine hazır olacağı tarih olarak kabul etmiştir.

<sup>16</sup> 32 ve 34 numaralı Görev Alt Grupları bu değerlendirmeyi yapmıştır. Bkz. s. 9.

Pozisyon belgesinin kabul edilmesi süreci bir kaç aşamadan oluşmuştur. İlk olarak, ilgili “Görev Alt Grubu”<sup>17</sup> bir taslak pozisyon belgesi hazırlamıştır. Taslak pozisyon belgesi iki ana bölümden oluşmuştur: ana metin (sentez ve detaylı yorumlar) ve gerekçe. Sadece birinci bölümü AB’ye sunulmuştur. Gerekçe, gizli bilgileri içermiş ve yalnız Polonya’nın Bakanlar Kurulu için hazırlanmıştır. Söz konusu müktesebat başlığının karmaşıklık derecesine göre, bir taslak pozisyon belgesinin hazırlanması genelde iki hafta ile bir kaç ay arasında sürmüştür.<sup>18</sup>

Daha sonra, taslak pozisyon belgesi tartışılması için Müzakere Heyetine sunulmuştur. Müzakere Heyeti öneriyi müzakere stratejisine<sup>19</sup> göre incelemiş ve gerekli değişiklikleri yapmıştır. Müzakere Heyeti tarafından kabul edilen taslak pozisyon belgesi, daha sonra, taslak belgede bahsedilen yükümlülüklerin, sosyal, ekonomik ve bütçe ile ilgili sonuçlarının değerlendirilmesi için, Görev Alt Grubu 32 (Analiz ve Sosyal ve Ekonomik Etki Değerlendirmesi) ve 34’e (Müzakere Hazırlıklarının Bütçesi ve Finansmanı) gönderilmiştir. 32 ve 34 numaralı Alt Gruplar tarafından sunulan yorumları dikkate alarak, Müzakere Heyeti pozisyon belgesini kabul etmiştir. Pozisyon belgesi, Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından ele alınmış ve sonra da tartışılması için Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Bakanlar Kurulu pozisyon belgesini kabul etmiştir. Resmi bir hükümet belgesi olarak, AB Dönem Başkanlığına İngilizce olarak sunulmuştur.

Polonya, tüm müktesebat başlıkları için aynı prosedürü uygulamış ve 1999’un sonu itibarıyla, Avrupa Komisyonunun planladığı gibi, 29 pozisyon belgesinin tamamını AB tarafına sunmuştur.<sup>20</sup> Tüm pozisyon belgelerini sunduktan sonra, Polonya Başbakanı ülkesinin müzakere pozisyon belgelerini kamuoyuna açmaya karar vermiştir.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Görev Alt Grupları taslak müzakere pozisyonlarını hazırlamış ve Müzakere Heyetine sunmuştur. Polonya’da, müzakere sürecinin başından itibaren, Bakanlıklararası Heyetin içerisinde 37 Görev Alt Grubu yer almıştır. Bkz. s.31.

<sup>18</sup> Government Plenipotentiary for Poland’s Accession Negotiations..., **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, op.cit, p.36.

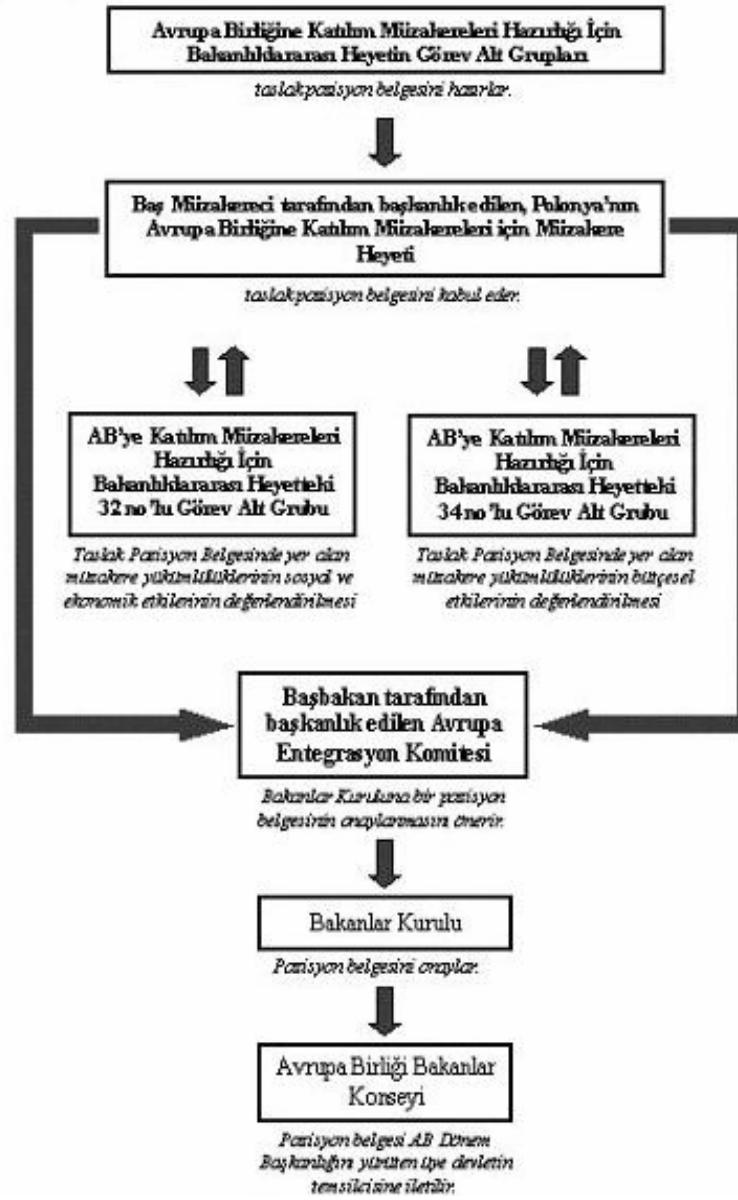
<sup>19</sup> Polonya, altı ayda bir değişen her bir AB Dönem Başkanlığı döneminde bir **müzakere stratejisi** belirlemiştir. Müzakere stratejisinde, altı aylık dönemde, müzakere sürecinin nasıl gelişeceğine, hangi müzakere başlıklarının açılacağına, hangi müzakere başlıklarının söz konusu dönem başkanlığında kapatılmasının planlandığına ilişkin hedefler yer almaktadır. Müzakere Heyeti, taslak müzakere pozisyonlarını, bu hedefler ve işleyiş planına göre değerlendirmiştir.

<sup>20</sup> Diğer iki müzakere başlığı, müzakerelerin Avrupa Birliğinin anayasa oluşturma kapsamında yürütülen iç kurumsal reformlarının tamamlanmasından sonra başlayacağı “Kurumlar” müzakere başlığı ve “Diğer” müzakere başlığıdır.

<sup>21</sup> Polonya’nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi (Baş Müzakereci) Polonya’nın müzakere pozisyonlarını Lehçe ve İngilizce olarak yayımlamıştır. (*Poland’s Position Papers for the Accession Negotiations with the European Union* - June 2000). Polonya’nın müzakere pozisyonları, Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisinin ([www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)) ve Polonya’nın Avrupa Birliği Nezdinde Temsilciliğinin ([www.pol-mission-eu.be](http://www.pol-mission-eu.be)) internet adreslerinde de yer almıştır.



Tablo 1: Polonya'nın Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması



## 2.2.2 - Avrupa Birliği

Avrupa Birliği, Polonya'nın pozisyon belgesine karşılık olarak ortak bir AB pozisyonu<sup>22</sup> hazırlamıştır. Ortak pozisyon taslağı, Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü (Enlargement Directorate-General – DG ELARG)<sup>23</sup> (ve önceki Katılım Müzakereleri için Görev Gücü – Task Force for Accession Negotiations - TFAN)<sup>24</sup> tarafından ilgili Avrupa Komisyonu Genel Müdürlüğüne sağlanan bilgiler temel alınarak hazırlanmıştır. Taslak, daha sonra, Bakanlar Konseyi Genişleme Grubunca tartışılmıştır. Grup tarafından onaylanan belge, bir Daimi Temsilciler Komitesi (Committee of Permanent Representatives – COREPER)<sup>25</sup> toplantısında AB üye devletlerinin büyükelçileri tarafından kabul edilmiş ve resmi olarak Bakanlar Konseyi tarafından onaylanmıştır.

Kabul edilen AB ortak pozisyonu AB tarafından Polonya heyetine bir Hükümetlerarası Katılım Konferansı (Inter-Governmental Conference on Accession)<sup>26</sup> toplantısında sunulmuştur. Bu şekilde katılım müzakerelerinin açılması gerçekleşmiştir.

AB, müzakerelerin, tarama sürecinin tamamlanmasının ardından yani 1999 sonu itibarıyla açılmasını planlamıştır. Ne var ki, AB üyesi devletlerde diplomatik bir kampanya başlatan Polonya ve diğer aday ülkelerin girişimleri neticesinde Hükümetlerarası Katılım Konferansının ilk toplantısı 10 Kasım 1998'de Brüksel'de düzenlenmiştir. Tarama süreci

---

<sup>22</sup> **AB Ortak Pozisyonu (EU Common Position)**, Avrupa Birliği üye devletlerinin müzakere pozisyonunu ortaya koyan bir belgedir. AB ortak pozisyonunun ilk versiyonu Avrupa Komisyonu tarafından bir AB ortak pozisyon taslağı olarak formüle edilmiştir. Sonra taslak, üye devletlerin ortak pozisyonun son şekline karar verdikleri Bakanlar Konseyine gönderilmektedir.

<sup>23</sup> **Genişleme Genel Müdürlüğü (Fr. : DG ELARG)**, Avrupa Komisyonunun önemli birimlerinden biridir ve Komisyon Başkanı Romano Prodi tarafından yürütülen Komisyonun yeniden yapılanması yönünde yapılan çalışmaların sonucu olarak kurulmuştur. Genişleme Genel Müdürlüğü, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri, Kıbrıs, Malta ve Türkiye'ye ilişkin olarak Avrupa Birliğinin genişlemesi ile ilgili konularla ilgilenmektedir. Genel Müdürlük, on iki aday ülkenin (Bulgaristan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya) katılım müzakereleri ile ilgilenen birimlerden ve Türkiye biriminden oluşur. Birimlere Avrupa Komisyonunun müzakerecileri olan kıdemli memurlarca başkanlık yapılır.

<sup>24</sup> **Katılım Müzakereleri için Görev Gücü (Task Force for Accession Negotiations - TFAN)** Lüksemburg grubu ile 1998'den 1999'a kadar üyelik müzakerelerinin idari ve konusal desteği ile uğraşan, Avrupa Komisyonu içerisinde kurulmuş idari bir birimdir. Katılım Müzakereleri için Görev Gücü, ilk müzakere edilen altı devletten sorumlu olan ana müzakereciler tarafından başkanlık edilen altı takımdan oluşmaktaydı. Kasım 1999'da, Katılım Müzakereleri için Görev Gücü, Avrupa Komisyonunun yapısal reformlarının bir parçası olarak, AB genişlemesi için yeni sorumlu birim olan Genişleme Genel Müdürlüğüne içine dercedilmiştir.

<sup>25</sup> **Daimi Temsilciler Komitesi (Fr. : COREPER)** 1958'den beri faaliyet göstermektedir ve Bakanlar Konseyinin yardımcı bir organıdır. Üye devletlerin AB nezdindeki büyükelçilerinden oluşur. Daimi Temsilciler Komitesi, üye devletlerin idaresi ile AB idaresini bağlayan bir köprüdür. Tüm AB faaliyet alanlarıyla ilgilenir. Katılım müzakerelerinde Daimi Temsilciler Komitesi, daha sonra Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilecek pozisyon belgelerinin (AB ortak pozisyonları) içeriğini onaylar.

<sup>26</sup> **Hükümetlerarası Katılım Konferansı (Inter-Governmental Conference on Accession)**, Üye Devletler ve Aday Devletler arasındaki çözüm toplantıları için bir forum haline getirilmiş kurumsal bir araçtır. Hükümetlerarası Katılım Konferansı toplantıları AB Üyesi Devletlerin ve aday devletlerin Dış İşleri Bakanları düzeyi ile heyet başkan vekilleri: üye devletlerin elçileri ve aday devletlerin baş müzakerecileri, düzeyinde düzenlenmiştir. Heyet başkanları vekili düzeyinde olan toplantılar, müzakerecilerin jargonunda "vekiller" diye adlandırılmıştır. Başkan vekili düzeyinde verilen kararlar, daha sonra, resmi olarak Hükümetlerarası Katılım Konferansı'nın bakanlar toplantısında onaylanmıştır.

tamamlanmadan müzakerelerin açılması ve tarama ile müzakerelerin aynı anda devam ettirilmesi, aday ülkelerin diplomatik bir başarısı olarak nitelenebilir.<sup>27</sup>

### 3 - Müzakerelerin İşleyişi

Katılım müzakereleri AB ile Polonya arasındaki bir dizi ikili hükümetlerarası konferans şeklinde yürütülmüştür. Müzakerelerin ilerleme hızı Polonya'nın hazırlık ve müzakere kapsamındaki konuların karmaşıklık derecesine bağlı olmuştur.

Başlangıç müzakere pozisyonlarının sunumundan sonra, Polonya ve AB'nin gündemindeki en önemli sorun, uzlaşma sağlanana kadar tarafların pozisyonları arasındaki farklılığı daraltmak olmuştur. Bu aşamada müzakereler teknik niteliklerini kaybedip siyasi bir nitelik kazanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, müzakerelerde başarının ölçütü, başlangıçtaki müzakere pozisyonu ile uzlaşma pozisyonu arasındaki farkı en aza indirmektir.<sup>28</sup>

Müzakerelerin açılmasından sonra Polonya, AB ortak pozisyonuna bir yanıt niteliği taşıyan kapsamlı bir yorum metni hazırlamış ve sunmuştur. Bu belge özellikle hukuki yapılanma ve kurumsallaşma alanlarında müzakere yükümlülüklerinin yerine getirilmesindeki ilerlemelere ilişkin bilgileri kapsamaktadır. Bu metin, Müzakere Heyetinin ilgili üyesi ile bu üyenin çalışma alanında faaliyet gösteren Görev Alt Grubu ve ilgili bakanlıkların işbirliği ile yazılmış ve sonra Müzakere Heyeti tarafından kabul edilmiştir. Önerilen çözümler önceden kabul edilen Polonya müzakere pozisyonlarının dışında kaldığı zaman, pozisyon belgesinde öngörülen değişiklik Avrupa Entegrasyon Komitesine ve Bakanlar Kuruluna yeni bir çözüm taslağı olarak sunulmuştur. Pozisyon belgesinde yapılan değişiklik ve Polonya tarafından verilen yanıtlar, Avrupa Komisyonuna, Bakanlar Konseyi tarafından daha sonra kabul edilen, güncelleştirilmiş ortak bir AB pozisyonu yaratılması için bir temel teşkil etmiştir.

Belirli bir müktesebat başlığında Polonya ile AB arasında görüş birliğine ulaşıldığı zaman, bu alandaki müzakereler “geçici olarak kapatılmış” olarak kabul edilmiştir. “Geçici

---

<sup>27</sup> Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations..., **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, op.cit, s.37.

<sup>28</sup> Jan Kulakowski, “The European Union Is for Us a Challenge and an Opportunity”, Wizimirska, Barbara (ed.), **Yearbook of Polish Foreign Policy 2000**, Administrative and Maintenance Services, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, 2000, s.41.

olarak kapanma” belirli bir başlıkta mutabakat sağlandığı, fakat tüm alanlardaki müzakereler kapanana kadar bu alanda da değişiklikler olabileceği anlamına gelmektedir. Müzakerelerin tam olarak sonuçlanması, müzakere süreci boyunca AB’nin gerçekleştirdiği yeni yasal düzenlemeleri de kapsayacak şekilde her bir müzakere başlığının kapatılması ile gerçekleşecektir.

Polonya-AB katılım müzakerelerinde, geçiş dönemleri, kalıcı istisnalar ve diğer özel düzenlemeler için çok sayıda talep sunulmuştur. AB, geçiş dönemlerini istisnai olarak kabul etmektedir. Geçiş döneminin süresinin ve kapsamının sınırlı olması gerekmekte ve aday ülke, geçiş dönemi talebinde, müktesebatın nasıl uygulanacağına dair açıkça tanımlanmış aşamaları olan bir plan sunmalıdır. Geçiş dönemleri, AB kuralları ya da politikaları bakımından değişiklik içermemeli, kural ve politikaların düzgün şekilde işlemesine engel olmamalı ve rekabetten belirgin sapmalara yol açmamalıdır.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Brendan Kearney, **Enlargement: The Implications for Agriculture**, The Institute of European Affairs, Dublin, Ireland, 2002, s.11.

