

Karar Alma Süreçlerine Çıkar Gruplarının Erişimi Açısından AB Örneği¹

The Case of EU in terms of Access of Interest Groups in Decision-Making Process

Feza Solak Tuğgun²

Öz

Siyasal sistemlerde karar alma süreçlerine erişim, bu süreçte alınan kararları ortak çıkarları doğrultusunda etkilemek isteyen çıkar grupları için belirleyici bir unsurdur. AB'de de AB üyesi olsun veya olmasın farklı ülkelerden ortak çıkarlar etrafında bir araya gelmiş gruplar, AB karar alma süreçlerine erişim sağlamak için faaliyet göstermektedir. Bu çalışmada AB karar alma sürecine doğrudan katılan Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi ile diğer AB kurumlarının (Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Merkez Bankası) çıkar gruplarıyla etkileşimleri ve çıkar gruplarının bu kurumlara erişiminde öne çıkan unsurlar belirlenmeye çalışılmıştır. Buna göre, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi geliştirdikleri etkileşim süreçleri ile çıkar gruplarının erişimini karşılıklı fayda sağlayan bir süreç olarak değerlendirmekte ve bu gruplara farklı erişim noktaları sunmaktadır. AB'nin diğer kurumları ise görev ve yetki alanları kapsamında kurdukları etkileşim süreçleri ile çıkar gruplarına sınırlı erişim noktaları sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Erişim, Avrupa Birliği, Çıkar grubu, Etkileşim

Abstract

Access to decision-making processes in political systems is a determinant factor for interest groups asking for affecting the decisions in accordance with common interests during this process. Groups of different nations, whether they are EU membership or not, gathering with these common interests are active for accessing EU decision-making process. This study deals with interactions of European Commission, EU Parliament, Council of Minister and also other EU institutions (such as; Court of Justice of European Union, European Ombudsman, European Court of Auditors, Economic and Social Committee, Committee of Regions, European Investment Bank and European Central Bank) with interest groups and outstanding factors in access of interest groups to these institutions. Thereto, European Commission, EU Parliament and Council of Minister evaluate access of interest groups as reciprocally benefitting process by their improved interaction processes and submit different access points to these groups. Other EU institutions present limited access points to interest groups by their interaction processes within the context of their scope of authority and assignment.

Keywords: Access, European Union, Interest group, Interaction

Derleme [Review]

Submitted: 17 / 11 / 2018

Accepted: 08 / 05 / 2019

¹ Bu çalışma "Ulus-ötesi Bir Çıkar Grubu Sistemi Olarak Avrupa Birliği: Türk Çıkar Gruplarının Örgütlenme ve Avrupa Birliği Kurumları Karar Alma Süreçlerindeki Etkinliği" adlı doktora tez çalışmasından üretilmiştir.

² Dr. Öğr. Üyesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, fezasolak@ hotmail.com, Orcid: 0000-0002-9928-9005

Giriş

Grup teorisine göre gruplar, politik süreçte devlet tarafından dikkate alınan, pozitif ve gerçek politik çıkarları temsil eden oluşumlardır. Teoriye göre her grupta ortak bir çıkar vardır ve gruba üye olan bireyler bu ortak çıkarlar doğrultusunda çaba harcamaktadır (Woll, 1974: 33-34). Kamu politikaları da çoğu zaman grupların çabalarının bir ürünüdür. Buna göre ortak çıkarlar etrafında bir araya gelmiş gruplar, karar otoriteleri ile etkileşime girerek alınacak kararları yönlendirebilmektedir. Bu etkileşim sürecinde belirleyici unsur, grupların karar alma süreçlerine erişimidir. Erişim vasıtasıyla gruplar, devlet kurumları ile bağ kurarak grubun amaç ve isteklerini gerçekleştirebilmekte, grubun etki gücü ile örgütsel değer ve kapasitesini arttırabilmektedir (Jayapalan, 2002: 149). Bu süreçte erişim kanallarının gruplara açık olması, grupların örgütsel yapısı, statüsü, liderlik yapısı ve maddi kaynakları gibi unsurlar önem taşımaktadır (Anderson, 2010: 21).