## BÖLÜM: II - KATILIM MÜZAKERELERİNİN KURUMSAL YAPISI

### 1 – Polonya'nın Müzakerelerdeki Yapılanması

Brusis ve Emmanouilidis, koordinasyon konusunda politika, siyaset ve süreç açısından analitik bir ayrıma gitmiştir.<sup>30</sup> Politika koordinasyonu, bir hükümetin stratejik hedeflerinin uygun bir şekilde müzakere pozisyonlarında yer almasının ve katılım müzakerelerinde Avrupa Komisyonu ve üye devletler karşısında başarılı bir şekilde ortaya koyulmasının sağlanmasıdır. Siyasi koordinasyon, müzakere süreci için hükümetin stratejik hedeflerin belirlenmesi ve siyasi önceliklerinin saptanması ve bu konularda kamuoyu ve AB ile iletişiminin sağlanmasıdır. Süreç koordinasyonu, müzakere pozisyonlarının oluşturulmasının yönetimi, ilgili tüm kişi ve kurumların müzakere sürecinin uygun aşamalarında bu sürece optimum katılımının sağlanmasıdır.

Polonya'da, Başbakan tarafından atanan Baş Müzakereci ve Müzakere Heyeti politika koordinasyonundan sorumlu olmuştur. Baş Müzakereciye idari destek, standart bir "bakanlık" yerine, "ofis" adı verilen bir kurum tarafından sağlanmıştır. Polonya Hükümetinin bir bakanlık kurmaktan kaçınmasının sebebi, hızlı karar alma ve tüm kurumları içeren bir koordinasyon gerektiren bir süreçte zor işleyen, bürokratik, büyük ve hantal bir oluşumdan uzak durmaktır. Siyasi koordinasyon için, bakanlardan oluşan Avrupa Entegrasyon Komitesi<sup>31</sup> kurulmuştur. Sürecin koordinasyonu çerçevesinde, Polonya, uzmanları tarama sürecine dahil etmek amacıyla, otuz bir müzakere başlığına göre uzmanlardan oluşan çalışma grupları oluşturmuştur. Ayrıca, Parlamento temsilcileri ile müzakere pozisyonlarına ilişkin görüşülmüş ve fikirleri alınmıştır. Bunun dışında hükümet, iş çevreleri, ticari birlikler ve mesleki birlikler gibi sivil toplum kuruluşlarına danışmıştır. Bu danışma mekanizmasının iki yönlü işlevi vardır. Birincisi, sivil toplum kuruluşları, müzakerelerin işleyişine dair bilgilendirilmiş ve görüşlerini ve endişelerini dile getirmeleri sağlanmıştır. İkincisi de,

---

<sup>30</sup> Martin Brusis and Janis A. Emmanouilidis, *Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe*, July 2000.

<sup>31</sup> Avrupa Entegrasyon Komitesi, Polonya'nın Avrupa Birliği ile entegrasyon politikasını ve Polonya'nın Avrupa standartlarına uymak için giriştiği faaliyetleri programlamak ve koordine etmenin yanı sıra alınan dış yardımları koordine etmekle yükümlü olan üst yapıdır. Detaylı bilgi için bkz. s.23-25.

Hükümet, ilgili taraflarla hedefleri konusunda iletişim kurmuş ve toplum içinde politikalarına destek sağlamıştır.

AB üyeliği, bir yandan Polonya'nın stratejik bir hedefi iken diğer yandan üyeliğe hazırlanmak ve Avrupa Anlaşmasının şartlarını yerine getirmek açısından Polonya'nın siyasetinin ve ekonomisinin başlıca tartışma konusu olmuştur. Polonya'nın AB ile entegrasyonu çerçevesindeki, devlet işleyişinin her alanını ve tüm kurumları içine alan stratejik ve uzun vadeli yükümlülüklerin yerine getirilmesi, istikrarlı yasal kurumlara ve uygun programlara dayanan koordinasyon faaliyetlerini gerektirmiştir.

Polonya ile Avrupa Toplulukları ve üye devletler arasında ortaklık kuran Avrupa Anlaşması,<sup>32</sup> siyasi diyalog için bir çerçeve oluşturmuş ve Polonya'nın ekonomisinin ve hukuk sisteminin üyeliğin gerekleri ile uyumu için öngörülen görevleri belirlemiştir. AB'ye üyeliğin gerçekleşmesi, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin, Kopenhag'da, 1993'te kabul ettiği üyelik kriterlerine uygun olarak, Polonya'da gerçekleştirilen uyum programları ile mümkün olmuştur. Bunun yanında, Polonya'nın AB üyeliğine hazırlanmasıyla ilgili süreç ve çalışmaların dış boyutu vardır. Bu dış boyutun unsurları, AB'nin kurumlarıyla ve üye devletlerle sağlanan bilgi alışverişi, tanıtım, danışma, müzakereler ve anlaşmalardır.

Avrupa entegrasyonu sürecinde, iç ve dış faaliyetler arasındaki sınırın kesin ve belirgin olarak çizilememesi nedeniyle, devlet kurumları arasında entegrasyon politikasının uygulanmasındaki yetkilerin dağılımı bir problem olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, bu hususta devlet kurumlarının işleyişinin, yasal ve fiili açıdan analizinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu sadece Polonya'ya özgü bir problem değildir. Bu sorun, AB üye devletlerinde olduğu gibi, bütün aday ülkelerde de gündeme gelmiştir. Koordinasyon, belirli bir alandaki politikanın oluşturulmasında yer alan tüm tarafları bağlayıcı nitelikteki anayasal normlar, kanunlar veya ikincil mevzuat ile düzenlenen bir süreçtir. Kapsamlı bir koordinasyon, belirli bir politikanın oluşturulmasındaki tüm aşamaları, yani programlama, karar verme süreci, uygulama ve izleme aşamalarını, içermelidir. Bu bağlamda, AB üyeliğinin gereklerine uyum süreci, devlet politikasının geniş bir alanını kapsamaktadır.

---

<sup>32</sup> Stawarska, Avrupa Anlaşması bağlamında, kurumsal sistemin Polonya'nın politikalarının Avrupalılaştırılması için oluşturulduğunu ve Polonya'nın AB ile entegrasyonuna yardımın amaçlandığını belirtmektedir. Bkz. Reneta Stawarska "EU Enlargement from the Polish Perspective," Jeremy Richardson (ed), *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.5, 1999, s.831.

Borkowski, Avrupa Entegrasyon sürecinin iç ve dış politikaları ve iç ve dış koordinasyon arasında bir ayrıma gitmektedir. İç ve dış koordinasyondan farklı kurumların sorumlu olabileceğini belirtmektedir.<sup>33</sup> Ancak, yetki çatışmasının ortaya çıkmaması için yetkilerin belirgin olarak ortaya koyulmasına ve işbirliğine ihtiyaç vardır.

### 1.1 - Polonya'da Yapıların Oluşturulması

Polonya'da, özellikle Avrupa Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle, AB ile ilgili karar alma sürecinde değişiklikler ortaya çıkmıştır. Kurumların çalışmasında verimliliğin arttığı, AB ile ilgili karar alma mekanizmasında yer alan kurumlar arasında koordinasyonun yoğunlaştığı ve yetkilerin dağılımının belirginleştiği görülmektedir.

Polonya ile Topluluk arasında düzenli bir siyasi diyalog kuran Avrupa Anlaşması,<sup>34</sup> aynı zamanda bu diyalogun ne şekilde sürdürüleceğini ve aktörlerini de tanımlamıştır.<sup>35</sup> Görüşmeler öncelikle Polonya Cumhurbaşkanı, Avrupa Birliği Konseyi Dönem Başkanlığı ve Avrupa Komisyonu Başkanı arasında başlamıştır. Bakanlar düzeyindeki siyasi diyalog, Polonya tarafında Polonya'nın Dışişleri Bakanının, AB tarafında Bakanlar Konseyinin başkanlığını dönemsel olarak yürüten ilgili Dışişleri Bakanının dönüşümlü olarak başkanlık ettiği Ortaklık Konseyi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca diğer kamu görevlileri ve diplomatik temsilciler de siyasi diyalogda yer almıştır. Daha sonra bu diyalogun şekli, ilgili uzmanları da içerecek şekilde genişlemiştir. 1994'ten itibaren Sejm<sup>36</sup> Sözcüsü, Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından düzenlenen, ortak ülkelerin Parlamento Başkanlarıyla gerçekleştirilen toplantılara katılmıştır. Sejm ve Senatonun<sup>37</sup> faaliyetleri, üye devletlerin parlamentoları ile ilişkiler çerçevesinde, Avrupa entegrasyonu ile ilgili konuları da içermiştir.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Jan Borkowski, "Co-ordination of Poland's European Integration Policy," *Yearbook of Polish European Studies*, Warsaw University Centre for Europe, Vol.2, Warsaw, 1998, s. 44.

<sup>34</sup> Diğer adıyla, Polonya ile Avrupa Birliği arasındaki Ortaklık Anlaşması.

<sup>35</sup> Avrupa (Ortaklık) Anlaşması ile oluşturulan yapılar, Polonya'nın dış politikasının şekillendirilmesine ve uygulanmasına katkı sağlamıştır. **Ortaklık Konseyi**, oluşturulan başlıca ve üst yapıdır ve **Ortaklık Komitesi** ile desteklenmiştir. Diğer görevlerinin yanı sıra Konseyin toplantılarını hazırlayan Komite, Ortaklık Konseyi ve Polonya'nın ile AB'nin idari birimleri tarafından sunulan bilgiler doğrultusunda hareket eder. Aynı zamanda Konseye görüş ve kararlarını sunma ve tavsiyede bulunma hakkına sahiptir. Ortaklık çerçevesindeki bu yapılar, Polonya ve AB tarafından birlikte oluşturulmuştur ve kararları her iki tarafı da bağlayıcı niteliktedir.

<sup>36</sup> Polonya parlamentosunun alt meclisi.

<sup>37</sup> Polonya parlamentosunun üst meclisi.

<sup>38</sup> Borkowski, op.cit, s.46.

AB ile gelişen siyasi diyalog zamanla, kamu kurumlarındaki daha fazla sayıda temsilciyi içermeye başlamış ve tartışılan konuların kapsamı genişlemiştir. Bu gelişmeler neticesinde, AB ve üye devletler karşısında, Polonya adına ortak ve tutarlı bir pozisyonun belirlenmesi giderek artan bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

1994'te Avrupa Anlaşmasının yürürlüğe girişi, Polonya'nın idari yapılanmasının AB odaklı politikaya uyarlanması açısından bir dönüm noktası olmuştur, ancak AB'ye yönelik koordinasyon mekanizmasının temel yapısı 1991'de oluşturulmaya başlanmıştır. Avrupa Entegrasyonu ve Dış Yardım için Hükümet Temsilciliği, Avrupa Anlaşması müzakereleri esnasında, Ocak 1991'de kurulmuştur.<sup>39</sup> Temsilciliğin sorumlulukları, AB'ye uyum ve entegrasyon süreciyle ilgili önlemlere ilişkin girişimleri, bunların organizasyonunu ve koordinasyonunu içermiştir. Avrupa Entegrasyon Komitesi, 1996'da, Temsilciliğin görevlerini devralmış ve Komiteye giderek daha önemli görevler verilmiştir. Komite görevlerini, Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi aracılığıyla yürütmüştür.

Avrupa Entegrasyon Komitesinin oluşturulmasıyla, Avrupa entegrasyon politikası çerçevesinde çalışan yapıların sayısı artmıştır ve bu artış bazı iç koordinasyon sorunlarına yol açmıştır. Komite, Dışişleri Bakanlığının rolünü kısmen azaltmıştır. Bazı uzmanlar, karmaşık bir idari yapılanmanın Avrupa Entegrasyon Komitesi ile Dışişleri Bakanlığı arasında, hiçbir zaman yetki çatışmasına yol açmadığını savunmaktadır. Bunun nedeni, Avrupa Entegrasyon Komitesinin AB politikasına ilişkin sorumluluğunun ulusal düzeyde olması; Dışişleri Bakanlığının ise Polonya'nın dış politikasının ülke dışındaki temsilinden sorumlu olmasıdır.<sup>40</sup> Sürece dahil edilen yapıların sayısının süreçte yer alan aktör sayısını yansıtmadığını da vurgulamak gerekir. Büyük orandaki merkezi yapılanma ve kilit role sahip aktörlerin sayısının az olması, Polonya'da AB ile ilgili karar alma sürecinde yer alan yapılanmanın önemli özellikleridir.<sup>41</sup>

Polonya'nın Ulusal Entegrasyon Stratejisinden (National Strategy for Integration)<sup>42</sup> anlaşıldığı üzere, merkezi yapılanmada 1996'da gerçekleştirilen reform ile AB ile ilişkilerde

<sup>39</sup> C. Blaszczyk, "European Policy-Making in Poland. Institutional and Political Framework," 1996, B. Lippert, and P. Becker (ed.), "Towards EU-Membership: Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic", **Europa Union Verlag**, 1998, s.132.

<sup>40</sup> Borkowski de benzer bir ayrıma gitmiştir. Bkz. s. 16.

<sup>41</sup> Dorota Pyszna and Krisztina Vida, **The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary**, Working Papers No.128, Institute for World Economics: Hungarian Academy of Sciences, October 2002, s.21.

<sup>42</sup> "National Strategy for Integration" Ocak 1997 'de Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir.



rolü olan bakanlıklar ve kuruluşlar arasında işbirliği ve bilgi alışverişinin şeklini ve kurumlar arasındaki görev dağılımını belirleyen yeni bir kurumsal düzenlemeye gidilmiştir. Söz konusu kurumlar arasında, Bakanlar Kurulu, Avrupa Entegrasyon Komitesi, Dışişleri Bakanlığı, diğer bakanlıklar ve merkezi birimler, bölgesel ve yerel yönetimler, Polonya'nın özellikle AB'ye üye devletlerde ve AB ile ortaklık kurmuş ülkelerdeki diplomatik temsilcilikleri yer almaktadır.

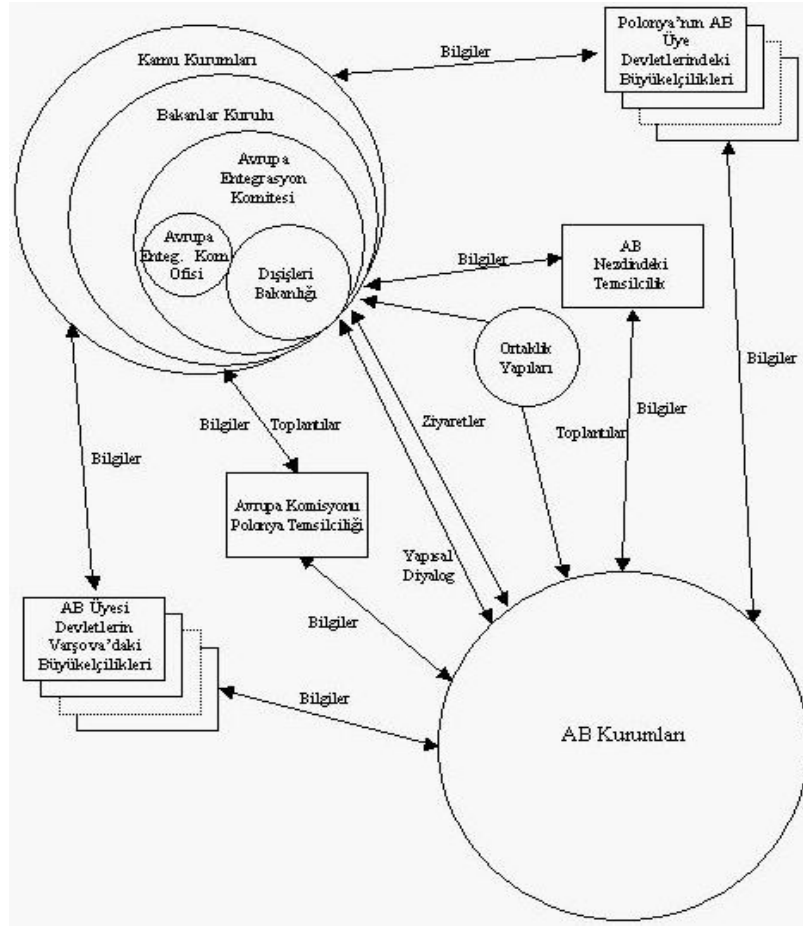
“Ulusal Entegrasyon Stratejisi” ile kurumsal yapılanmada başlıca koordinasyon görevi, Avrupa Entegrasyon Komitesine verilmiştir.<sup>43</sup> Komitenin sorumluluğundaki koordinasyon işlevi, Polonya'nın AB üyeliği için, ülke içinde yapılan hazırlık çalışmaları ile sınırlıdır. Polonya'nın dış politikasına ilişkin olarak Ulusal Entegrasyon Stratejisi, Dışişleri Bakanlığını ve Polonya'nın yurtdışındaki diplomatik temsilciliklerini, Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından verilen görevlerin uygulanmasında temel organlar olarak belirtmiştir.

Tablo 2’de görüldüğü gibi, Polonya'nın kamu kurumları ile AB kurumları arasındaki bilgi akışı ziyaretler ve toplantılar, bakanlık toplantılarına katılım şeklinde olduğu gibi, Brüksel’de bulunan Polonya'nın AB Nezdindeki Daimi Temsilciliği, Varşova’daki Avrupa Komisyonu Polonya Temsilciliği, Polonya'nın üye devletlerin başkentlerindeki diplomatik temsilcilikleri ve üye devletlerin Varşova’daki temsilcilikleri, Ortaklık Anlaşması ile oluşturulan yapılar aracılığıyla sağlanmıştır.

---

<sup>43</sup> The Committee for European Integration, **National Strategy for Integration**, 1997, s.4.