AB'de, AB üyesi olsun veya olmasın farklı ülkelerden ortak çıkarlar etrafında bir araya gelmiş gruplar, AB kurumları ile etkileşime girmektedir. Sivil ve üretici çıkarlarını temsil eden bu gruplar çevresel gruplar, bölgesel gruplar, tüketici grupları, firmalar, meslek örgütleri ve çalışan grupların oluşturduğu örgütler olarak ifade edilmektedir (Lehmann ve Bosche, 2003: 6-15). AB düzeyinde alınan kararları çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışan bu grupların AB karar alma süreçlerine erişiminde Değişim ve Kaynak Bağımlılığı Teorileri önem taşımaktadır (Bouwen, 2001: 5). Kişilerarası ilişkileri karşılıklı fayda-maliyet analizine dayandıran ve 1960'lı yıllarda kurumlar-arası ilişkileri analiz etmekte kullanılan Değişim Teorisi, çıkar grupları ile kamu kuruluşları arasındaki fayda-maliyet analizi çerçevesinde kurulacak ilişkilerden her iki tarafın da fayda sağlayacağı yaklaşımını esas almaktadır (Sanderson, 2010: 433; Levine ve White, 1961: 601). Buna göre AB kurumları, fonksiyonlarını yerine getirebilme ve optimal işleyişlerini garanti altına almak için çıkar gruplarına erişim imkanı sağlayacaktır. Örgütlerarası etkileşimle ortaya çıkan ve karşılıklı bağımlılık ilişkisine vurgu yapan Kaynak Bağımlılığı Teorisi ise, örgütlerin ayakta kalması için kaynak sağlamak zorunda olduklarını, bu kaynakları sağlamak için de çevre örgütlere bağımlı olduklarını ifade etmektedir (Donaldson, 1995: 129). AB kurumlarına erişim, kaynak değişimi temeline dayalı olarak çıkar gruplarına verilmiştir. Buna göre AB kurumları, karar alma süreçlerine erişim karşılığında çıkar gruplarından Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'i talep etmektedir (Bouwen, 2001: 6-9). Bu bilgilerden Uzman Bilgisi, belli bir sektöre özgü politika oluşturmak, bu politikaları geliştirmek, oluşturulacak mevzuatın etkilerini ve ortak pazarı daha iyi anlamak için AB karar alma sürecinde ihtiyaç duyulan teknik bilgilerdir. Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi ise çıkar formülasyonuna dâhil olan tarafların sayısı (kuşatan) ile toplumdaki üyelerin geniş bir kesimi tarafından paylaşılan çıkarlar (kuşatan çıkar) ile ilgili bir kavramdır (Charrad, 2005: 9). Buna göre çıkar gruplarının üyelerinin ortak çıkarları hakkındaki bilgiler, Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'dir ve bu bilgiler Yurtiçini Kuşatan Çıkarlar (yurtiçi politika, sosyal alan ve piyasa içinde oluşan ihtiyaçlar) ve Avrupa'yı Kuşatan Çıkarlar (iç pazar, Avrupa ekonomik alanı yani Avrupa politik ve sosyal alanı) Hakkındaki Bilgiler olarak ayrılmaktadır (Smismans, 2006: 281). AB karar alma sürecinde her bir AB kurumunun kurumsal yapısı, yetki ve fonksiyonları ile karar alma sürecindeki rolü, Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi ihtiyacını farklılaştırmaktadır. Buna göre hangi AB kurumunun niçin ve hangi süreçte Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi'ye ihtiyaç duyduğu, bütün AB kurumlarına erişimde bu bilgilerin ne derece önemli olduğu, çıkar grupları ile etkileşimleri bilgi ihtiyacına dayanmayan AB kurumlarına nasıl erişim sağlanacağı, karar alma süreçlerine etki edebilmek açısından önem taşımaktadır. Bu çalışmada, AB kurumlarının çıkar gruplarıyla etkileşim kurduğu ve bu grupların erişimine açık olduğu varsayımından hareketle, her bir AB kurumunun çıkar gruplarıyla etkileşimleri ile çıkar gruplarının bu kurumlara erişiminde öne çıkan unsurlar belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada, AB kurumları karar alma sürecindeki etkinliklerine göre, karar alma sürecine doğrudan katılan AB kurumları ile diğer AB kurumları olarak iki başlıkta ele alınmıştır.

1. AB Karar Alma Süreçlerine Doğrudan Katılan AB Kurumlarına Erişim

AB kurumlarından Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi, AB karar alma sürecine doğrudan katılan kurumlardır. Bu kurumların çıkar grupları ile etkileşimlerinde kurumsal fonksiyonlarına göre ihtiyaç duydukları Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler önem taşımaktadır.

1.1. Avrupa Komisyonu'na Erişim: Uzman Bilgisi Önceliği

Komisyon, AB yasalaştırma sürecinde yasama sürecini başlatan ve yasama önerilerini sunma hakkını elinde tutan bir güç olarak gündem belirleyici bir role sahiptir. Orijinal komisyon önerilerinin en az yüzde seksen'inin Konsey tarafından nihai taslakta kabul edildiği bilinmektedir (Cini, 1996: 147). Bu açıdan çıkar grupları için önemli bir kurum olan Komisyon, Avrupa bütünleşmesinin ilk zamanlarından bu yana AB içinde çıkar grubu faaliyetlerinin gelişmesini destekleyerek, bu gruplara yasama süreçlerine erişim imkânı sağlamıştır. AB'de ulus-üstü çıkar gruplarının işbirliğini teşvik ederek, AB düzeyinde ağların kurulmasına da öncülük eden Komisyon, finansal açıdan ve çeşitli teşvikler sunmak yoluyla da bu grupların desteğini sağlamıştır (Kohler-Koch, 1998: 127; Cram, 1998: 71). Çıkar grupları, Komisyonla sırayla Komisyon üyeleri, bu üyelere bağlı genel müdürlüklerdeki komiser ve bürokratlar, taslakları hazırlayan orta kademedeki görevliler ile bu görevlilerin bilgi ve yardım aldığı uzmanlık ve danışma komitelerine erişim sağlamayı hedeflemektedir (Mazey ve

Richardson, 1993b: 200; Ara, 2004: 51; Cini, 1996:147). Komisyon, çıkar gruplarına ılımlı yaklaşımı ve sağladığı erişim kolaylığı yanında saydamlık ilkesine önem veren bir kurum olarak da dikkat çekmektedir (Greenwood, 2003: 53-57). Komisyonun böyle bir yaklaşım tarzı geliştirmesinde ihtiyaç duyduğu Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'i ilgili çıkar gruplarından sağlama isteği ile meşruiyetini arttırma konusundaki çabası etkili olmaktadır. Değişim ve Kaynak Bağımlılığı Teorileri'ne göre ihtiyaç duyduğu Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'i ilgili çıkar gruplarından sağlayan Komisyon, bu yolla, erişim sağlayan gruplara, yasa önerilerinin çıkarılmasını desteklemek, engellemek veya içeriğini kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirmek konusunda fırsat sunmaktadır (Schmitter ve Streeck, 1994: 176).