**Tablo 2:** Polonya'nın Kamu Kurumları ile AB Kurumları Arasındaki Bilgi Akışı.



**Kaynak:** Jan Borkowski, "Co-ordination of Poland's European Integration Policy," *Yearbook of Polish European Studies, Warsaw University, Vol.2, Varşova, 1998, s.48.*

## 1.2 - Müzakere Sürecine Dahil Olan Kişi ve Kurumlar

### 1.2.1 - Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Başbakan,<sup>44</sup> Bakanlar Kurulunun çalışmasını yönetmekte, Bakanlar Kurulunu temsil etmektedir ve hükümet yapısı içindeki en üst makama sahiptir. Polonya'nın hem iç hem de dış politikası Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. Dış politika alanında Bakanlar Kurulunun yetkileri, yabancı ülkelerle ve örgütlerle ilişkilerin genel yönetimi ve uluslararası an(t)laşmaların sonuçlandırılması, yürürlüğe konulması ve feshedilmesi ile sınırlanmıştır. AB müzakerelerinin yürütülmesinde, iç koordinasyon çerçevesindeki rolü itibarıyla Bakanlar Kurulu, Müzakere Heyeti tarafından hazırlanan ve Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından Kurula tavsiye edilen müzakere pozisyonlarını onaylamıştır.

Başbakanın, Avrupa entegrasyon sürecindeki rolü zamanla artmıştır. Dış ilişkiler çerçevesinde Başbakan, AB üye devletleri ile aday ülkelerin ortak çıkarlarına ilişkin konularda siyasi bir istişare forumu oluşturmak amaçlı Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi<sup>45</sup> toplantılarına, aday ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarıyla birlikte katılmıştır. Başbakan ayrıca bakanlık ve devlet başkanlığı seviyelerinde düzenlenen Avrupa Konferansına katılmıştır.

Müzakerelerin siyasi liderliği, Dışişleri Bakanı, Avrupa Entegrasyon Komitesi Sekreteri ve Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisinin (Baş Müzakereci) desteğiyle, Başbakan tarafından yürütülmüştür. Entegrasyon politikasının iç koordinasyonu ile ilgili olarak, Avrupa Entegrasyon Komitesinin Başkanı olarak Başbakan, Polonya'nın AB'ye yönelik politikasını etkilemiş, müzakere süreciyle ilgili temel kararları almış ve Baş Müzakereci ile Polonya'nın AB'ye Katılım Müzakereleri için Müzakere Heyetini atamıştır.

---

<sup>44</sup> 1997-2001 yılları arasında başbakan Jerzy Buzek'tir. Kasım 2001'de Leszek Miller başbakan olarak seçilmiştir. 2 Mayıs 2004 itibarıyla istifa eden Miller yerine bu tarihte Marek Belka geçmiştir.

<sup>45</sup> Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin - Zirvesinin - (European Council) faaliyetleri, AB üyesi devletlerin hükümet başkanlarının (ve Fransa ve Finlandiya için devlet başkanlarının) düzenli toplantıları ile gerçekleştirilmektedir. Konseyin başlıca görevi AB'nin gelişmesi için gerekli siyasi ilkeleri belirlemektir. Konsey, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi için siyasi ilkelerin oluşturulmasında kilit rol oynamaktadır. Ayrıca, AB genişlemesine ilişkin önerilerde nihai kararı vermektedir.

### 1.2.2 - Avrupa Entegrasyonu Bakanı

Avrupa Entegrasyonu Bakanı, Avrupa Entegrasyon Komitesi Sekreteridir.<sup>46</sup> Polonya'da ayrı bir Avrupa Entegrasyon Bakanlığı oluşturulmamıştır. Avrupa Entegrasyonu Bakanı, Bakanlar Kurulunun bir üyesi ve Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisinin Başkanıdır. Avrupa Entegrasyon Bakanı tüm Avrupa politikasının koordinasyonundan sorumludur.

### 1.2.3 - Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi

Başbakan Jerzy Buzek, Başbakan için danışma organı niteliğindeki, sivil toplum kuruluşlarından, araştırma kurumlarından ve çıkar gruplarından 47 danışman ve uzmandan oluşan Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyini kurmuştur. Bu Konseyin başlıca görevi AB'ye katılımı ilgili olarak Hükümetin iletişim politikasını desteklemek ve AB katılımı ile ilgili hassas siyasi konularda Başbakana tavsiyelerde bulunmaktır.<sup>47</sup> 2001 sonbaharındaki hükümet değişikliğinden sonra, söz konusu danışma organı yeni siyasi dönemin başında yeniden kurulmamıştır.

Daha sonra, 11 Şubat 2002 tarihinde Başbakan tarafından yayımlanan 20 sayılı Hükümet Kararı ile Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi, yine Başbakanın danışma organı olarak kurulmuştur. Konseyin görevleri:

- Polonya'nın AB'ye katılım sürecine ilişkin görüş vermek,
- Avrupa entegrasyonu ile ilgili konularda sosyal diyalogu desteklemek,
- Avrupa entegrasyonu stratejisi ile ilgili sosyal uzlaşmayı sağlamak doğrultusunda hareket etmektir.

Başbakan tarafından görevlendirilerek değil, gönüllü olarak görevi talep eden ve çalışan temsilcilerden oluşan Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi, bir danışma kurulu

---

<sup>46</sup> Eski Avrupa Entegrasyon Bakanı Jaroslaw Pietras'tır. Kasım 2001 tarihinde Bakan Danuta Hübner Devlet Bakanı ve Avrupa Entegrasyon Komitesi Sekreteri olarak atanmıştır.

<sup>47</sup> Brusis and Emmanouilidis, op.cit, s.10.

niteliğinde olması ve karar alma yetkisi bulunmaması nedeniyle, katılım sürecinde yeterince etkili bir yapı olmamıştır.<sup>48</sup>

#### 1.2.4 - Dışişleri Bakanı ve Dışişleri Bakanlığı

AB ülkelerinde Dışişleri Bakanları, entegrasyonla ilgili dış politika koordinasyonunun önemli unsurlarından biridir. Dışişleri Bakanlarının rolünün önemi, AB'nin başlıca karar alma organı olan Bakanlar Konseyinin ve özellikle de diğer bakanların katıldığı toplantılar için koordinasyon işlevine sahip Genel İşler Konseyinin oluşumundan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, hem Ortaklık Konseyindeki hem de gelecekteki Bakanlar Konseyindeki pozisyonundan dolayı ve ayrıca Ortak Dış ve Güvenlik Politikası konularındaki münhasır haklarını göz önünde bulundurulduğunda Polonya'nın Dışişleri Bakanının rolü tartışılmaz önemdedir.<sup>49</sup> AB Dönem Başkanlığının 31 Mart 1998 tarihli Açılış Bildirisinde belirtilen müzakere prosedürüne uygun olarak Dışişleri Bakanı, katılım müzakereleri konusunda resmi toplantı niteliğindeki Hükümetlerarası Katılım Konferansında<sup>50</sup> Polonya Heyetine başkanlık yapmıştır. AB ve Polonya<sup>51</sup> taraflarının Hükümetlerarası Katılım Konferansında Açılış Bildirilerini sunmaları ile müzakerelere başlanmıştır.

Dışişleri Bakanlığı içindeki Avrupa Entegrasyon Genel Müdürlüğü, entegrasyon süreciyle ilgili konulardan sorumludur. Söz konusu Genel Müdürlük, Avrupa Birliği, Avrupa Kurumları ve Bölgesel Politika ile Ekonomik Analiz Dairelerinden oluşmuştur.

Üye devletlerde ve aday ülkelerdeki diplomatik temsilcilikler, dış temasların koordinasyonunda, müzakere süreci ve baş müzakerecilerin işbirliği çerçevesinde çok taraflı ve ikili toplantıların düzenlenmesinde önemli rol oynamıştır. Polonya'nın katılım müzakerelerine ilişkin olumlu bir imajın yaratılmasına katkı sağlayan lobi faaliyetlerini ve

---

<sup>48</sup> Polonya'nın Türkiye Büyükelçisi Andrzej Ananiez ile Polonya Büyükelçiliğinde yapılan görüşme, Ankara, 28 Mayıs 2004. Büyükelçi, 1998-2001 yılları arasında, Dışişleri Bakanının Müsteşarı olarak müzakere sürecinde görev almıştır.

<sup>49</sup> Borkowski, op.cit, s. 50.

<sup>50</sup> Bkz. dipnot 26.

<sup>51</sup> **Açılış Bildirisi (Opening Statement** - "Polonya'nın Avrupa Birliğine Üyelik Müzakerelerinin Açılış Konuşması"), 24 Mart 1998 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bir belgedir. Aday ülkelerin dışişleri bakanları ile Genel İşler Konseyinin Brüksel'deki 31 Mart 1998 tarihli toplantısında Polonya Dışişleri Bakanı Bronislaw Geremek tarafından sunulmuştur. AB'nin Açılış Bildirisi ve Polonya'nın Açılış Bildirisi ile, Polonya'nın Avrupa Birliğine katılımına ilişkin Hükümetlerarası Konferansın açılış yapılmıştır.

bilgi akışını sağlamıştır. Polonya'nın AB Nezdindeki Temsilciliğinin rolü de ayrıca vurgulanmalıdır.<sup>52</sup>

“Ulusal Entegrasyon Stratejisi”ne göre, Avrupa Entegrasyonu çerçevesindeki yasal ve işlevsel yetkilerine ilişkin olarak, Dışişleri Bakanı ve Bakana karşı sorumlu olan diplomatik temsilcilikler, Cumhurbaşkanı, Hükümet ve Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından verilen dış görevlerin yerine getirilmesi ile görevlendirilmiştir. Dış faaliyetler, AB ve Polonya'da kararların alındığı veya pozisyonların biçimlendiği seviyelere göre belirlenmiş ve AB kurumları, üye devletler ve uluslararası örgütler seviyesinde yürütülmüştür.

Dışişleri Bakanlığı, AB ile entegrasyon alanındaki resmi yetkilerini uygulamaya geçirme aşamasında, bakanlıkları ve merkezi yapıları AB ile ilişkilerin sürdürülmesinde desteklemek ve entegrasyon sürecinin gelişimini göz önünde bulundurarak gerekli danışmanlığı sağlamak bağlamında, mali ve kurumsal engellerle ve personel eksikliği sorunu ile karşılaşmıştır. Bununla birlikte, bu tip engellerin, AB üyeliğinin gereklerinin yerine getirilmesinde tüm kamu kurumlarının da karşısına çıktığını vurgulamak gerekmektedir.

### **1.2.5 - Avrupa Entegrasyon Komitesi**

Bakanlar Kurulu bünyesinde faaliyet gösteren Avrupa Entegrasyonu ve Dış Yardım Konusunda Tam Yetkili Hükümet Temsilcisinin Ofisi (Government Plenipotentiary Office for European Integration and Foreign Assistance), Avrupa Anlaşmasının uygulanmasını koordine etmiş ve 1991-1996 yılları arasındaki Avrupa entegrasyon sürecini yönetmiştir.<sup>53</sup> Söz konusu ofisin, kapsamı geniş görevlerine karşın, uygulamadaki sınırlı kapasitesi ve koordinasyon sürecinin verimsizliği, 1996 yılında Avrupa Entegrasyon Komitesinin (Committee for European Integration)<sup>54</sup> kurulmasına gerekçe oluşturmuştur.<sup>55</sup>

Avrupa Entegrasyon Komitesi, Polonya'nın AB entegrasyon politikasını ve Avrupa standartlarına uymak için gerçekleştirdiği faaliyetleri programlamak ve koordine etmenin

---

<sup>52</sup> Bkz. s. 33.

<sup>53</sup> 26 Ocak 1991 tarihli ve 11/91 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>54</sup> Avrupa Entegrasyon Komitesi hakkında 8 Ağustos 1996 tarihli Kanunla kurulmuştur.

<sup>55</sup> Borkowski, op.cit, s. 52.

yanı sıra alınan dış yardımları koordine etmekle yükümlü olan, bakanlardan oluşan üst düzey bir yapılanmadır.

1998'in Temmuz ayı itibarıyla, üst düzey yetkililerin iç çekişmelerinin sonucunda, Başbakan Jerzy Buzek Komitenin Başkanlığını üstlenmiştir.<sup>56</sup> Böylece Komitenin önemi, Komiteye Başbakanın başkanlık etmesi ile güvenceye alınmıştır.

Komite, Komite Başkanı (Başbakan), Komite Sekreteri (Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi Başkanı) ve Dışişleri, İçişleri, Ekonomi, Maliye, Çalışma ve Sosyal Politika, Tarım ve Kırsal Kalkınma ve Adalet Bakanlarından oluşmuştur. Ayrıca, Avrupa Entegrasyon Komitesi Başkanı, tecrübesi ya da yerine getirdiği görevler nedeniyle Avrupa entegrasyon sürecine ilişkin uygulamalarda önemli bir etkiye sahip olabilecek 3 uzmanı Komite üyeliğine atayabilmiştir. Yerine getirdiği görevlerle ilgili olarak, ilgili diğer bakanlar ve milletvekillerinin yanı sıra Polonya Merkez Bankası Başkanı ve Hükümetin Stratejik Çalışmalar Merkezi Başkanı da Komitenin toplantılarına katılabilmektedir.

Avrupa Entegrasyon Komitesinin başlıca görevleri arasında Polonya'nın AB entegrasyonu süreciyle ilgili sorunların çözümü, uyum programının ve entegrasyona ilişkin görevlerin Bakanlar Kuruluna sunulması, entegrasyona ilişkin faaliyetlerle ilgili taslak yasal düzenlemelerin hazırlanması, Polonya mevzuatının AB hukukuna uyumu hakkında görüş verilmesi, hukuki uyumlaştırmadaki ilerlemenin değerlendirilmesi, AB'nin farklı kurumsal yapılarına yerel yönetimleri dahil etmek için bu yönetimlerle işbirliği yapılması sayılmaktadır. Avrupa Entegrasyon Komitesinin önemli bir sorumluluğu da AB tarafından Polonya'ya tahsis edilen fonların dağıtımına ilişkin önerileri onaylamasıdır. Komite, Bakanlar Kuruluna, Avrupa Birliğinin yürürlükte olan standartları ile Polonya'nın ekonomisini ve hukuk sistemini uyumlaştıran programların uygulanması hakkında raporlar sunmuştur. Buna ek olarak, müzakereler çerçevesinde, kabul edilmesini uygun gördüğü müzakere pozisyonlarını Bakanlar Kuruluna sunmuştur.<sup>57</sup> Komite ayrıca stratejik planlama, sorumluluğundaki faaliyetlere ilişkin analizler yapma ve AB'ye katılım süreci konusunda toplumu bilgilendirmekle yükümlüdür.

---

<sup>56</sup> Pyszna and Vida, op.cit, s.25.

<sup>57</sup> Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations...., **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, op.cit, s.20.

Komite, kamu kurumlarının yerini almamış ancak faaliyetlerini koordine etmiştir. Başka bir deyişle, Avrupa entegrasyon sürecinden sorumlu birimlerin faaliyetleri, bakanlıklar ve hükümet birimleri düzeyinde devam etmiştir.

Komitenin çalışmaları, Ulusal Entegrasyon Stratejisi, Polonya hükümeti tarafından hazırlanan Üyeliğe Hazırlık için Ulusal Program (National Programme for Preparation of Membership) ve Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.<sup>58</sup>

Borkowski, Avrupa Entegrasyon Komitesinin, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlamadaki zayıf yönlerine dikkat çekmektedir.<sup>59</sup> Borkowski'ye göre Avrupa Entegrasyon Komitesi, her biri farklı kanunlara istinaden faaliyet gösteren bakanların kararlarında yeterince etkili olamamıştır. Bakanlar Kurulu için gerekli belgelerin hazırlanması, her ne kadar bakanlar arasında, üst düzeyde gerçekleştirilse de, Avrupa Entegrasyon Komitesi temel şekliyle yalnızca 8 bakandan oluşmuştur. Ne var ki, Avrupa Anlaşmasının ve gelecekteki AB üyeliğinin gerektirdiği uyum çalışmalarının bir kısmı konu olarak Komitenin üyesi olmayan bakanların görev alanında yer almıştır. Komite, Kabine adına bağlayıcı kararlar almaya da yetkili değildir.<sup>60</sup> Borkowski, geçici bir Avrupa Entegrasyon Komitesi yerine daimi bir Bakanlar Kurulu Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından alınan kararların daha fazla avantaj sağlayacağını ifade etmektedir. Diğer yandan, Büyükelçi Ananicz, Komiteyi küçük hükümet olarak nitelemekte ve etkin çalıştığını söylemektedir. Komite dışında kalan bakanların ise, sorumluluk alanında uyumlaştırılması gereken mevzuatın olmaması ya da az olması sebebiyle Komitede yer almadığını, bu bakanların Komitenin sürekli üyesi olmasının söz konusu bakanlar için zaman kaybı olacağını belirtmektedir.

#### **1.2.6 - Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi**

Avrupa Entegrasyon Komitesine idari destek sağlamak amacıyla 8 Ağustos 1996 tarihinde çıkarılan yasayla Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi kurulmuştur. Bu Ofis, Bakanlar Kurulu Ofisinin yapısı içinde 26 Ocak 1991'den 15 Ekim 1996 tarihine kadar

---

<sup>58</sup> Pyszna and Vida, loc.cit.

<sup>59</sup> Borkowski, op.cit, s.53.

<sup>60</sup> Brusis and Emmanouilidis, op.cit, s.14.



faaliyet gösteren Avrupa Entegrasyonu ve Dış Yardım Hükümet Temsilcisinin Ofisinin görev ve sorumluluklarını devralmıştır.

Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi şu birimlerden oluşmaktadır: Hukukun Uyumlaştırılması, Entegrasyon Politikası, Avrupa Birliği Mevzuatı, Avrupa Dokümantasyonu, Tercüme, Avrupa ile İlişkilerin Analizi, Avrupa Bilgi ve Eğitimi, Dış Yardımın Koordinasyonu ve İzlenmesi, Kurumsal Gelişme Programı ve Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri için Hükümet Temsilcisine destek amacıyla oluşturulan Katılım Müzakerelerine Destek Birimleri.

Komitenin etkili olabilmesi, Ofisinin verimliliğine bağlı olmuştur. Bu nedenle, Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisinin, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlamakta kullandığı yöntem ve araçlar çok önemli olmuştur. "Ulusal Entegrasyon Stratejisi"nin hükümlerine göre, Polonya'nın AB üyeliğine hazırlanması ile ilgili olarak hükümet birimlerince yürütülen çalışmaların koordinasyonu 3 düzeyde gerçekleştirilmeye devam etmelidir.<sup>61</sup>

- stratejik: Avrupa Entegrasyon Komitesi düzeyinde,
- operasyonel: Bakanlıklarda entegrasyon konularından sorumlu Bakan ve Müsteşarlar düzeyinde,
- çalışma: Bakanlık ve kuruluşlardaki Avrupa entegrasyon birimlerinin başkanları düzeyinde.

Hızlı kararlar alınmasını gerektiren entegrasyon sorunlarının geniş ve sürekli büyümekte olan yelpazesi, ilgili bakanlıklar ve merkezi yapılanma ile koordinasyon kurumu arasında yakın işbirliği sağlanarak hızlı bir şekilde faaliyete geçilmesinin gerektiğini göstermiştir. "Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi, çalışanlarının sayısı ve sahip olduğu yetkiler açısından diğer aday ülkelerden farklı olarak Polonya'ya özgü bir yapılanma şekli olmuştur."<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> The Committee for European Integration, **National Strategy for Integration**, loc.cit.

<sup>62</sup> Pyszna and Vida, loc.cit.

Karar alma sürecinde Komitenin sorumlulukları Ofisine devredilmemiştir.<sup>63</sup> Bakanlıklar arasındaki ilişkiler bağlamında, oluşturulan kurumsal yapı içerisinde (Komite + bakanlar ve merkezi birimler) Polonya'daki entegrasyon faaliyetlerinin etkinliğini arttırmak için gerekli önkoşul, Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisinin işlevsel örgütlenmesinin geliştirilmesi, profesyonelliğinin artırılması ve tüm bakanlıklardaki Avrupa entegrasyonu ile ilgili birimlerle yakın işbirliği sağlaması olmuştur.

### **1.2.7 - Baş Müzakereci – Polonya'nın Avrupa Birliği ile Katılım**

#### **Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi**

Polonya'nın müzakerelerdeki yapılanması için resmi ve kurumsal bir temelin oluşturulması yolunda atılan bir adım, Polonya'nın Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisinin, diğer bir deyişle Baş Müzakerecinin atandığı 24 Mart 1998 tarihli Polonya Bakanlar Kurulu Kararnamesidir.<sup>64</sup> Bu Kararname doğrultusunda Baş Müzakereci olarak Başbakanlık bünyesinde müsteşar olarak görev yapan ve Polonya'nın eski AB Nezdindeki Büyükelçisi Jan Kulakowski<sup>65</sup> atanmıştır. Kulakowski bu görevde 2001 Kasım ayına kadar kalmıştır.

Baş müzakerecinin görevleri müzakere sürecinin hazırlıklarını ve koordinasyonunu içermiştir. Baş müzakerecinin önemli bir görevi, Polonya Cumhuriyeti ile AB üye devletleri arasında Katılım Antlaşmasının hazırlanması ve antlaşmanın Polonya Hükümeti adına müzakere edilmesi olmuştur. Baş müzakereci, Polonya'nın AB ile yürütülen üyelik müzakereleri süreciyle ilgili kanun tasarıları ve belgeler hakkında görüş vermekle yetkili kılınmıştır. Bunun dışında Baş Müzakereci, Başbakanın onayıyla Bakanlar Kuruluna, çalışma alanıyla ilgili kanunları sunabilmiştir. Baş Müzakereci aynı zamanda kendi faaliyetlerine ilişkin düzenli raporlar sunmakla yükümlüdür. Baş Müzakerecinin masrafları Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi tarafından karşılanmıştır.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Borkowski, op.cit, s.54.

<sup>64</sup> Official Journal No. 39, 26 March 1998.

<sup>65</sup> Kulakowski, sosyal bilimcidir. 1944'ten itibaren Belçika'da yaşamış ve Leuven Üniversitesinde hukuk öğrenimi görmüştür. 1954-1989 yılları arasında İşçi Sendikalarında çalışmış ve 1976'da Dünya İşçi Federasyonu Genel Sekreteri görevine gelmiştir. Diplomatik kariyerine 1990 yılında büyükelçi tayin edilmesiyle başlamış,1996'ya dek Polonya'nın AB Nezdinde Temsilcisi olarak görev yapmıştır.

<sup>66</sup> Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations..., **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, op.cit, s.21.

Baş Müzakerecinin faaliyetlerine yardımcı olan birimler, Başbakanlık bünyesindeki AB ile Entegrasyon ve Müzakereler Dairesi; Dışişleri Bakanlığı içerisinde, AB, AB Kurumları ve Bölgesel Politika, Ekonomik Analiz Daireleri ile Diplomatik Temsilcilikleri içeren Avrupa Entegrasyon Genel Müdürlüğü; Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi ve Ofisin özellikle Katılım Müzakereleri, Entegrasyon Politikası ve Hukuki Uyumlaştırma Daireleridir.<sup>67</sup>

Müzakerelerin siyasi liderliğini üstlenen Başbakanı, Dışişleri Bakanı ve Baş Müzakereci desteklemiştir. Baş Müzakereci müzakerelerin yürütülmesinden sorumlu iken, Dışişleri Bakanı Hükümetlerarası Katılım Konferansı çerçevesinde Polonya Heyetinin başkanlığını yapmıştır.

Jan Kulakowski'nin ardından Jan Trusczyński,<sup>68</sup> hükümet değişikliğini takiben Baş Müzakerecilik görevini 19 Ekim 2001 tarihinde devralmıştır. Baş Müzakerecinin Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olan Ofisi, 20 Kasım 2001'den<sup>69</sup> itibaren Dışişleri Bakanlığına taşınmış, Baş Müzakereci Dışişleri Bakanlığı içinde müsteşar olarak görevlendirilerek Dışişleri Bakanına yakın bir konuma gelmiş ve Başbakana karşı doğrudan sorumluluğu zayıflamıştır.

### **1.2.8 – Polonya'nın Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri için Müzakere**

#### **Heyeti**

Polonya'nın AB ile Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisinin atanmasından 3 gün sonra Başbakan, başlıca görevi üyelik müzakerelerine hazırlık ve müzakerelerin yürütülmesi olan AB ile Katılım Müzakereleri için Müzakere Heyetini 27 Mart 1998 tarihinde atamıştır. Müzakere Heyetinin başkanlığını Baş Müzakereci yürütmüştür.

2001 Ekim ayındaki hükümet değişikliğine kadar Müzakere Heyeti, Başbakan tarafından başlıca bakanlıklardan atanan bakan ve müsteşar düzeyindeki 19 üyeden oluşmuştur. Müzakere Heyetinin kapsamı ve yapısı en önemli bakanlıkların ve kamu kurumlarının müzakere sürecinde doğrudan temsil edilmelerini sağlamıştır. Müzakere

---

<sup>67</sup> Pyszna and Vida, op.cit, s.26.

<sup>68</sup> Jan Trusczyński ekonomi ve Avrupa çalışmaları alanında öğrenim görmüştür. Almanca ve uluslararası kamu hukuku alanında yüksek lisans çalışmalarında bulunmuştur. 1972 yılında Dışişleri Bakanlığında Avrupa entegrasyonundan sorumlu olarak çalışmaya başlamıştır.

<sup>69</sup> AB ile Katılım Müzakereleri için Hükümet Temsilcisi hakkındaki 20.10.2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı.

Heyetinin üyeleri ilke olarak, bağlı oldukları bakanlığı değil Müzakere Heyetini temsil etmiştir.

Müzakere Heyeti aşağıdaki üyelerden oluşmuştur:

- Baş Müzakereci - Polonya'nın AB'ye Katılım Müzakereleri Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi (Müzakere Heyetinin başkanıdır.);
- Bakanlıklar tarafından aday olarak gösterilen ancak bizzat Başbakan tarafından atanan, bakan ya da müsteşar düzeyindeki üyeler. İlgili kurumlar, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Adalet, Ekonomi, Çevre, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Çalışma ve Sosyal Politika, Ulaştırma ve Denizcilik Ekonomisi, Telekomünikasyon Bakanlıkları ile Hükümetin Stratejik Çalışmalar Merkezidir.
- Rekabet ve Tüketicinin Korunması Ofisi Başkan Yardımcısı;
- Aileden Sorumlu Hükümet Temsilcisi;
- Polonya Cumhuriyetinin Avrupa Birliği Nezdindeki Temsilcisi;
- Müzakere Heyetinin Sekreteri;
- Başbakanın kararlarına istinaden, bir Başbakanlık temsilcisi, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı ve Eğitim Bakanlığı Müsteşarı.

Müzakere Heyetinin görevleri şu konuları içermiştir:

- ✓ Polonya'nın mevzuatının AB müktesebatına uyum derecesinin değerlendirmesini içeren, tarama toplantıları sonucunda ortaya çıkan Avrupa Komisyonu raporlarına ilişkin görüş oluşturulması,
- ✓ Taslak müzakere talimatlarının gözden geçirilmesi,
- ✓ Taslak müzakere pozisyonlarının hazırlanması ve kabul edilmesi,
- ✓ AB'nin müzakere pozisyonlarına ilişkin yönelttiği sorulara yanıtların hazırlanması ve kabul edilmesi,
- ✓ Müzakere talimatları esas alınarak paket anlaşmalar (package deal) hazırlanması,
- ✓ Müzakere sürecinin bir bütün olarak koordinasyonunun sağlanması.

Müzakere Heyeti yalnızca, Polonya'nın müzakere pozisyonlarının Avrupa Komisyonunun ve üye devletlerin temsilcilerine anlatılması ve onlarla müzakere edilmesi konusunda çalışmamış, bunun yanı sıra, müzakere pozisyonlarının hazırlanması ve müzakere

sürecinin stratejik konuları ve müzakere yöntemleri konusunda bir danışma birimi olarak görev yapmıştır.<sup>70</sup>

Müzakere Heyeti üyelerini toplantıya çağırmak ve toplantılara başkanlık etmek Heyet Başkanının yani Baş Müzakerecinin görevidir. Başkanın yokluğunda, toplantılar, atanan bir başkan yardımcısı tarafından yönetilmiştir. Her oturumun kayıtları tutulmuştur. Tüm kararlar konsensüs ile alınmış, konsensüs sağlanmasının mümkün olmadığı durumlarda oylama yapılmıştır. Başkan, kesin sonucu belirleyen oy hakkına sahiptir.

Heyet Başkanı şu görevleri gerçekleştirir:

- Heyet toplantıları için gündemi belirlemek,
- Gereken durumlarda onur konuklarını toplantılara davet etmek,
- Heyeti toplantıya çağırmak ve toplantıya başkanlık etmek,
- Heyet adına kararları imzalamak,
- Heyetin kararlarının uygulanmasını denetlemek,
- Heyeti ülke dışında temsil etmek.

2001 sonbaharındaki<sup>71</sup> değişimleri takiben, Müzakere Heyetinin üye sayısı 11'e düşürülmüştür.<sup>72</sup> Eski müzakere heyeti üyelerinden yalnızca üçü aynı pozisyonda kalmıştır. Müzakere Heyetinin üye sayısının en stratejik bakanlıkların temsilcileri ile sınırlandırılması, uygulamada, müzakere heyetinin faaliyetlerinin etkinliğinin artması ve heyet içerisinde daha fazla uyum sağlanması anlamına gelmiştir ve sonuçta kararların alınması kolaylaşmıştır.<sup>73</sup>

Başlangıçta Başbakanlık bünyesinde yer alan Müzakere Heyeti, Ekim 2001'den itibaren Dışişleri Bakanlığı içerisinde çalışmaya başlamıştır. Yeni Baş Müzakereci Jan Trusczyński ile beraber Baş Müzakerecinin rolü daha teknik ve daha az özerk olmuş ve medyadaki yeri azalmıştır.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Brusis and Emmanouilidis, loc.cit.

<sup>71</sup> 2001 Ekim ayındaki hükümet değişikliğinden sonra.

<sup>72</sup> AB ile Katılım Müzakereleri için Müzakere Heyeti Hakkında Başbakanın 31.10.2001 tarihli ve 129 sayılı Kararı. Yeni Müzakere Heyetinde, Baş Müzakerecinin dışında Polonya'nın AB Nezdindeki Temsilcisi, Müzakere Heyeti Sekreteri, 8 önemli bakanlığın/kurumun - maliye, ekonomi, altyapı, tarım, çalışma, işçileri ve dışişleri bakanlıkları ile Avrupa Entegrasyon Komitesi - temsilcileri yer almıştır.

<sup>73</sup> Pyszna and Vida, op.cit, s.27.

<sup>74</sup> EuroPAP, 23 October 2001 [www.euro.pap.com.pl](http://www.euro.pap.com.pl), Ibid, s.28.

## 1.2.9 - AB ile Katılım Müzakerelerinin Hazırlıkları için Bakanlıklararası Heyet

Başbakan için bir danışma organı niteliği olan AB ile Katılım Müzakerelerinin Hazırlıkları için Bakanlıklararası Heyet, 16 Temmuz 1998 tarihli karar çerçevesinde atanmıştır.<sup>75</sup> Başbakan Bakanlıklararası Heyetin başkanı iken Baş Müzakereci de başkan yardımcılığını yürütmüştür.

Bakanlıklararası Heyet, taslak müzakere pozisyonlarının değerlendirilmesinde bakanlıkların çıkarlarının ve görüşlerinin karşılıklı olarak görüşülmesi için oluşturulan Görev Alt Grupları ile desteklenmiştir. Söz konusu gruplar, bakanlıklardan gelen ve bakanlığının pozisyonunu temsil eden temsilcilerden oluşmuştur.

Görev Alt Grupları müzakere pozisyonlarının dokümantasyonunu ve pozisyon önerilerini hazırlamıştır ve Müzakere Heyetine sunmuştur. Müzakere sürecinin başından itibaren, Bakanlıklararası Heyet içerisinde müzakere pozisyonlarına ilişkin görüş bildiren 37 Görev Alt Grubu<sup>76</sup> yer almıştır. Görev Alt Gruplarında, görev tanımı itibarıyla grubun konu alanına giren, ilgili mevzuata ilişkin sorumluluğu bulunan bakanlık ve kuruluşların temsilcileri yer almıştır.

### 1.2.10 – Parlamento

Polonya'nın müzakere yükümlülüklerinin uygulamaya geçirilmesi çerçevesinde Parlamento, ilgili kanunların çıkarılmasında çok önemli rol oynamıştır. Sejm (Parlamentonun alt meclisi) ve Senato (Parlamentonun üst meclisi) ile yapılan işbirliği, hükümetin Polonya'nın AB'ye üyeliğini amaçlayan faaliyetlerine meşruluk kazandırmış ve hükümet tarafından yürütülen müzakere sürecinin şeffaflığını sağlamıştır. Parlamentonun Avrupa entegrasyonundaki aktif rolü, Polonya halkını gelecekteki katılım referandumuna hazırlamıştır.

Sejm'de Polonya'nın mevzuatının AB müktesebatına uyumu ile ilgili süreçte yer alan 3 parlamento komitesi vardır. Bunlar, Avrupa Entegrasyon Komitesi, Dış İlişkiler

---

<sup>75</sup> Katılım Müzakereleri Hazırlıkları için Bakanlıklararası Heyet Hakkında Başbakanın 16.07.1998 tarihli ve 53 sayılı Kararı.

<sup>76</sup> Görev alt gruplarının isimleri için bkz. Ek:2 – Görev Alt Grupları, s.58.

Komitesi ve geçici Avrupa Hukuku Komitesidir. Bütün bu komiteler yasama sürecinde önemli bir rol üstlenmiş olsa da siyasi rolü kısıtlı olmuştur. Örneğin, Parlamentonun hiçbir üyesi Müzakere Heyetinde yer almamıştır. Geçici Avrupa Hukuku Komitesi, 2000 yılında, AB hukukunun benimsenmesi sürecini hızlandırmak amacıyla kurulmuştur.<sup>77</sup> Senatoda, Dış İlişkiler ve Avrupa Entegrasyonu Komitesi ile Avrupa Mevzuatı Komitesi olmak üzere, iki komite sürece katılmıştır.