Komisyonun ihtiyaç duyduğu Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler ise yasama sürecinin evrelerine göre farklılık göstermektedir. Buna göre karar yapım sürecinin ilk aşamasında politika üreten ve ürettiği politikalarla ilgili bilgiye ihtiyaç duyan Komisyonun, hazırladığı yeni yasama önerileri politik alanda çok özel uzmanlık gerektirebilmektedir. Bu süreçte Uzman Bilgisine ihtiyaç duyan Komisyonun bu talebi, uzman ihtiyacını arttırmaktadır. Ancak Komisyon görevlilerinin Komisyonun yetki alanına giren bütün konularda bilgi sahibi olması mümkün olmadığı gibi Komisyondaki yetersiz kadro ve bütçe kısıtlamaları da bu ihtiyacı karşılamada onu dış kaynaklara yönlendirmektedir. Bu aşamada Komisyon, uzman ve Uzman Bilgisi ihtiyacını ilgili çıkar gruplarından veya danışmanlardan karşılamaktadır. Diğer yandan politikaların kabul edilmesinde üye devletler arasında aracılık rolü üstlenen Komisyon, anlaşma yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve üye devletlerin anlaşmalara uyumunu izleme konusunda sorumlu tutulmuştur. Komisyonun bu görevi onun Avrupa'yı Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi ihtiyacını ve talebini arttırmaktadır. Ancak yasama sürecinin ilk evrelerinde Yurtiçini Kuşatan Çıkarlar Hakkında Bilgi talebi olmayan Komisyon için bu bilgi, Parlamento ve Konseyle müzakere sürecinde yasama önerilerinin düzeltilmesi aşamasında dikkate alınmaktadır (Bouwen, 2001: 25-28).

1.2. Avrupa Parlamentosu'na Erişim: Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi Önceliği

Avrupa Parlamentosu'nun kurumsal yapısı, konumu ve değerleri, Avrupa yurttaşlarının temsilcisi konumunda olması bu kurum çıkar grupları için önemli kılmış, çıkar grubu-parlamento etkileşiminin gelişmesinde ise Parlamantonun artan yetkileri etkili olmuştur. Parlamantonun zamanla artan yasama sürecindeki yetkileri örgütlenme düzeyi düşük, finansal kaynakları kısıtlı çıkar gruplarının Parlamento ile etkileşimlerini arttırmıştır (Arabacı, 2008: 89). Ayrıca Parlamento, komite yapısı gereği çıkar gruplarına erişim kolaylığı sağladığı gibi, Parlamento çalışmaları da çok sayıda çıkar grubuna erişim ve gözlem yapma imkânı sunmaktadır. Bu anlamda çıkar gruplarının Parlamento ile etkileşim kurması güçlü örgütsel yapı ve pahalı çalışmaları gerektirmemektedir (Pollack, 1997: 581). Ayrıca önerilen yasaları düzeltme yeri olan Parlamentoda, sabitlenmiş bir çoğunluğun bulunmaması, her görüşmede yeni baştan çoğunluğun inşasını gerektirmektedir. Bu durum Parlamento içinde önceden tahmin edilemeyen koalisyonlara zemin hazırlamaktadır. Parlamentoda çıkar gruplarının etkileşim kuracakları aktörlerin başında ise Parlamenterler gelmektedir. Seçim usulüyle bağlantılı olarak taleplere duyarlı olması gereken Parlamenterler, ulusal çıkarlarını ve seçmenlerin çıkarlarını Parlamenta taşıma refleksiyle çıkar gruplarıyla etkileşime girmektedir. Bu süreçte çıkar grupları, büyük ölçekli ulusal nitelikte çıkar grubu faaliyetleri ile Parlamenta erişim sağlayabilmektedir. Ayrıca Parlamenterlerin siyasi gruplara bölünmesi, Brüksel'de her parti grubunun bir sekreteryasının olması ve İntergruplar da Parlamenta erişimde önemli araçlar olarak dikkat çekmektedir (Gorges, 1996: 33 ; Bouwen, 2004: 484).