2000 yılı başında, Avrupa Entegrasyon Komitesi, Parlamentoda, mevzuat uyumunun hızlandırılması konusunda 16 Şubat 2000 tarihinde kabul edilen bir önerge sunmuştur. Bu önerge, hükümeti ve alt ve üst meclisleri Avrupa mevzuatına uymaya öncelik vermekle ve ilgili kanunların çıkarılması için detaylı bir zaman çizelgesi sunmakla yükümlü kılmıştır.

Bu amaçla Polonya'da, mevzuat uyumu süreci boyunca, "fast-track" prosedürü uygulanmıştır. Bu prosedürle, AB üyeliğinin gereği niteliğindeki kanunlara öncelik verilmiş ve önceliği olan kanunlar bekletilmeden Parlamentodan çıkarılmıştır.

"Fast-track" prosedürü çerçevesinde, Polonya tarafından AB'ye uyum amacıyla kısa süre içerisinde çıkarılması gereken kanun tasarılarının listesi çıkarılarak, bu kanun tasarılarının bir an önce yasalaşmasının gereği ve önemi Bakanlar Kurulu tarafından Parlamento üyelerine anlatılmış ve gerektiğinde uyum sağlanması gereken AB mevzuatının tercümesi de sunulmuştur. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından Parlamento'ya sunulan kanun tasarıları doğrudan Parlamentoda kurulmuş bulunan "Avrupa Entegrasyon Komisyonu"na gönderilmiş, bu Komisyonunda bile tasarıda değişiklik yapılmamasına çalışılmıştır. Entegrasyon Komitesi Ofisinin konu ile ilgili hukukçuları da Komisyonun tüm toplantılarında bulunarak görüş vermiştir. Ayrıca bu tasarılar genel kurulda görüşülecek yasalar içerisinde ilk sıraya alınmıştır.<sup>78</sup>

Tasarılar üzerinde değişiklik yapılmasının kısıtlanması ve tasarıların bir an önce yasalaşması için görüşmelerde ilk sıraya alınması, uyum sürecinde "fast track" prosedürünün en önemli faydaları olarak ortaya çıkmıştır.

---

<sup>77</sup> Pyszna and Vida, op.cit, s.29.

<sup>78</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Polonya Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisine Yapılan Çalışma Ziyaretine İlişkin Bilgi Notu, 24-25 Ocak 2002, s.5.

Katılım müzakerelerine hazırlık sürecinde, Baş Müzakereci ve Müzakere Heyeti üyeleri Avrupa entegrasyonu hakkında parlamento görüşmelerine katılmıştır. Müzakereler süresince hükümet temsilcileri parlamento, katılım müzakerelerinin işleyişi hakkında bilgi vermiş ve milletvekillerinin sorularını yanıtlamıştır.

Müzakerelere ilişkin olarak Parlamento temsilcileri ile görüşmeler yapılmış ve temsilciler görüşlerini belirtmiştir; ancak, Parlamento temsilcileri müzakere pozisyonlarının oluşturulması ve kabul edilmesi sürecine katılmamıştır. Bu durum, Parlamentonun Katılım Antlaşması onaylanırken sürece dahil olacağı savı ile gerekçelendirilmiştir.<sup>79</sup> Ayrıca, müzakere pozisyonlarının yalnızca özetleri Parlamento üyelerine sunulmuştur. Parlamentonun, pozisyonların hazırlanması ve onaylanması aşamalarına katılmaması ve pozisyonların içeriğinin tümüne ilişkin bilgilendirilmemesi, şeffaflık ve demokratik katılım yönünden eleştirilebilecek noktalardır.

### **1.2.11 - Polonya Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Nezdinde Temsilciliği**

Müzakere sürecinin karmaşıklığı, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin müzakereler süresince Brüksel'de daha geniş ve daha güçlü temsilcilikler oluşturmasını zorunlu hale getirmiştir.<sup>80</sup> Polonya'nın AB Nezdinde Temsilciliğinin rolü, temel olarak müzakere sürecinde teknik destek sağlamak, siyasi tanıtım faaliyetlerinde bulunmak ve bilgi sağlamak olmuştur.

Temsilciliğin Başkanı Müzakere Heyetinin bir üyesidir. Diplomatik personelin bir kısmı Dışişleri Bakanlığı tarafından yetkilendirilmiş, diplomatik geçmişi olmayan bazı üyeler ise ilgili bakanlıklardan göreve alınmıştır.

Polonya Cumhuriyeti'nin AB Nezdinde Temsilciliğinin görevleri, Polonya Hükümeti ve AB kurumları arasındaki bilgi ve belge akışının, Baş Müzakereciye desteğin, diplomatik faaliyetlerle ilgili işbirliğinin sağlanmasını ve AB'de bilgilendirme kampanyalarının yürütülmesini içermiştir.

---

<sup>79</sup> Brusis and Emmanouilidis, op.cit, s.16.

<sup>80</sup> Alan Mayhew, "Preparation of EU and CEEC Institutions for the Accession Negotiations." **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space**, Sigma Papers: No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39, 1998, s.87.



## 2 - Avrupa Birliğinin Müzakerelerdeki Yapılanması

AB müzakereleri hem i (ye devletler arasında) hem de dış (katılım müzakerelerini içeren) boyutu açısından hükümetlerarası bir niteliğe sahiptir. Bu süreçte temel rolü uluslarüstü bir yapısı olan Avrupa Komisyonundan ziyade AB ye devletlerinin hkmetleri üstlenmiştir. Hükümetlerarası Katılım Konferansında AB'yi oluşturan tüm devletler ortak bir müzakereci (collective negotiator) olarak hareket etmiştir. AB'nin ortak pozisyonları, her altı ayda bir değişen, mevcut AB Dönem Başkanlığı tarafından temsil edilmiştir.

1977 yılında Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen ilkeler uyarınca, Hükümetlerarası Katılım Konferansı heyetlerin başkanları (aday ülke ve ye devletlerin Dışışleri Bakanları) seviyesinde ya da heyetlerin başkan yardımcıları (Baş Müzakereci ve Daimi Temsilciler Komitesi yeleri) seviyesinde düzenlenmiştir.

Avrupa Komisyonunun rolü, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İişlerinde İşbirliği konuları dışında, her bir müzakere başlığı için AB'nin taslak ortak pozisyon belgelerinin hazırlanması ve sunulmasıdır. Bu anlamda, AB taslak müzakere pozisyonları Bakanlar Konseyi tarafından ye devletler ve Avrupa Komisyonu ile birlikte değerlendirilmiştir.

Daha sonra, AB taslak ortak pozisyonlarının, kurumlar arası iştişare için Bakanlar Konseyi Genişleme Grubuna ve tartışılması için ye devletlere sunulması gerekmiştir. Böylece tüm ye devletler tarafından daha sonra oybirliği ile kabul edilmiş ve AB'nin müzakereler zarfında sunulacak resmi pozisyonu haline gelmiştir.

### 2.1 - Başlıca Aktörler

AB tarafında, genişleme sürecinin başlıca aktörleri:

- Müzakerelere taraf olan, AB ortak pozisyonlarının hazırlanması ve onaylanmasına katılan ve sonunda Katılım Antlaşmasını kabul eden ye devletler.
- Uzlaşılan AB ortak pozisyonlarını sunan ve Hükümetlerarası Katılım Konferansı erevesinde Dışışleri Bakanları ya da Yardımcıları düzeyinde müzakereleri

yürüten Bakanlar Konseyi (Dönem Başkanlığını da içermektedir.) AB pozisyonları Konseyin Genişleme Grubunda tartışılmıştır. Konsey Sekreterliği Konseye müzakereler için teknik destek sağlamıştır.

- Tarama sürecini yürüten, AB ortak pozisyon önerilerini sunan, müzakerelerden doğan sorunları (üye devletlerle yakın işbirliği yoluyla) çözümleyen, danışma, uzmanlık toplantıları düzenleyen Avrupa Komisyonu.
- Müzakerelerin işleyişi konusunda bilgilendirilen ve Katılım Antlaşmasının nihai şeklini onaylayan Avrupa Parlamentosu.
- Avrupa entegrasyonu hakkında, ilgili tarafların bakış açısı doğrultusunda görüş bildiren, AB'nin yardımcı organları niteliğindeki Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi.
- Doğrudan referandumla ya da dolaylı olarak ulusal parlamento ve Avrupa Parlamentolarındaki temsilciler aracılığıyla AB'nin genişlemesi konusundaki isteklerini ifade eden Avrupa Birliği vatandaşları.

## 2.2 - Genişleme Genel Müdürlüğü

Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü, katılım müzakerelerinde özel bir rol oynamıştır. Genel Müdürlüğün yapısı, Avrupa Komisyonunun önceki yapılanmasında ayrı bir birim olan eski Genel Müdürlük ve Katılım Müzakereleri Görev Gücünün (TFAN) birimlerinden oluşmuştur. Genişleme Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliğinin genişlemesi ile ilgili konularda sorumlu olan Komisyon üyesi Günter Verheugen'a rapor vermiştir. Eski Genel-Müdür Eneko Landaburu ve bugünkü Genel Müdür Fabrizio Barbaso, Genişleme Genel Müdürlüğünün çalışmalarını yönetmiş ve Avrupa Komisyonu Baş Müzakereciliğini yapmıştır.

Genişleme Genel Müdürlüğünün görevleri müzakere süreci boyunca çıkan sorunları çözmek, AB kurumları ve üye devletler arasında ve Avrupa Birliği ile aday ülkeler arasında arabuluculuk yapmaktır. Üye devletler tarafından hazırlanan farklı alanlardaki ortak pozisyonlar arasındaki uyumu sağlamak Genel Müdürlüğün sorumluluğundadır.

Genişleme Genel Müdürlüğü özellikle:

- tarama sürecini yönetmiş ve koordine etmiş,

- taslak AB ortak pozisyonlarını hazırlamış,
- müzakerelerle ilgili taslak yasal düzenlemeleri hazırlamış,
- Bakanlar Konseyindeki genişlemeye ilişkin tartışmalarda (ve özellikle Konseyin Genişleme Grubunda) Komisyonu temsil etmiş,
- Müzakere süreci ve genişlemeyle ilgili teknik konuları koordine etmiştir.

Yukarıdaki görevlerin gerçekleştirilmesi için, Genişleme Genel Müdürlüğü, Avrupa Komisyonunun diğer birimleri, aday ülkeler ve Müzakere Heyetleri ile üye devletlerle yakın irtibat halinde çalışmıştır.

Genel Müdürlüğün yapılanmasındaki 12 görev grubu, Lüksemburg Grubu ülkeleriyle ( Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya ve Slovenya) ve Helsinki Grubu ülkeleriyle (Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovakya) yürütülen müzakerelerden sorumlu olmuştur. Aday ülkelerle müzakerelerin hazırlığına ilişkin dikey görevlerine ek olarak, heyetlere yatay sorumluluklar da verilmiştir. Bu çerçevede, belirli bir Topluluk politikası alanındaki müzakerelerde, heyet üyeleri, sorumluluğu paylaşmıştır. Böylece, her heyet belirli bir sayıdaki müzakere başlığından sorumlu olmuş ve bu alanlarda tüm aday ülkelerin müzakere sorunlarını çözmekle görevlendirilmiştir. Bu ikili sorumluluk anlayışı, tüm aday ülkelere ilişkin AB ortak pozisyon taslakları arasındaki uyumu sağlamayı amaçlamıştır.

## **BÖLÜM: III - TÜRKİYE’NİN MÜZAKERE SÜRECİNDEKİ**

### **YAPILANMASININ BELİRLENMESİ**

Türkiye, müzakerelere başlama tarihi verildikten sonra, AB’ye katılım yolunda çok önemli bir döneme girecektir. Tarama ile başlayacak katılım süreci, yeni üye olan on ülkede olduğu gibi çok yoğun olarak sürecektir. Bu uzun soluklu ve yoğun sürecin mümkün olduğunca Türkiye’nin çıkarlarını koruyacak nitelikte sonuçlanması, sürecin en iyi şekilde yürütülmesine bağlıdır. Bunun için de tempolu ve sağlam bir çalışma ve üyelik yolunda yapılan tüm çalışmaların dikkatli ve güçlü koordine edilmesi gerekmektedir.

#### **1 - Müzakerelerin Koordinasyon Yapılanmasının Oluşturulmasında Göz Önünde Bulundurulması Gereken Unsurlar**

Türkiye’nin 1963’ten bu yana süregelen AB’ye yönelik politikası, öncelikle ülkenin genel dış politika konuları arasında kaybolmaması gereken bir öneme sahiptir. Türkiye, Batıya dönük yaklaşımını ve AB’ye üye olma isteğini, özellikle 1999’dan itibaren attığı adımlar, kaydettiği ilerlemelerle, somut olarak ortaya koymuştur. “Ulusal hedef” niteliği kazanmış ya da önümüzdeki süreçte bu nitelikte olması gereken AB üyeliği hedefi, tüm diğer dış politika unsurlarından ayrılmaktadır.

İkinci bir önemli nokta, uzun süredir devam eden ve son birkaç yılda önemi zirveye çıkmış olan AB entegrasyon sürecinin, çok belirgin bir siyasi desteği gerektiriyor olmasıdır. Önümüzdeki müzakere sürecinin yoğunluğu ve zorluğu göz önüne alındığında, sağlanması gereken ve sürekliliği olması gereken siyasi desteğin önemi daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Katılım sürecinin etkili ve süreklilik içerisinde yürütülebilmesi, müzakere sürecine ve sürecin gerektirdiği tüm çalışmalara, başta iktidarın ve tamamlayıcı olarak tüm siyasi partilerin vereceği kesintisiz ve tam destekle mümkün olabilecektir.

Üçüncü bir husus da, katılım sürecinin iç ve dış koordinasyondan oluşan iki boyutunun bulunmasıdır. Müzakerelerin yürütülmesi ve entegrasyonun sağlanması amacıyla oluşturulacak idari yapılanmanın belirlenmesinde, paralel ama aynı zamanda yapı ve işleyiş

açısından birbirinden oldukça farklı bu iki işlevin varlığı dikkate alınmalı ve sorumlu kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulmalıdır.

## 2 - Müzakerelerde Yapılanma Modelleri

AB'ye yeni katılan on ülke incelendiği zaman, tek tip bir müzakere yapılanmasından söz etmek mümkün değildir. Her ülke, kendi kamu sistemi çerçevesinde, süreci en etkin ve verimli şekilde sürdürebileceği bir modeli benimsemiştir. Türkiye de bu süreçte, kendi kamu düzenine en uygun olan ve süreçte sürekliliği ve etkin koordinasyonu sağlayabilecek yapılanmayı benimseyecektir.

AB ile ilgili karar alma yapılanmasına ilişkin olarak, güçlerin dağılımı üç olası modelle sağlanabilir. Birinci model, güçlü bir başbakanın yer aldığı modeldir.<sup>81</sup> İkinci model, Dışişleri Bakanlığının AB ilişkileri konusunda güçlendirilmesidir. Üçüncü bir model de, AB sürecinden sorumlu olacak ayrı bir Avrupa Birliği Bakanlığının oluşturulmasıdır.

AB'ye katılım için yapılan hazırlıklar, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile tüm sosyal tarafları içeren kapsamlı bir uyum sürecini ve güçlü bir hakemliği (tahkim) gerektirmektedir. Bunun sebebi, bakanlıklar içinde ve/veya bakanlıklar arasında ortaya çıkan çatışmalarla mücadele edebilecek güçlü bir merkezi koordinasyon mekanizmasına ihtiyaç olmasıdır. Başbakan, bakanlıklar arasındaki çatışmaların çözülmesinde hakem rolünü en iyi şekilde yürütebilecek yetkilidir. Başbakanın, hükümetteki tüm bakanların üzerinde olması, bakanlıkların çalışmalarını koordine etmesini kolaylaştıracak bir unsurdur.

Katılım sürecinde, tüm kurum ve kişilerin üzerine düşeni en iyi şekilde yapmasının sağlanması ve katılım yolundaki ülkenin vatandaşlarının da sürece inanması ve destek vermesi için, katılım ve müzakerelerin yürütülmesi sürecinin arkasında ciddi ve sürekli bir siyasi desteğin bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde, müzakere sürecinde aksamalar ortaya çıkması ve gereksiz tartışmalar nedeniyle katılım sürecindeki çalışmaların gecikmesi kaçınılmaz olacaktır. Başbakanın, müzakere sürecinin liderliğini üstlenmesi, katılım sürecine en üst düzeyde siyasi destek verildiğinin göstergesidir.

---

<sup>81</sup> Polonya için de bu model tercih edilmiştir.

Katılım sürecinde rol alacak kamu kurumları arasında hakemlik yapabilmek açısından, koordinasyonun Dışişleri Bakanlığının güçlendirilmesiyle sağlanmaya çalışılmasının zayıf noktaları bulunmaktadır. Öncelikle, AB'ye katılım süreci, sadece bir dış politika konusu olarak algılanabilecek ve bu çerçevede değerlendirilebilecek bir konu değildir. Birliğe katılım, uzun süreli ve çok kapsamlı bir uyum sürecini içermektedir. Söz konusu uyum süreci, tüm bakanlıkları ve ilgili kamu kurumlarını sorumlu kılmakta ve tamamının katılımını gerektirmektedir. Bu kadar geniş tabana yayılan yasal uyum ve uygulama sürecinde, bakanlıklar ve diğer kurumlar arasında çatışmalar yaşanması kaçınılmazdır. Ortaya çıkacak olan bu çatışmalarda, hakem rolünü üstlenecek bir merkezi koordinasyon yapılmasına ihtiyaç vardır. Dışişleri Bakanlığı, bakanlıklar ve bakanlar arasında hakemlik rolünü üstlenebilecek bir yetkiye sahip değildir.