Parlamantonun önüne gelen bir taslakta temel rolü, taslağı inceleyen ve konu hakkında yapılması gereken değişikliklere yönelik rapor yazan raportör oynamaktadır. İlgili komite raportörün yazdığı raporu inceleyerek rapordaki değişiklikleri oylamaya sunmakta, değişiklikler kabul edilirse genel kurula göndermektedir. Ancak raportörün gelen bir yasa taslağı üzerinde rapor hazırlayıp değişiklik önerebilmesi için bilgiye ihtiyacı vardır. Komiteler tarafından yönetilen oturma odalarında üçüncü taraflardan sağlanan bilgi ve uzmanlık, komitelerin rapor taslaklarına yardım etmek için kullanılmaktadır (Greenwood, 2003: 40). Bununla birlikte görüşülen konu ve yasalaştırma sürecinde uygulanan prosedüre göre farklı rollere sahip olan Parlamento, yasama rolünün ışığında pazarı doğru anlamak ve bu yönde yasa geliştirmek için sınırlı miktarda ihtiyaç duyduğu Uzman Bilgisi'ni kendi iç birimlerinden karşılamaktadır (Corbett vd., 1995: 182). Parlamenterler ise seçmenler ile korunan bağlar ve kurulan iletişim dâhilinde yerel ve bölgesel endişeleri dile getirmek, kendi seçmen tercihleri ve ihtiyaçları hakkında fikir sahibi olabilmek için Yurtiçini Kuşatan Çıkarlar Hakkında Bilgi'ye ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla ulusal politik alan ile iç pazarın çıkar ve ihtiyaçları hakkında Parlamenterlere bilgi aktaran ve seçmenleri mobilize etmede önemli bir güç unsuru olan çıkar grupları, erişim açısından avantaj sağlamaktadır. Ayrıca yasama önerilerini Avrupa perspektifinden değerlendiren Parlamento, bu önerilerin AB düzeyindeki etkisini tespit etmek için bilgiye ihtiyaç duymakta (Kohler-Koch, 1997: 12) bu süreçte Avrupa'yı Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler önem kazanmaktadır (Bouwen, 2001: 29-30).

1.3. Bakanlar Konseyi'ne Erişim: Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi Önceliği

Kurumsal yapısı gereği yasama sürecine yönelik sunulan önerilerin ve siyasal açıdan yapılan önemli düzenlemelerin Konseyin onayından geçmesi, Konseyi, Parlamento ve Komisyona göre oldukça güçlü bir kurum yapmaktadır. Ancak Konseyin, çalışmalarını üye ülkelerin temsilcileri ve bürokratları arasında kapalı ilişkiler içinde yürütmesi, çıkar gruplarının Konseye erişimini zorlaştırmaktadır (Dinan, 2005: 233). Bununla birlikte Konseydeki bakanlara erişmek yüksek nitelikli temsil kabiliyetini gerektirmekte, üye ülkelerin bakanlarıyla etkileşim kurabilen çıkar grupları da Konseyde kısmen etkili olabilmektedir. Ayrıca ülkelerin Konseydeki pozisyonu ve Konseyin karar alma sürecinin karmaşıklığı çıkar gruplarının faaliyetlerinden verim almasını engellemektedir. Üye ülkeler bakanları aracılığıyla Konseyde çıkarlarını ifade etmek yerine, Brüksel'de AB düzeyinde karar verilirken kendi ülkelerinin temsilcisi olarak Konseyi etkileme faaliyetlerini yürütmektedir (Arabacı, 2008:88). Diğer yandan çıkar gruplarının Konseyle etkileşiminde Daimi Temsilciler Komitesi'nin (COREPER) ayrı bir önemi vardır. Gündem belirleme konusunda kilit rol oynayan COREPER'ler, Konsey kararlarının ön çalışmasını yaparak bakanların tartışacakları ve anlaşacakları konuları belirlemektedir (Dinan, 2005:233-234). Ayrıca Konsey, ulusal görevlilerin bulunduğu çalışma grupları vasıtasıyla çalışmalarını yürütmektedir. Dolayısıyla ulusal çıkar grupları kendi ülkelerinden atanmış COREPER'lerle veya çalışma grupları vasıtasıyla Konseye erişim sağlayabilmektedir.

Konsey, yasalastırma sürecinde uygulanan prosedüre göre yasama önerisinin son şeklini farklı derecelerde etkileyebilme gücüne sahiptir. Yasama önerilerinin üzerinde ayrıntılara inilmiş olduğu bu süreçte, Konseyin Uzman Bilgisi ihtiyacı önemli ölçüde azalmış olmaktadır. Konseyde ulusal çıkarların ön planda olması ise üye devletin ulusal çıkar kavramının tanımlanmasına yardımcı olacak Yurtiçini Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi'ye ihtiyacını arttırmaktadır. Ayrıca Konseyde temsil edilen devletlerin AB mevzuatını uygulamakla yükümlü olmaları, Konsey için AB mevzuatının uygulanmasını kolaylaştıracak bu bilginin önemini arttırmaktadır. Konseyin ulus-üstü ve hükümetler-arası konumu kolektif fikirleri, kolektif amaçları ve kolektif taahhüt duygusunu somutlaştırmaktadır. Bu durum Avrupa çıkarlarının tespit edilerek bu çıkarların korunması süreciyle de ilgili olduğundan, Avrupa'yı Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler, Konsey için önem taşımaktadır. Bununla birlikte Konseyde yer alan üye devletlerin temsilcileri, ulusal düzeyde seçilmiş ulusal politikacılar oldukları için, bu kişiler kendi ulusal parlamentolarına ve seçmenlerine hesap vermekle yükümlüdür. Dolayısıyla AB düzeyinde yönetimin meşrulaştırılmasında önemli rol oynayan Konseyin, talep ettiği Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'le politik sürece farklı grupların katılımı da desteklenmiş olmaktadır (Bouwen, 2001: 31-35).

Sonuç olarak; AB karar alma sürecine doğrudan katılan Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi, karar alma sürecinin evrelerine ve bu süreçteki fonksiyonlarına göre ihtiyaç duydukları Uzman Bilgisi ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'i sağlayan çıkar gruplarına erişim noktaları sunmaktadır.

2. AB Karar Alma Sürecine Doğrudan Katılmayan AB Kurumlarına Erişim

AB kurumlarından, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası, AB karar alma süreçlerine doğrudan katılmayan kurumlardır. Bu kurumlardan her birinin görev ve yetki alanına göre çıkar gruplarıyla kurdukları etkileşim süreçleri, erişim sürecini yönlendirmektedir.

2.1. Avrupa Birliği Adalet Divanı'na Erişim

AB'nin yargı organı olan Avrupa Birliği Adalet Divanı, AB hukukunun AB içerisinde her yerde aynı şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamakla görevlidir (Fontaine, 2006: 20). Yargı organı olması dolayısıyla karar alma sürecine doğrudan katılmayan Divan, AB düzeyinde karar alma sürecinin kurallarını ve politik sonuçlarını etkilemesiyle dikkat çekmektedir. Buna göre Divan, politikaların oluşturulma sürecinde yaşanan ihtilafları çözüme kavuşturarak farklı kurumların ve üye devletlerin, karar alma sürecindeki etkilerini arttırarak veya azaltarak müzakere sürecine etkide bulunmaktadır (Dinan, 2005: 81). Ayrıca AB hukukunun üye devletlerde doğrudan uygulanması ve AB hukukunun ulusal hukuktan üstün olması gibi iki kuralı gerçeğe dönüştürmesi de Divanın önemini arttırmaktadır (Erhan vd, 2009: 69). Üye devletler tarafından Divan kararlarının doğrudan uygulanması gerekliliği, ulusal düzeyde iç politikalar konusunda karar alma sürecini ve alınan kararları etkilemektedir. Buna göre Divanın, ulusal düzeyde eğitim politikası, endüstri ilişkileri, cinsiyet eşitliği ve kürtaj hizmetleri ile ilgili reklamlar gibi çok çeşitli alanlarda üye devletlerin iç politikalarını etkilediği bilinmektedir (Dinan, 2005:81-82). AB hukukunun ulusal hukuktan üstün olması da karşı çıktıkları ulusal politikalarla mücadele eden çıkar gruplarını, Divanda dava açmaya sevk etmekte, çıkar grupları ulusal kanallardan elde edemedikleri sonuçları, Avrupa hukuk sistemi yoluyla sağlayabilmektedir. Bu durum ulusal politikaların dışında ulus-üstü yapının ortak politikalarına yönelik etki oluşturma süreci için de benzer sonuçlar doğurmaktadır. AB'nin herhangi bir politikasına karşı çıkan ve bu politikaların oluşum sürecini etkileme gücü zayıf olan ulusal hükümetler, AB kurumları ve çıkar grupları, Divanda dava açma yoluna girerek mevcut durumu değiştirebilme konusunda etkin olabilmektedir. Ayrıca AB hukukunun sadece üye devletlere değil, bireylere de uygulanmasının zorunlu kılınması (Bouwen ve McCown, 2007: 426) kendi ulusal

hukuk düzenleri içinde bireylere ileri sürebilecekleri haklar yanında Birlik hukukunun uygulanması konusunda da denetim rolü vermektedir (Baykal, 2002: 5-6).