Dışişleri Bakanlığı, bir bakanlık olarak kamu sisteminde, çalışmalarının koordinasyonunu sağlaması ve aralarında çıkan sorunları çözümlenebilmesi gereken diğer bakanlıklar ile aynı düzeyde bulunmaktadır. Dışişleri Bakanı, Bakanlar Kurulunun bir üyesidir ve diğer bakanlarla aynı statüdedir. Dışişleri Bakanlığının statü olarak "eşitler arası birinci" konuma getirilmesi, diğer bakanlıkların uyum çalışmalarını yönlendirmesi ve koordine etmesi açısından çatışmalara yol açabilecektir.

Buna karşılık, Başbakana bağlı olarak oluşturulacak bir yapılanma ise her bakanlığa ve kamu kurumuna eşit mesafede olacak ve koordinasyonu çok daha etkin ve verimli bir şekilde sağlayabilecektir. Doğrudan Başbakana bağlı bir kurumun yürüteceği koordinasyon, Bakanlar Kurulunun başındaki kişi olan Başbakandan aldığı yetki ile müzakerelerin hazırlıklarında görev alacak bakanlıkların üzerinde söz sahibi olabilecek ve onları yönlendirme yetkisini tüm bakanlıklardan bağımsız olarak kullanabilecektir.

Sadece bakanlıklar arasındaki yetki çatışmalarında değil, ayrıca herhangi bir bakanlığın alanına giren konularda, müzakere sürecinde ortaya çıkabilecek sorunlarda, sorumlu kurum veya bakanlık doğrudan başbakana karşı sorumlu olacak ve Başbakan idari yapının en yetkili kişisi olarak ilgili kurum üzerinde etkin bir kontrol sağlayabilecektir.

Üçüncü model olan, yeni bir AB Bakanlığı kurulması, AB ile ilişkiler konusunda halihazırda görev yapan bir kurumun bulunmaması durumunda, sürecin koordinasyonunu sağlayacak bir yapının oluşturulmasının gerekliliği açısından gündeme gelebilecek bir

modeldir. Ancak, mevcut sistemde AB'ye uyum çerçevesinde görev ve yetkileri olan işleyen bir mekanizmanın bulunması durumunda, yeni baştan ve ayrı bir yapı oluşturulması ve bu yapının kurumsallaşması, söz konusu yeni yapılanma müzakerelerin başlamasından yeterli bir süre önce ortaya çıkmadığı sürece, seri bir şekilde işlemesi gereken katılım sürecinin daha başlangıçtan itibaren yavaş ilerlemesine yol açabilecektir. Bunun yanında, Dışişleri Bakanlığının önderliğinde yürütülen koordinasyon yapılanmasında yaşanabilecek sorunlar, bu modelde de ortaya çıkabilecektir. AB Bakanlığının bağlı olduğu bakan da Bakanlar Kurulunun eşit üyelerinden biri olacak ve bu durumu, koordinasyondaki kurumları yönlendirme ve kontrol etme gücünü olumsuz yönde etkileyebilecektir.

### **3 - Polonya'nın Müzakerelerdeki Yapılanmasının Temel Özellikleri**

Polonya'da, müzakereleri yürütmekle görevli yapılanma, 1996 yılında oluşturulmuştur ve Başbakanın liderliğindeki koordinasyon modeli tercih edilmiştir. Müzakere sürecinin liderliğini üstlenen Başbakan, müzakerelerin sürdürülmesinde çok önemli ve etkin role sahip olmuştur.<sup>82</sup> Polonya'nın 1990'lardaki dış politikasındaki en önemli amacının AB'nin bir üyesi olmak olduğunu göz önünde bulundurursak, Başbakanın bu süreçteki liderliği, Polonya'da konuya verilen siyasi desteğin en önemli göstergesi olarak kabul edilebilir. Polonya'daki icracı grubun en üst düzeydeki temsilcisinin konuyu sahiplenmesi, AB hedefine verilen önemin ve siyasi desteğin altını çizmektedir.

Siyasi liderliğin ve temel sorumluluğun tüm kurumların üstündeki bir kişiye ve onun hizmetindeki birimlere ve kişilere verilmesi, Polonya'daki yapıda sürecin sorumluluğunu taşıyan başlıca kurumların, yani Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Entegrasyon Komitesi ve Ofisinin arasındaki yetki çatışmasının önüne geçmektedir.

Polonya'nın anayasasına göre Başbakanın özel bir konumu bulunmaktadır. Hükümet temsilcilerinin bulunmadığı, toplanmadığı hallerde Başbakanın tek başına karar verme yetkisi vardır. Başbakanın, hükümet adına verdiği kararlar geçerlidir ve icra edilir. Daha sonra gerek görülürse, Bakanlar Kurulunda ayrıca tartışılabilir.<sup>83</sup> AB'ye katılım

---

<sup>82</sup> 2001'deki seçimlerle gelen yeni hükümetin yaptığı değişiklikle, Dışişleri Bakanlığının rolü artırılmıştır.

<sup>83</sup> Polonya'nın Türkiye Büyükelçisi Andrzej Ananiez ile Polonya Büyükelçiliğinde yapılan görüşme, Ankara, 28 Mayıs 2004.

sürecinde, durumun aciliyetinin gereği olarak ya da tıkanıklık yaşanması durumunda hızlı bir karar mekanizmasının varlığı önemlidir.. Polonya'nın müzakere döneminde Başbakan, bu yetkisini çok nadir olarak kullanmıştır ama müzakerelerdeki liderliğin böyle özel bir anayasal yetkisi olan Başbakana verilmesi, konuya gösterilen hassasiyeti vurgulamıştır.

Polonya'da yayımlanan Ulusal Entegrasyon Stratejisi ile AB'ye uyum çalışmalarının koordinasyonu ve müzakerelerin yürütülmesinde sorumlu kuruluşlar ve görevleri net olarak belirlenmiştir. Söz konusu stratejide, iç koordinasyon ve dış koordinasyon arasındaki ayırım belirgin olarak ortaya koyulmuştur ve ayırım doğrultusunda, uyum ve müzakere sürecinin koordinasyonunda Avrupa Entegrasyon Komitesi görevlendirilmiş ve Dışişleri Bakanlığı sürecin dış politika boyutundan sorumlu kılınmıştır. Ayrıca Dışişleri Bakanlığı, kendisine Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Avrupa Entegrasyon Komitesi tarafından verilen görevleri yerine getirmekle görevlendirilerek, koordinasyon sürecinden sorumlu yapı hiyerarşik olarak oluşturulmuştur. Böylece, entegrasyon sürecinde, çok sesliliğin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Son derece karışık olan müzakere süreci, kurumlar arasında yetki çatışmalarına yol açabileceği için, sorumlulukların, görev ve yetkilerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılması, sürecin verimliliği ve hızı açısından çok önemlidir.

Polonya'da müzakere sürecinin işleyişinde üzerinde durulması gereken bir konu, Parlamentonun bu sürece katılımıdır. AB müktesebatına uyum çalışmaları çerçevesinde, Parlamentoda "fast track" prosedürü uygulanmıştır. Parlamentoda, tasarı üzerinde değişiklik yapılmasının kısıtlanması ve tasarının bir an önce yasalaşması için görüşmelerde ilk sıraya alınması uyum sürecine önemli katkı sağlamıştır.<sup>84</sup>

Diğer yandan, Parlamentonun, müzakere pozisyonlarının hazırlanmasındaki rolü sınırlı olmuştur. Hükümet temsilcileri ve Müzakere Heyetinin Parlamentodaki tartışma toplantılarında yer alması ve Parlamento üyelerinin sorularını cevaplaması olumlu bir yaklaşım olmakla birlikte, müzakere pozisyonları kesinleşip hükümet tarafından onaylanıncaya kadar, pozisyonlar Parlamento üyeleri ile tamamen paylaşılmamıştır.

AB ile entegrasyon süreci sadece devletlerin değil halkların entegrasyonudur. Polonya'da referandum yasal zorunluluk olmadığı halde, vatandaşın süreci onaylaması

---

<sup>84</sup> "Fast track" prosedürünün işleyişi için bkz. s.32.



önemle vurgulanmıştır. Yapılan tüm yasal uyumlaştırma çalışmalarını sonraki aşamada uygulayacak olan tüm vatandaşlardır. Bu nedenle, vatandaşın bilgilenmesi, üyeliğin fayda ve maliyetini önceden bilmesi çok önemlidir.

Polonya’da, toplumdaki sosyal taraflar, tarama sürecinden itibaren katılım sürecinin içinde yer almıştır. Bu süreçte, sosyal taraflar arasında düşünce farklılıkları ortaya çıkmıştır. Tarama süreci çok önemli bir aşamadır çünkü tüm sorunlar ve uyumsuzluklar bu süreçte tespit edilmektedir. Devamında, AB’ye katılım sürecinin sadece kamudaki birimleri değil toplumun tüm üyelerini kapsayıcı bu niteliği doğrultusunda, Polonya’nın Müzakere Heyeti, işverenlerle, sendika temsilcileriyle, uzmanlarla vb. görüşmelere gitmiş ve onlara müzakere pozisyonlarını açıklamış, gerekçelerini anlatmıştır. Bu şekilde, toplumun ilgili temsilcileri sürece dahil edilmiştir.

Müzakere Heyetinin bu tavrı dışında, Polonya’daki Ulusal Konsey (National Council), toplumdaki tarafların üyelik yolundaki sürece katılması açısından önemlidir. Diğer yandan, Ulusal Konsey sadece bir danışma kuruludur ve Konsey üyeleri Başbakanın talebi üzerine değil, kendi istekleriyle çalışmıştır.<sup>85</sup> Konsey, karar alma yetkisine sahip bir organ değildir. Müktesebat uyumu çok teknik bir konu olduğu için Ulusal Konseydeki temsilcilerin bu müktesebata hakim olması söz konusu olmamıştır. Bu nedenle, Konseyin rolü çok sınırlı kalmıştır.

Polonya’nın enformasyon politikası çerçevesinde, 1998-2001 yılları arasında müzakere sürecinde görev alan Dışişleri Müsteşarı Andrzej Ananicz, basın mensupları ile her hafta yaptığı toplantılarda basını bilgilendirmiş ve böylece basında ortaya çıkabilecek yanlış yorumların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Basının kamuoyu üzerindeki etkisi bağlamında, basında ortaya çıkacak yanlış bilgi ve yorumların vatandaşları yanıltacağı düşüncesinden hareketle bu bilgilendirme yapılmış ancak müzakere konularının fazlasıyla teknik nitelikte ve çok fazla olması nedeniyle müzakere konuları halka açık bir şekilde tartışılmamıştır.<sup>86</sup>

Müzakerelerdeki yapılanmaya ilişkin olarak, “güçlü bir Başbakan ile merkezi koordinasyon,” Polonya’nın Ekim/Kasım 2001’e kadarki Avrupa Birliği ile ilgili merkezi devlet idari yapılanmasının en önemli özelliği olmuştur. Eylül 2001’deki hükümet değişikliği

---

<sup>85</sup> Polonya’nın Türkiye Büyükelçisi Andrzej Ananicz ile Polonya Büyükelçiliğinde yapılan görüşme, Ankara, 28 Mayıs 2004.

<sup>86</sup> Ibid.

ile, yeni “güçlü bir Dışişleri Bakanlığı ile merkezi koordinasyon” modeline geçilmiştir. Bu model, katılım sürecinde, Dışişleri Bakanlığının rolünü güçlendirmiş ve AB ile ilgili karar-alma sürecinde Başbakanlığın rolünü kısmen azaltmıştır.<sup>87</sup>

Güçlü bir başbakanla sağlanan merkezi koordinasyondan (birinci model) güçlü bir Dışişleri Bakanlığı ile sağlanan merkezi koordinasyona (ikinci model) geçiş, genel yapının, ağırlıklı olarak kurumlar arasında yasal fonksiyonların dağılımına hükmeden yapısal yönlerinden ziyade siyasi yönünü etkilemiştir. Polonya’ya özgü merkezi devlet düzeyindeki AB ile ilgili idari yapılanmaya ilişkin değişiklikler, iki tür faktörden kaynaklanmıştır. Birincisi, Polonya ile AB arasındaki ilişkinin ilk aşamasında “uyum öncelikli sürece (adjustment led process)” dayanak oluşturan *iç faktörler*, diğeri, sonraki aşamada yapısal uyumlaştırmaların “müzakere öncelikli sürecini (negotiation led process)” etkileyen *dış faktörler*dir.<sup>88</sup>

#### **4 – İç ve Dış Koordinasyon Ayrımı ve Türkiye’deki Müzakere Yapılanmasında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Rolü**

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğunun 1958 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra 1959’da Topluluğa tam üye olmak için başvurmuş ancak kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmaması gerekçesiyle AB’ye aday bir ülke olarak kabul edilmemiştir. 1963’te Türkiye ile AB arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Türkiye, 1987’de tekrar AB’ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuruya verilen yanıtta, Türkiye’nin AB’ye üyelik konusundaki ehliyeti kabul edilmekle birlikte, Topluluğun kendi içindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasının gerektiği ve gelecek genişlemeye kadar beklenmesi; bu arada da Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanması önerilmiştir. 1997 yılında Lüksemburg’da yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, Türkiye’nin tam üyeliğe ehliyeti bir kez daha teyit edilmiş ancak Türkiye aday ülkeler arasında yer almamıştır. Türkiye, 1999’da Helsinki’de yapılan AB

<sup>87</sup> Dorota Pyszna, “Presentation of the EU-related decision-making process and structures in Poland,” **Workshop on Europeanisation of Public Administration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland**, organised by the College of Europe – Natolin, the Institut für Europäische Politik – Berlin, the Universität zu Köln and TEPSA, 11 January 2002, Natolin, Warsaw, p.7.

<sup>88</sup> “The Management of the Accession Process in Poland (EU-Related Decision-Making)” in **Workshop on Europeanisation of Public Administration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland**, organised by the College of Europe – Natolin, the Institut für Europäische Politik – Berlin, the Universität zu Köln and TEPSA, 11 January 2002, Natolin, Warsaw, p.13.

Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiş ve Türkiye'nin AB'ye katılım süreci resmi olarak başlamıştır.

AB'nin bir üyesi olmak amacıyla yaşanacak bu sürecin, iç ve dış olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Katılım süreci bir yandan gerek AB kurumları nezdinde gerekse üye devletler nezdinde sürdürülmesi gereken diplomatik faaliyetleri ve temasları içerdiği gibi diğer yandan da tüm kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğu olan bir mevzuat uyum sürecini ve ülke çapında gerçekleştirilmesi gereken bir uygulamayı içermektedir.

Katılım sürecinin her biri uzmanlık ve çok yoğun bir çalışma temposu gerektiren bu iki boyutunun tek bir yapı altında yürütülmesi ilk bakışta iki boyut arasında sıkı bir bağlantı sağlanabileceği izlenimi vermekte ise de söz konusu ikili süreç ayrı uzmanlık ve yetkileri gerektirmektedir. Katılım süreci ve müzakerelerin yürütülmesindeki iç ve dış koordinasyonun ayrılmasının önemli nedenleri olduğu gibi sürecin daha sağlıklı ve verimli işlemesi de bu şekilde sağlanabilecektir.

Tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de Dışişleri Bakanlığı, görev tanımı gereği, ülkenin tüm dış ilişkilerinin yürütülmesinde sorumlu olmakta ya da yer almaktadır. Gerek siyasi, gerek ekonomik dış ilişkilerde, çok ülkeli veya ikili ilişkiler çerçevesinde, Dışişleri Bakanlığının tek olarak veya ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte önemli rolü bulunmaktadır. Bu noktada, Türkiye'nin, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinden daha farklı bir konumu vardır. Türkiye'nin dış ilişkileri, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine oranla çok daha kapsamlı ve çok yönlü olarak nitelenebilir.

AB'ye katılım sürecinde, Dışişleri Bakanlığımızın merkez teşkilatının yanı sıra, AB Nezdindeki Daimi Temsilciliğimiz ve tüm üye devletlerdeki temsilciliklerimiz yoğun bir diplomasi trafiğini yürütmek ve AB ile ilişkilerde dış koordinasyonun sağlanmasında önemli rol üstlenmek zorunda kalacaktır. Olağan konu ve görevlerinin yanında, AB ile müzakere sürecindeki ilişkilerimiz doğrultusunda genişleyecek olan görev tanımı ile Dışişleri Bakanlığı oldukça yoğun bir gündeme sahip olacaktır.