Avrupa vatandaşlarına kendi hükümetlerinden, Avrupa'nın hukuki yükümlülüklerine uygun davranmalarını talep edebilme hakkı, 1963 yılında Divanda görülen Van Gend En Loos davasıyla gündeme gelmiş, takip eden dönemlerde bu tür davalar çıkar grupları için önemli bir araç haline gelmiştir. Örneğin, İngiliz Fırsat Eşitliği Merkezi, kadın erkek eşitliği ile ilgili İngiliz yasalarını Divana taşımıştır (Dinan, 2005: 79-81). Yine mahkeme bir işyerinde kadın-erkek ayrımcılığı yapıldığına ve İngiltere'de içme suyunun kirletildiğine ilişkin davalarda, ilgili üye devletler aleyhine kararlar vermiştir (Mazey ve Richarson, 1993a: 15-16). Ayrıca ekonomik çıkar gruplarının işlem ve tazminat davaları yoluyla üye devletlerin haksız uygulamalarına karşı Divana başvurması (Alkan, 1999:49), ulusal devletleri ve AB kurumlarının uygulamalarını hukuksal sınırlar içine çekmelerini sağlamıştır. Çıkar grupları, kendi lehlerine olması veya beklentilerine cevap vermesi durumunda Divan kararlarının uygulanması konusunda takipçi rol üstlenmekte, gerekirse AB kurumları ve hükümetler üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Özellikle kadın ve çevre grupları (ayrıca sendikalar) kendi çıkarlarına yönelik önemli politika değişiklikleri içeren Divan kararlarını (Lehmann ve Bosche, 2003:42) ve mahkeme yorumlarını yakından takip etmektedir. Ayrıca AB kurumlarının işlemlerine dair açılan davaları ele alan Divan (Erhan vd., 2009:67), bu yönüyle çıkar gruplarına, kendi çıkarları aleyhine alınan karar ve gerçekleştirilen uygulamalara karşı dava açabilme imkânı sunmaktadır. Divanın yaptırım gücü daha çok para cezası ile sınırlı olsa da sorunların mahkemeye intikal ettirilmesi ve mahkeme kararıyla ulusal hükümetlerin uygulamalarının değiştirilmesi çıkar grupları için önemli bir fırsat oluşturmaktadır. Ancak Divan aracılığıyla çıkar arayışına yönelik izlenecek sürecin zor bir süreç olması, tüm çıkar grupları için bu yolun kullanılmasını mümkün kılmamaktadır. Ulusal düzeyde ve AB düzeyinde çıkarlarını gerçekleştirilmeye yönelik faaliyetlerinde başarılı olamayan çıkar grupları, Komisyonu, Divana dava açmaya ikna edebilme yolunu seçebilmektedir. Bu konuda etki gücü olmayan ve şikâyetçi olunan konudan doğrudan etkilenen çıkar grupları ise ulusal mahkemelerde dava açma yoluna giderek konuyu Divana taşıyabilmekte, şikâyetçi olunan uygulamadan etkilenen kişileri de dava açmaya ikna edebilmektedir. Ancak bu süreçlerin her aşaması ayrı bir güç ve çabayı gerektirmektedir. Dava eyleminin sonu belirsiz uzun bir süreç olması, ağır mali yükler getirmesi, yüksek temsil kabiliyetine sahip, finansal kaynakları yeterli, hukuksal konuda donanıma sahip çıkar grupları için bu yolu daha uygun kılmaktadır (Eising, 2008: 13 ; Lehmann ve Bosche, 2003: 42).

2.2. Avrupa Ombudsmanı'na Erişim

Avrupa Ombudsmanı, AB kurumlarının faaliyetlerine ilişkin olarak, üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelen kötü idare (idari düzensizlikler, haksızlık, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, bilgi eksikliği veya bilginin reddi, şeffaflık eksikliği, AB kurumlarıyla görevliler arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı, rekabetin işleyişi, işlemlerde gereksiz gecikme, yanlış prosedür uygulama vs.) ve hukuka aykırılık iddialarını incelemekle görevlidir (Cullingworth, 2004: 117; Erhan vd., 2009: 77-78). Görev alanı Avrupa Birliği Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki kurumları kapsayan Ombudsman, üye ülke hükümetleri organları ile ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler hakkında soruşturma yetkisine sahip değildir. Ayrıca ulusal nitelikteki Ombudsmanlardan farklı olarak ulus-üstü düzeyde faaliyet göstermektedir (Reif, 2004: 374; Warleigh, 2002: 140). Birliğin karar alma sürecinde etkin bir kurum olmayan Ombudsman, soruşturma yapma ve rapor hazırlama yetkisiyle dikkat çekmektedir. Yaptığı soruşturmaları bir raporla Avrupa Parlamentosu'na sunan Ombudsman, görevini yaparken tamamen bağımsız hareket etmektedir. İkna etme ve öneri getirme usulüyle çalışan Ombudsmanın herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Ombudsman, AB içinde yaşayan kişilerin karşılaştıkları sorunları çözüme kavuşturma ya da öneride bulunma sürecinde çıkar gruplarıyla etkileşime girmekte, çıkar grupları kötü yönetim uygulamalarına dönük şikâyetleri Ombudsmana taşıyabilmektedir (Reif, 2004: 237). Kural gereği şikâyet sahibi iddia edilen kötü yönetimden etkilenmese dahi Ombudsmana başvurabilmektedir (Harden, 2001: 124). Ombudsman, başvurular sonucunda şikâyeti inceleyerek ikna yoluyla veya ikna yoluyla çözemediği konuları Parlamento'ya rapor ederek, konunun tazmini ve telafisi hakkında alternatif önerebilmekte, bu yollarla, ilgili kurumlarda düzenlemelere gidilmesini sağlayabilmektedir. Örneğin Ombudsman, Fransız sınırı ile Madrid arasında hızlı tren bağlantısını içeren Madrid-Barselona-Perpignan-Montpellier ekseninin Trans-Avrupa Ağı projesini gerçekleştirme sürecinde maliyetin dörtte biri'nden fazlasını karşılayacak olan Avrupa Yatırım Bankası'nın çevresel etki değerlendirmesini yapmadığına yönelik bir şikâyeti incelemiştir. Ombudsman, Avrupa Yatırım Bankası'ndan projeye mali kaynak aktarmadan önce değerlendirme dökümanının sağlanmasını istemiş, banka ise kurallarını değiştirmeyi ve belgelendirme şeklini geliştirmeyi kabul etmiştir ("Decision of the European Ombudsman Closing...", 2014). Bu uygulamaya benzer çoğu uygulama, çıkar grupları ile Ombudsman etkileşimini geliştirmektedir. Çoğu çıkar grubu Ombudsmana başvurarak çıkar konusu işlemin gerçekleştirilmesi konusunda çaba gösterirken, aynı zamanda kamuoyu oluşturarak destek sağlamakta, dolaylı olarak da Parlamento'ya ulaşmaktadır. Ombudsman kendisine gelen şikâyetleri soruşturması sonucunda birtakım mesajlar verme rolüyle de dikkat çekmektedir. Polonya'da bazı gruplar, 2001 yılında sel nedeniyle Polonya'nın yeniden yapılandırılması çalışmalarında Avrupa Yatırım Bankası'nı çevresel etki değerlendirmesi direktiflerine uymadığı gerekçesiyle Ombudsmana şikâyet etmiştir. Ombudsman bu şikâyetle kritik bir açıklama yaparak, Avrupa Yatırım Bankası'na yönelik önemli bilgileri gündeme getiren çıkar gruplarının anahtar rolüne dikkat çekmiştir. Yine