İç koordinasyon boyutu ele alındığında, AB'ye yeni üye olan 10 ülkenin deneyimleri de incelendiğinde, müzakere sürecinde çok iyi yapılandırılmış bir koordinasyon mekanizmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Yaklaşık 80.000 sayfalık AB müktesebatına hem

yasal hem uygulama açısından uyumun sağlanması oldukça zor ve kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Tüm kurumların içinde yer alacağı ve sektörlerine ilişkin taahhütlerde bulunmasını ve bu taahhütlerini hayata geçirmesini kapsayacak olan bu uzun ve yoğun sürecin koordinasyonu, kamu kurum ve kuruluşları ile yakın işbirliğini gerektirdiği gibi, kurumlar arasında uyumun sağlanması ve kurumlar arası sorunların çözümünün sağlanması açısından da yetki ve sorumluluğu gerektirmektedir.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 27 Haziran 2000 tarihinde kabul edilen 4587 sayılı Kanunla<sup>89</sup> kurulmuş ve söz konusu Kuruluş Kanunu ile, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin kurulması ve bu Genel Sekreterliğin teşkilât ve görevlerine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde Dışişleri Bakanlığınca yürütülen dış ilişkilerin koordinasyonu ve katılım müzakereleri dahil tüm dış temas ve müzakereler çerçevesinde aşağıda belirtilen görevleri yürütür.<sup>90</sup>

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülecek iç uyum çalışmalarında plan ve programlara uygun olarak koordinasyonu sağlamak.
- b) Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması amacıyla oluşturulacak kurul ve komitelerin sekretarya hizmetlerini yürütmek ve anılan kurul ve komiteler tarafından alınan kararların uygulanmasını yönlendirmek.
- c) Hükümetin ve oluşturulacak kurul ve komitelerin kararları doğrultusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak.
- d) Görev alanına giren konularda sözleşme ile yurt içi veya yurt dışında gerçek ve tüzel kişilere araştırma, etüt ve tercüme işleri yaptırmak.
- e) Yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlere ilişkin olarak yönetmelik, tebliğ, genelge ve benzeri düzenleyici işlemleri Başbakanlık vasıtasıyla yapmak.

---

<sup>89</sup> "14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu" ile "13.12.1983 Tarihli ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun (4 Temmuz 2000 tarih ve 24099 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.)

<sup>90</sup> 4 Temmuz 2000 tarihli ve 24099 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"un 2. Maddesi.

Kuruluş Kanunu ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine verilen görevlerden de anlaşılacağı üzere, Türkiye’de AB ile ilişkilerin yürütülmesinde de iç ve dış koordinasyon ayrımına gidilmiştir. Genel Sekreterlik, Türkiye’nin resmi adaylık statüsünü kazanmasının hemen ardından, kurumların AB’ye üyelik doğrultusundaki çalışmalarının koordinasyonundan sorumlu kılınmıştır.

AB mevzuatına uyum çalışmalarının yürütülmesi amacıyla oluşturulan İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin çalışmaları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin başkanlığında yürütülmektedir. İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin görevleri şunlardır:

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarının görevleri çerçevesindeki AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak.
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının, AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili olarak görev alanlarına giren konulardaki önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak.
- c) Özel sektör, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevrelerin AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak.
- d) AB’ye uyum için gerekli mevzuat değişikliğine ilişkin öncelikleri belirlemek ve çalışmaları yönlendirmek.
- e) Mevzuat değişikliği önerileri hazırlayıp ilgili kurul ve komitelere sunmak.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, başkanlığını yürüttüğü İç Koordinasyon ve Uyum Komitesine bağlı olarak faaliyet gösteren 9 alt komitenin<sup>91</sup> koordinasyonunu da sağlamaktadır. Bu alt komitelerin yanı sıra, 11 Nisan 2000 tarih ve 3/2000 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı ile oluşturulan 8 alt komitenin<sup>92</sup> ve bu komiteler altında yer alan çalışma gruplarının çalışmalarının, toplantılarının koordinasyonunu da Dışişleri Bakanlığı ve Genel Sekreterlik tarafından yürütülmektedir. Bu alt komitelere ilişkin olarak Genel Sekreterlik, hem komiteler içerisinde yer alan kamu kurumlarının hem de bu kurumlarla

---

<sup>91</sup> 1. Tarım ve Balıkçılık, 2. Tek Pazar, Dış Ticaret ve Rekabet, 3. Ulaştırma, Çevre ve Enerji, 4. Teknolojik Yenilik, Eğitim ve İşbirliği Programları, 5. Bölgesel Gelişme, İstihdam ve Sosyal Politika, 6. Sanayi ve KOBİ, 7. Ekonomik ve Parasal Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistikler, 8. Gümrükler, Vergilendirme ve Mali Kontrol, 9. Siyasi İşler.

<sup>92</sup> 1. Tarım ve Balıkçılık, 2. İç Pazar ve Rekabet, 3. Ulaştırma, Çevre ve Enerji, 4. Teknolojik Yenilik, Eğitim ve Araştırma Programları, 5. Bölgesel Kalkınma, İstihdam ve Sosyal Politika, 6. Ticaret, Sanayi ve AKÇT Ürünleri, 7. Ekonomik ve Mali Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistik, 8. Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafik ve Kara Para Aklanmasının Önlenmesi.

Avrupa Komisyonunun ilgili Genel Müdürlüklerindeki birimlerle koordinasyonunu sağlamaktadır.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, kuruluş kanununda da belirtildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülecek iç uyum çalışmalarında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Özellikle Ulusal Programın hazırlanması ve izlenmesi aşamalarında Genel Sekreterlik, önemli koordinasyon rolü üstlenmiş ve kuruluşundan bugüne kadarki çalışmaları neticesinde fark edilir bir deneyim edinmiştir. Kuruluşundan bu yana henüz dört yıl geçmiş olmasına rağmen Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurumsallaşmış ve AB ile ilişkilerde ve çok kapsamlı bir konu olan iç koordinasyonun sağlanmasında uzmanlık kazanmıştır.

Önümüzdeki süreçte, Türkiye’de AB ile müzakere sürecine ilişkin olarak yapılacak çalışmaları yürütecek idari yapılanmanın, öncelikle AB konusunda deneyimli bir kadrosu ve sürece dahil ilgili kurumlarla koordinasyon içinde çalışabilmesini sağlayacak kurumsal bir alt yapısının olması gerekmektedir. Diğer aday ülkelerin müzakere sürecindeki idari yapılanmaları incelendiğinde, genellikle müzakere çalışmalarını yürüten kurumların, aynı zamanda müktesebat uyum sürecinin koordinasyonundan sorumlu kurumlar oldukları görülmektedir.

AB’ye uyum sürecinde, bugüne kadar, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından, bakanlıklar, diğer kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile ortak bir çalışma yürütülmüş ve koordinasyon sağlanmıştır. Çalışmaları neticesinde Genel Sekreterlik, AB’ye katılım sürecinde müzakere pozisyonlarını hazırlayacak olan alt komiteleri ve çalışma gruplarını da koordine edebilecek tecrübeye ve ekibe sahip olmuştur.

Aynı işleyişin müzakere aşamasında da sürekliliğinin sağlanması önemlidir. Bu noktada, bugüne kadar yapılan çalışmalar sırasında edinilen bilgi birikimi ve deneyim önem kazanmaktadır. Bu birikim ve deneyimden müzakere sürecinde yararlanılması, koordinasyon yapılanmasının farklı ve yeni bir yapıya dönüştürülmesi ile ortaya çıkacak zaman kaybını engelleyecek; müzakere aşamasındaki koordinasyonun bugüne kadarki yapı ile temelde aynı doğrultuda ilerlemesi süreci hızlandıracak ve daha verimli gelişim göstermesini sağlayacaktır. Bu bağlamda, kuruluş amacı ve AB ile ilişkiler çerçevesindeki işlevi açısından Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, müzakere sürecinin iç koordinasyonundan sorumlu olması sürecin devamlılığını sağlayacaktır.

Müzakere sürecinde üstleneceği rol çerçevesinde, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin yapısında ve görev tanımında değişikliklere gidilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Kuruluş aşamasında Başbakanlığa bağlı olarak yapılandırılan, daha sonra 2003 yılında Dışişleri Bakanlığına bağlanan Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, AB'ye katılım sürecinde, Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak yapılandırılması, müzakerelerin yürütülmesinde üstleneceği rolü en etkin şekilde sürdürebilmesini sağlayacaktır. Başbakanlığa bağlı bir yapılanma ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin konumu, çalışmalarının koordinasyonunu sağlayacağı tüm kamu kurum ve kuruluşlarına eşit mesafede olacaktır. Ayrıca, müzakerelerin koordinasyonunun Başbakan'a bağlı olması, konuya ve sürece sağlanan siyasi desteği daha da vurgulayacak ve Genel Sekreterliğin görevini yaparken daha güçlü bir desteğe sahip olmasını sağlayacaktır.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, genel sekreterlik yerine müsteşarlık olarak yapılandırılması, müzakere sürecinde gerekli olacak daha güçlü konumu edinmesini sağlayacaktır. Genel Sekreterliğin üstlendiği ve üstleneceği görevler itibarıyla, sekreterlik yapısı zayıf kalmaktadır.

Diğer yandan, kamuda yeniden yapılanma ve reform çalışmaları sürdürülmektedir. Hazırlanmış olan "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları teşkilat kanunlarını "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" çerçevesinde gözden geçirecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 24'üncü maddesinde, bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu Kanunun 17'nci maddesinin (b) bendinde "bağlı ve ilgili kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca birim kurulamaz" hükmü yer almaktadır. Genel Sekreterliğin bağlı bulunduğu Dışişleri Bakanlığı bünyesinde ise AB ile ilişkilerin takibi ile görevli bir Genel Müdürlük bulunmaktadır.

Ayrıca, tasarıya göre, bağlı kuruluş ancak Başbakanlığın bağlı kuruluşu ise Müsteşarlık düzeyinde teşkilatlanabilir. Bakanlıkların Müsteşarlık düzeyinde bağlı kuruluşu olamaz. Bakanlıklarda bağlı kuruluşlar ancak Genel Müdürlük veya Başkanlık düzeyinde kurulabilmektedir.

## SONUÇ

AB'ye üyelik hedefi, çok uzun ve karmaşık bir süreç sonunda ulaşılabilecek bir hedefdir. Bu kapsamlı sürecin yürütülmesi, özellikle Türkiye gibi coğrafi ve demografik açıdan büyük bir ülkede daha da problemlili ve aynı zamanda önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tez çalışmasında Polonya'nın müzakerelerin yürütülmesi ve katılım sürecinin koordinasyonu için oluşturduğu yapılanmanın incelenmesinin ve Türkiye'ye örnek olabilecek yapılanma özelliklerinin değerlendirilmesinin temel nedeni de kaynağını bu noktada bulmaktadır. Coğrafi açıdan büyük ve yaklaşık 40 milyon nüfusu olan Polonya, entegrasyon sürecinin koordinasyonu ve yürütülmesi çerçevesinde Türkiye için, Birliğe yeni üye olan diğer dokuz ülkeye oranla çok daha belirgin ve kıyaslanabilir bir örnek olarak değerlendirilebilmektedir.

Polonya'da 1991 yılında imzalanan Avrupa Anlaşması ile başlayan "Avrupalılaştırma (Europeanisation)" süreci, Polonya'nın idari yapılanmasında pek çok değişikliği beraberinde getirmiştir. Müzakerelerin başlaması beklentisi ile 1996'da, yeni bir kurumsal düzen oluşturan; işbirliğinin, bilgi akışının ve AB ile ilişkiler konusunda görevli bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımının temellerini tanımlayan "Ulusal Entegrasyon Stratejisi" ile merkezi idarede bir reform gerçekleştirilmiştir.

Polonya, müzakere sürecinin yapılanmasını 1996'da yani müzakerelerin açılmasından iki yıl önce gerçekleştirmiştir. Türkiye, Aralık 2004'teki zirvede müzakere tarihi verilmesini ve 2005'te müzakerelerin başlamasını beklemektedir. Dolayısıyla, müzakerelere ilişkin yapılanmanın belirlenmesi önem kazanmıştır.

AB'nin bir üyesi olabilmenin gereklilikleri ortadadır ve Türkiye için AB'ye katılım müzakerelerinin başlangıç tarihi verildiğinde artık, Türkiye'nin üyeliğinin hangi şartlar temelinde gerçekleşeceği gündemde olacaktır. Katılım koşulları, AB ve üyesi olan devletlerle gerçekleştirilecek olan katılım müzakereleri ile belirlenecektir. Bu nedenle, bu yeni sürecin ortaya çıkaracağı sorunlarla baş edebilmek ve katılım müzakerelerini yürütebilmek için Türkiye, gerekli yapısal değişiklikleri yapmak ve pek çok kişi ve kurumu sürece ilişkin konularda görevlendirmek durumundadır. Türkiye'nin entegrasyon politikasının oluşturulması ve politikanın uygulanmasından sorumlu olan kurumsal yapılanmanın şekillendirilmesi, açık



bir şekilde belirlenmiş görevleri, tanımlanmış bir hiyerarşiyi, sorumluluklar ve yetkiler arasında dengeyi ve AB'nin kurumları ile uyumluluğu esas almalıdır.

Müzakere yapılanmasının belirlenmesinde ve müzakerelerin sürdürülmesinde önemli bir husus, AB'ye katılım sürecinin gerek yapısı ve gerek önemi nedeniyle, Türkiye'nin diğer dış politika konularından ayrı bir yere sahip olmasıdır. Yapı itibarıyla, AB'ye uyum ve katılım süreci hem iç hem dış boyutu olan bir süreçtir. Ülke içinde ve ülkenin tüm kurumlarının katılımı ile gerçekleştirilen uyumun AB ülkeleri ile müzakeresi söz konusudur. Dışişleri Bakanlığı, sürecin dış politika boyutunu şekillendirirken, ülke içerisindeki uyum ve müzakerelere hazırlık çalışmaları, müzakere pozisyonlarının hazırlanması, tüm bu faaliyetlerin koordinasyonu AB'ye katılım sürecinin iç politika kapsamında yer alması gereken unsurlarıdır.

AB üyeliği yolundaki süreçte, uyumlaştırılacak AB mevzuatının bir yandan yoğun ve oldukça teknik bir yapıya sahip olması, diğer yandan yatay olarak genişliği nedeniyle pek çok kurumun görev alanına girebilmesi nedeniyle, uyum çalışmalarının teknik düzeyde ve tüm ilgili kuruluşların katılımı ile gerçekleştirilmesi önemlidir. Bu çerçevede, Polonya'da oluşturulan görev alt grupları gibi bir yapılanma Türkiye'de de gerçekleştirilirse, müktesebat uyumunun teknik uzmanlar düzeyinde yürütülmesi sağlanabilecektir. Mevzuat uyumunda, görev tanımları itibarıyla uyum çalışmalarında yer alması gereken tüm kurumların, oluşturulacak alt grupların kendi görev ve sorumluluk alanları ile ilgili olanlarının üyesi olması önemlidir.

Bazı kurumların müzakerelerde üstleneceği role örnek vermek gerekirse, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, AB katılım sürecinde büyük öneme sahip Ulusal Kalkınma Planı için bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlamış bulunmaktadır. Bölgesel kalkınma planları bu plan doğrultusunda şekillenecektir. Dolayısıyla, DPT Müsteşarlığı, müzakerelerde, bölgesel politikalar alanında başlıca rolü üstlenecektir. Hazine Müsteşarlığı, ekonomik kriterler alanında, Katılım Öncesi Ekonomik Programı hazırlayan kurum olarak önemli görev üstlenecektir. Maliye Bakanlığı, vergi, mali kontrol müzakere başlıklarında asli rol oynayacaktır. Dış Ticaret Müsteşarlığı, dış ekonomik ilişkiler, Gümrük Birliğine ilişkin yükümlülüklerimiz bağlamında müzakerelerde önemli rol alacaktır. Dolayısıyla, bu örneklerde belirtildiği gibi, kurumların görev alanlarına ilişkin gruplarda yer alması ve müzakerelerde sorumlu olması gerekecektir.

AB'ye katılan ülkelerin müzakereleri yürütmek amacıyla 31 müktesebat başlığı için oluşturduğu gruplar, aynı zamanda iç uyum çalışmalarını da yürüten gruplardır. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği iç uyum çalışmalarının hem koordinasyonunu yapmakta hem de ilgili bakanlık ve kuruluşlarımıza mümkün olduğu kadar uzman desteği ve bilgisi sağlamaktadır. Dolayısıyla, AB'yle yürütülecek müzakerelerin Genel Sekreterlik görevleriyle ve kadrolarıyla yakından ve doğrudan ilgisi vardır.

AB ile uyum süreci, kamu kurum ve kuruluşları yanı sıra toplumun tüm kesimleri ile yakın bir diyalogu gerektirmektedir. Bu nedenle Genel Sekreterlik görevlerini yerine getirirken meslek örgütleri, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı görüş alışverişinde bulunmakta ve işbirliği yapmaktadır. Bu işbirliğinin müzakere sürecinde de sürdürülmesi gerekecektir.

Koordinasyonun etkinliği çerçevesinde, Dışişleri Bakanlığının konuya ilişkin olarak uzmanlaşma ve personel sayısı açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bakanlık içerisinde, AB ile ilişkilerde görevli Bakanlık temsilcileri, sayı olarak az olduğu gibi, AB'ye katılım sürecine ilişkin olarak uzmanlaşma olanağına yeterince sahip değildir. Bunun temel sebebi ise, Bakanlık görevlilerinin, atama dönemlerinde Bakanlıktaki görevlerinden ayrılarak, yurt dışındaki temsilciliklerde görevlendirilmesidir. Bakanlığın söz konusu işleyiş kuralı, AB ile müzakere sürecinde sürekliliği ve tutarlılığı olumsuz yönde etkileyebilecek bir faktör olarak değerlendirilebilir. Müzakere süreci, uzun soluklu bir süreçtir ve bu süreçte görev alacak kamu görevlilerinin, tam bir uzmanlık düzeyine erişmiş olmasını ve uzun süreli katılımını gerektirmektedir. Özellikle, Türkiye'nin AB ile sürdüreceği müzakerelerin yeni üye olan 10 ülkeye oranla daha uzun bir döneme yayılması olasılığı göz önüne alındığında, süreklilik ve uzmanlaşma gerekliliği daha da önem kazanan bir kriter olarak ortaya çıkmaktadır.