AB'nin yeni kimyasallar düzenlemesi REACH ile ilgili olarak Greenpeace, Komisyonla Kimya endüstrisindeki çıkar grupları arasındaki ticari çalışma yerlerini eleştirmeye yönelik açıklama yapmıştır. Komisyon sözcüsü, Greenpeace tarafından yapılan açıklamanın haksız ve asılsız bir iddia olduğunu dile getirmiştir. Bunun üzerine Greenpeace yanlış ve iftiralara dayalı suçlama iddiasıyla Ombudsmana başvurmuştur. Ombudsman şikâyet sonucu Komisyon sözcüsünün açıklamasında kötü yönetime dayalı bir kanıt bulamadığını açıklayarak AB yasalastırma sürecinde çıkar grupları ile ilişkilerde şeffaflığın önemini dile getirmiştir ("Ombudsman, NGOs can help EU institutions...", 2014).

2.3. Avrupa Sayıştay'ına Erişim

Birliğin gelir ve harcamalarını inceleyerek işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyen Sayıştay, karar alma sürecinde etkin olan bir kurum değildir. Ancak fonların AB kurumları tarafından yönetimini denetleyerek bu konuda rapor hazırlama yetkisine sahiptir. Sayıştayın, yapısal fonların yönetimiyle ilgili raporları ise iyileştirilmesi mümkün olan alanlara dikkat çekmesi yönüyle önem taşımaktadır. Örneğin Sayıştayın 1992 yılında hazırladığı raporunda, çeşitli projeleri finanse etmekte kullanılan topluluk fonlarının bazı olumsuz sonuçlar doğurduğu ve bu sonuçların telafi edilmesi için Birliğin diğer fonlarından yararlanılması gerektiği belirtilmiştir (Baker, 1997: 52). Diğer yandan çıkar gruplarıyla etkileşimleri de bu kapsamda şekillenen Sayıştayın, topluluk fonunun kullanımına yönelik tespitleri özellikle çıkar grupları tarafından yakından takip edilmektedir. Örneğin, İspanya'da yapısal fonların kullanılmasından kaynaklanan çevre ihlalleri konusundaki Sayıştay kayıtları önemli bir ihbar rolü oynamıştır. Yine WWF International, İsviçre merkezli Avrupa ve Ortadoğu'daki bölgesel ofisleri ile koordinasyon sağlayarak, mektup kampanyaları yoluyla üyelerini harekete geçirerek bu tür yaklaşımlara karşı çıkmıştır (Greenwood, 2003: 155-156). Özellikle çevreci gruplar AB anlaşmalarında yer alan çevre projelerinin uygulanması sırasında göz ardı edilen hususlara karşı Sayıştay yolunu kullanmışlar (Baker, 1997: 52), bu konularda topluluk kurumları tarafından verilen kararların iptali konusunda çaba göstermişlerdir.

2.4. Ekonomik ve Sosyal Komite'ye Erişim

Ekonomik ve Sosyal Komite, ekonomik ve sosyal alanda faaliyette bulunan çeşitli mesleki ve sosyal kesimleri temsil eden ve politik niteliği bulunmayan AB'nin danışma organı olarak faaliyet gösteren bir kurumdur (Lodge ve Valentine, 1980: 276). Komite, işçileri, işverenleri, üreticileri, çiftçileri, işadamlarını, zanaatkarları, kooperatifleri, küçük ve orta ölçekli işletmeleri, çevrecileri, tüketicileri vb. grupları temsil etmektedir (Karluk, 2007: 148). Bu anlamda AB'de çıkar gruplarının resmi olarak temsil edildiği, çıkar gruplarının taleplerini, isteklerini ve yasama tasarımları hakkındaki görüş ve düşüncelerini iletebilecekleri kurum Ekonomik ve Sosyal Komite'dir. Ayrıca, AB müktesebatında, Komisyon önerilerinin taslak halinde Komite'ye sunulması zorunlu kılınmıştır. Ancak karar alma sürecinde önem arzetsen de Komitenin görüşleri bağlayıcı değildir. Güçlü kesimlerin eğilimlerini yansıttığı için Konsey ve Komisyon üzerinde ağırlığa sahiptir (Erhan vd., 2009: 71). Çıkar grupları Komitede temsil edilerek ve çeşitli etkileşim süreçleri geliştirerek Komite içinde etkin olmaya çalışmaktadır. Üyeleri genellikle üye ülkelerdeki örgütlenmiş çıkar gruplarından seçilen Komitede, bir üye ancak tek bir grupta görev alabilmektedir. Örneğin işverenler grubundaki bir üye, aynı zamanda çalışanlar grubunun üyesi olamamaktadır (Ateş, 2005:51). Komite üyelerinin niteliği ve konumu, kurumlar üzerinde etkili olabilme açısından önem taşımakla birlikte, Komite üyelerinin, ülkesine ve bölgesine bakılmaksızın Avrupa'daki çeşitli sosyo-ekonomik grupları temsil etmeleri öngörülmüştür. Diğer bir ifadeyle mensup oldukları üye ülkelerin ulusal çıkarlarını değil, ait oldukları mesleki sosyal kesimin ortak çıkarlarını koruma, geliştirme ve AB'deki diğer sosyal kesimlerin çıkarları ile uzlaştırılmaları esas alınmıştır (Andersen ve Kjell, 1991: 20).