Polonya'nın beş yıl süren müzakerelerinin koordinasyonu için başlangıçta belirlenen yapı dört yıl boyunca devam etmiştir. Başbakana bağlı bir koordinasyon yapısı oluşturan Polonya, Başbakanın rolünü öncelikle, kurumlar arası ilişkilerde bir hakem olarak değerlendirmiş, ayrıca kurumların üstünde ve tüm bakanlıklara eşit mesafede olan konumunu da müzakere sürecinin etkili ve verimli olmasını sağlayan bir faktör olarak kabul etmiştir. Türkiye için de, Başbakana bağlı bir teşkilatlanma Türkiye'nin müzakere sürecinin de etkinliğini ve sürekliliğini sağlayacaktır.

Polonya’da 2001 yılı sonunda, müzakere sürecinde Dışişleri Bakanlığının rolünün artması şeklinde ortaya çıkan değişiklik, şekil açısından bir değişiklik olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu son bir yıla girerken, müzakere başlıkları çerçevesindeki tüm müzakere pozisyonları hazırlanmış, sürecin teknik bölümü tamamlanmış ve geriye sadece siyasi bir karar verilmesini gerektirecek nihai pazarlık süreci kalmıştır. Bu nedenle, son aşamada Dışişleri Bakanlığının etkinliği artırılmıştır. Ancak, Aralık 2003’teki nihai anlaşmanın sağlanmasında son temasları gerçekleştiren ve sözü söyleyen yine Başbakan olmuştur.

Yapılan değerlendirmeler neticesinde, Türkiye’nin müzakerelerinin yürütülmesinde, iç ve dış koordinasyonun ayrılmasının, dört yıllık geçmişine rağmen Türk kamuoyu, sivil toplumu ve Avrupa Birliği kurumları başta olmak üzere hemen her çevrenin AB konusunda bilgili ve yetkili kabul ettiği bir kurum olarak ortaya çıkmış olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin müzakerelerin yürütülmesinde iç koordinasyonla görevlendirilmesinin ve yapısının yeni Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının da öngördüğü esaslar çerçevesinde Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak güçlendirilmesinin önümüzdeki müzakere sürecinin hızlı ve etkin bir biçimde sürdürülmesi için uygun bir yapılanma olacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

### KİTAP VE MAKALE

- Avery, Graham, “The Enlargement Negotiations,” Cameron, Fraser (ed.), **The Future of Europe: Enlargement and Integration**, Routledge, London, 2003, s.35-62.
- C. Blaszczyk, “European Policy-Making in Poland. Institutional and Political Framework,” 1996, B. Lippert, and P. Becker (ed.), “Towards EU-Membership: Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic”, **Europa Union Verlag**, 1998.
- Borkowski, Jan, “Co-ordination of Poland’s European Integration Policy,” **Yearbook of Polish European Studies**, Warsaw University Centre for Europe, Vol.2, Warsaw, 1998.
- Brusis, Martin and Emmanouilidis, Janis A., **Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe**, July 2000, in the context of a project on “Issues and Consequences of Eastern Enlargement,” jointly realized by the Bertelsmann Foundation and the Bertelsmann Group for Policy Research, Centre for Applied Policy Research.
- Friis, Lykke and Jarosz, Anna, “When the Going Gets Tough: The EU’s Enlargement Negotiations with Poland”, **Journal of European Integration**, Vol.23, No.1, Harwood Academic Publishers, 2000.
- Grabbe, Heather, **Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process**, Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.
- Kearney, Brendan, **Enlargement: The Implications for Agriculture**, The Institute of European Affairs, Dublin, Ireland, 2002.
- Kulakowski, Jan, “The European Union Is for Us a Challenge and an Opportunity”, Wizimirska, Barbara (ed.), **Yearbook of Polish Foreign Policy 2000**, Administrative and Maintenance Services, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, 2000, s.37-43.
- Mayhew, Alan, **Enlargement of the EU: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries**, Sussex European Institute Working Paper, No.39, University of Sussex, Brighton, 2000.

- Mayhew, Alan, "Preparation of EU and CEEC Institutions for the Accession Negotiations," **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space**, Sigma Paper, No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98)39, 1998, s.79-92.
- Najder, Zdzisław, "Candidacy and Participation", Wizimirska, Barbara (ed.), **Yearbook of Polish Foreign Policy 2002**, Administrative and Maintenance Services, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, 2002, s.401-410.
- Nicolaidis, Phedon and Den Teuling, Anne-Mieke, "The Enlargement of the European Union: Prerequisites for Successful Conclusion of the Negotiations, (Summary of a conference proceeding, Maastricht, 19-20 February 2001)", **Eipascope**, No.1, 2001, s.21-23.
- Pyszna, Dorota and Vida, Krisztina, **The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary**, Working Papers No.128, Institute for World Economics: Hungarian Academy of Sciences, October 2002.
- Stawarska, Renata, "EU Enlargement from the Polish Perspective", Richardson, Jeremy (ed.), **Journal of European Public Policy**, Vol.6, No.5, 1999, s.822-838.
- Stepniak, Andrzej "Strategy of Poland's Membership in the European Union", **Intereconomics: Review of European Economic Policy**, Vol.37, No.4, Hamburg Institute of International Economics, July/August 2002, s. 183-188.
- Tokarski, Slawomir and Mayhew, Alan, **Impact Assessment and European Integration Policy**, SEI Working Paper, No.38, Sussex European Institute, December 2000.
- Vink, Maarten, **What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda**, ECPR Publications, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2003/research/vink.htm>
- **Completion of Accession Negotiations**, [www.poland.gov.pl/?page=2010000001](http://www.poland.gov.pl/?page=2010000001)

## RAPOR-DOKÜMAN-GÖRÜŞME-INTERNET ADRESLERİ

- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Polonya Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisine Yapılan Çalışma Ziyaretine İlişkin Bilgi Notu**, 24-25 Ocak 2002.
- European Commission, Directorate-General Enlargement, **Enlargement of the European Union: Guide to the Negotiations - Chapter by Chapter**, Information and Inter-institutional Relations, June 2003.
- Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations to the European Union: Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland, **Accession Negotiations: Poland on the Road to the European Union**, Warsaw, October 2000.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, "Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri Süreci," <http://www.ikv.org.tr/arastirmalar/degerlendirmeler/idariyapilanmaonerileri.htm>
- Polonya'nın Türkiye Büyükelçisi Andrzej Ananicz ile Polonya Büyükelçiliğinde yapılan görüşme, Ankara, 28 Mayıs 2004.
- Regulation of the Council of Ministers on enacting of the Government Plenipotentiary for Accession Negotiations with the European Union dated 20.10.2001.
- Resolution no 129 of the President of the Council of Ministers from 31/10/2001 on the Negotiating Team for Accession Negotiations with the EU.
- Regulation No 53 of the President of the Council of Ministers on the Inter-Ministerial Team for the Preparation of Accession Negotiations, 16/07/1998.
- **The European Strategy of the Government of Poland**, adopted by the Polish Government on 15 November 2001.
- The Committee for European Integration, **National Strategy for Integration**, 1997.
- The Law of 8 August 1996 on the Committee for European Integration.
- [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl), Office of the Committee for European Integration
- [www.pol-mission-eu.be](http://www.pol-mission-eu.be), Permanent Representation of the Republic of Poland to the EU
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), European Commission
- <http://www.warsawvoice.pl>, Warsaw Voice
- <http://www.kprm.gov.pl>, The Chancellery of the Prime Minister

## **EKLER**

EK:1 - Polonya'nın Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri Süreci

AŞAMALAR	AVRUPA BİRLİĞİ	RESMİ MÜZAKERE PLATFORMU	POLONYA
<b>AŞAMA 1: TARAMA</b> Polonya mevzuatının AB müktesebatına uyumunun incelenmesi.	<b>AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU</b>  <b>AB DÖNEM BAŞKANLIĞI</b>	<b>BRÜKSEL'DEKİ TARAMA TOPLANTILARI</b>	<b>BAKANLIKLAR ARASI HEYET</b>  <b>MÜZAKERE HEYETİ</b>
<b>AŞAMA 2: MÜZAKERE POZİSYONLARININ HAZIRLANMASI</b> Polonya'nın pozisyonu Müzakere Heyeti tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilir. AB ortak pozisyonu, Avrupa Komisyonu ve AB Dönem Başkanlığının pozisyon önerileri doğrultusunda AB Bakanlar Konseyi tarafından üye devletlerle istişarede hazırlanır.	<b>AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ</b>	<b>LÜKSEMBURG VE BRÜKSEL'DEKİ HÜKÜMETLER-ARASI KATILIM KONFERANSI TOPLANTILARI</b>	<b>BAKANLAR KURULU</b>  <b>AVRUPA ENTEGRASYON KOMİTESİ</b>  <b>MÜZAKERE HEYETİ</b>
<b>AŞAMA 3: MÜZAKERELER</b> Müzakereler, uzmanların toplantıları, yazılı bilgi alışverişi, müzakere problemlerinin çözümü, müktesebat ve aday ülkenin sağladığı ilerlemeye ilişkin açıklamalar çerçevesinde, tam bir uzlaşmaya varılmaya kadar sürer.	<b>AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ</b>	<b>LÜKSEMBURG VE BRÜKSEL'DEKİ HÜKÜMETLER-ARASI KATILIM KONFERANSI TOPLANTILARI</b>	<b>BAKANLAR KURULU</b>  <b>AVRUPA ENTEGRASYON KOMİTESİ</b>  <b>MÜZAKERE HEYETİ</b>
<b>AŞAMA 4: KATILIM ANTLAŞMASI:</b> Nihai bir müzakere paketi halinde, en zor konuların çözümü. Müzakere sonuçlarının onaylanması Katılım Antlaşmasının hükümlerini oluşturur.	<b>AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ</b>	<b>SON HÜKÜMETLER-ARASI KATILIM KONFERANSI TOPLANTILARI</b>	<b>BAKANLAR KURULU</b>  <b>MÜZAKERE HEYETİ</b>
<b>AŞAMA 5: KATILIM ANTLAŞMASININ ONAYLANMASI</b>	<b>UYE DEVLETLERİN PARLEMENTOLARI</b>  <b>AVRUPA PARLAMENTOSU</b>		<b>PARLAMENTO</b>  <b>ULUSAL REFERANDUM YOLUYLA</b> <b>VATANDAŞLAR</b>



## EK:2 – Polonya'daki Görev Alt Grupları

1. Malların Serbest Dolaşımı ve Dış İlişkiler
2. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestliği
3. İşçilerin Serbest Dolaşımı
4. Sermayenin Serbest Dolaşımı
5. Ulaştırma Politikası
6. Rekabet Politikası
7. Tüketicinin Korunması
8. Bilim ve Araştırma
9. Eğitim ve Öğretim
10. İstatistikler
11. Şirketler Hukuku
12. Sosyal Politika
13. Çevre
14. Enerji
15. Tarım
16. Balıkçılık
17. Tarife Sistemleri
18. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu (18 numaralı Bölgesel Politika A1 Grubu ile 19 numaralı Yapısal Politikanın Araçları Alt Grubunun birleştirilmesi ile oluşturulmuştur.)
20. Sanayi Politikası
21. Vergi
22. Ekonomik ve Parasal Politika
23. Dış Politika ve Güvenlik Politikası
24. Adalet ve İçişleri
25. Avrupa Birliği Antlaşmasının Diğer Hükümleri
26. Mali İşler ve Bütçe
27. Kurumlar
28. Kültür ve Görsel-İşitsel Politika
29. Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri
30. Mali Kontrol
31. Sağlıkın Korunması
32. Analiz ve Sosyal ve Ekonomik Etki Değerlendirmesi
33. Üye ve Ortak Ülkelerin Deneyimlerinin Uygulanması
34. Müzakere Hazırlıklarının Bütçesi ve Finansmanı
35. Bilgi Stratejisi
36. Diplomatik Kampanya ve Dış Tanıtım
37. Yabancılar Tarafından Gayrimenkul Alımı
38. Fikri ve Sınai Mülkiyetin Korunması

## DİZİN

---

### A

acquis communautaire · 1, 4  
Açılış Bildirisi · 26  
aday ülke · 2, 5, 6, 15, 41, 52  
adaylık · 1, 54  
Avrupa (Ortaklık) Anlaşması · 18, 19, 20, 22, 58  
Avrupa Birliği · 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 68  
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği · 54, 55, 56, 60  
Avrupa Birliği Katılım Müzakereleri Hazırlıkları için Bakanlıklararası Heyet · 37  
Avrupa Birliği Konseyi (Bakanlar Konseyi) · 13, 15, 21, 41  
Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi · 24  
Avrupa Entegrasyon Komitesi · 9, 11, 17, 20, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 36, 38, 39, 48, 49, 64  
Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi · 20  
Avrupa Entegrasyonu Bakanı · 24, 25  
Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi · 25, 26  
Avrupa Komisyonu · 5, 7, 13, 17, 19, 22, 35, 41, 42  
Avrupa Parlamentosu · 19, 42  
Avrupahılaşma · 58

---

### B

Bakanlar Kurulu · 10, 11, 21, 23, 26, 28, 30, 32, 33, 39  
Baş Müzakereci - Polonya'nın Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi · 11, 17, 24, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 41

Başbakan · 17, 23, 24, 25, 26, 28, 34, 37, 46, 47, 48, 49, 51, 61  
Brüksel · 5, 7, 14, 22, 26, 40

---

### C

Cumhurbaşkanı · 19, 21, 27, 49

---

### Ç

çözüm toplantısı · 7

---

### D

Daimi Temsilciler Komitesi · 13, 41  
Dışişleri Bakanı · 24, 26, 27, 33, 47  
Dışişleri Bakanlığı · 3, 20, 21, 26, 27, 32, 33, 36, 40, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 55, 57, 59

---

### E

entegrasyon · 8, 17, 18, 20, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 45, 49, 50, 58, 59

---

### F

fast-track · 38

---

### G

geçiş dönemi · 4, 6, 10, 15  
genişleme · 5, 41  
Genişleme · 13, 41, 42, 43  
Genişleme Genel Müdürlüğü · 13, 42, 43  
Görev Alt Grubu · 10, 11, 15, 37  
görev grubu · 43

---

**H**

hükümet · 8, 9, 11, 17, 23, 24, 25, 29, 30,  
31, 33, 34, 36, 38, 39, 48, 49, 51  
Hükümetlerarası Katılım Konferansı · 13,  
14, 33, 41

---

**İ**

idari yapılanma · 2

---

**K**

katılım · 2, 3, 4, 6, 7, 13, 14, 15, 17, 22,  
25, 26, 27, 29, 38, 39, 40, 42, 44, 45,  
46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57,  
58, 59, 60  
Katılım Antlaşması · 5, 39  
Katılım Müzakereleri için Görev Gücü ·  
13  
Katılım Ortaklığı Belgesi · 29  
koordinasyon · 2, 3, 16, 17, 18, 19, 20,  
21, 23, 26, 28, 31, 46, 47, 48, 49, 51,  
53, 54, 56, 61

---

**M**

mevzuat · 18, 38, 52, 55  
müktesebat · 1, 7, 8, 10, 11, 15, 56, 59, 60  
müzakere · 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13,  
14, 15, 16, 17, 24, 26, 27, 29, 32, 34,  
35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45,  
46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 58,  
59, 60, 61, 62  
müzakere başlığı · 1, 9, 11  
müzakere başlığının açılması · 4  
müzakere başlığının kapatılması · 15  
Müzakere Heyeti - Polonya'nın Avrupa  
Birliğine Katılım Müzakereleri için  
Müzakere Heyeti · 3, 8, 10, 11, 15, 17,  
23, 34, 35, 36, 39, 50

müzakere pozisyonu · 9

---

**O**

Ortaklık Konseyi · 19, 55

---

**P**

Parlamento · 17, 20, 37, 38, 39, 49  
Polonya · 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14,  
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,  
25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34,  
35, 36, 38, 39, 40, 43, 45, 48, 49, 50,  
51, 58, 59, 61, 64, 65, 66, 67

---

**S**

Sejm · 19, 38  
Senato · 38  
sivil toplum kuruluşları · 3, 17, 55, 56, 60

---

**T**

tarama · 2, 4, 7, 8, 9, 14, 17, 35, 43, 50  
Tarama · 2, 6, 7, 9, 14, 42, 44, 50  
Topluluk · 2, 4, 9, 10, 19, 43  
Türkiye · 1, 3, 4, 13, 26, 44, 45, 48, 50,  
52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 65

---

**U**

Ulusal Entegrasyon Stratejisi · 21, 27, 29,  
31, 49, 58

---

**Ü**

üye devlet · 5  
Üyeliğe Hazırlık için Ulusal Program · 29