Komite, işlevselliği sürecinde birtakım sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bir kere üye ülkeler Komiteye atadıkları kişiler vasıtasıyla kendi tercihlerini öne çıkarttıklarından uzlaşma sorunu sıklıkla yaşanabilmektedir. Ayrıca Komite içinde işveren gruplarının belli bir ağırlığı bulunmaktadır. Bu nedenle Komite, Avrupa düzeyinde örgütlenmiş, çevre, engelliler ve tüketici çıkar grupları gibi sivil çıkarları tam olarak kucaklayamamıştır. Komite bu sorunu AB vatandaşlarının seçimiyle oluşan "İrtibat grupları" vasıtasıyla aşmayı amaçlamıştır. Komitenin taslak raporlarının hazırlanmasında teknik yeterlilik sebebiyle kendi üyelerinden çok dışarıdan uzman kişilere yönelmesi çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Ayrıca her gruptan komite üyeleri AB karar otoritelerine erişmek için lobicilik veya AB düzeyinde şemsiye örgütlerle bağlantı kurmak gibi farklı araçlara yönelmişlerdir. Örneğin tarım çıkar grupları doğrudan Komisyona yönelik etkileşim faaliyetine odaklanmışlardır (Warligh, 2002: 169). Komitenin etkiliği konusunda ise, görüş bildirmesine rağmen yasama organları tarafından yeteri kadar dikkate alınmadığına dair görüşler yanında ortak politika alanlarında yasama süreçlerine katkı sağlayan faydalı bir forum olduğuna dair görüşler bulunmaktadır (Mazey ve Richarson, 1993a: 2-26; Gorges, 1996:35). Bununla birlikte Komite görüşlerinin üçte ikisinin Komisyonda hazırlanan tasarımlara etki ettiği bilinmektedir ("EESC Mission Statement.....", 2014). Diğer yandan Komite, çıkar gruplarının temsil edildiği bir sosyal diyalog ortamının oluşturulduğu Avrupa platformu niteliğiyle de öne çıkmaktadır. Sosyal diyalog, çeşitli çıkar gruplarının toplumu ilgilendiren temel ekonomik ve sosyal sorunların çözümlenmesine ilişkin politikaların belirlenmesi sürecine katılmaları ve bu politikaların uygulanmasında çeşitli roller üstlenmesi olarak tanımlanmakta (Ateş, 2005:46) ve Avrupa Sosyal Diyalogu içinde bir tür sosyal ortaklık kavramını ortaya çıkarmaktadır. Özellikle sektörel düzeyde veya sektörlerarası çeşitli gruplar (işçi ve işverenleri temsil eden örgütler)

arasında oluşan sosyal ortaklık, sosyal veya istihdam politikaları ile ilgili mevzuatı başlatma, bu konularda ortak metinler yayınlama ve bunların uygulanmasını sağlama yoluyla AB yönetim sürecinde yer almaktadır.

2.5. Bölgeler Komitesi'ne Erişim

Bölgeler Komitesi, AB'nin farklı bölgelerindeki yerel sorunları örgüt düzeyine taşımak ve tartışmak, üye ülkelerin ekonomik ve sosyal bütünleşmesini sağlamak amacıyla kurulmuş danışma nitelikli bir kurumdur. Komite, bölgesel çıkarların söz konusu olduğu eğitim, ekonomik ve toplumsal bütünleşme, gençlik, kültür, Avrupa çapında ulaşım, telekomünikasyon ve enerji ağları, halk sağlığı, istihdam politikaları, mesleki eğitim ve sosyal politikalar, çevre sorunları gibi konularda Konsey ve Komisyona görüş bildirmekle yükümlüdür (Wagstaff, 1999: 192). Bu süreçte alınan kararları etkileyebilen Komite, yerel ve bölgesel hükümetlerin çıkarlarını koruyarak kurumların daha demokratik çalışmasını sağlamaktadır (Erhan vd., 2009: 72). Komite ile Birliğin konfederatif karar yapım sürecinde daha fazla meşruiyet sağlanmış, AB'nin gücü ulusal, bölgesel ve yerel yasama organlarına doğru kaymıştır. Takip eden süreçlerde ise Komite, Avrupa içindeki bölgesel çıkarların meşrulaştırılmasını sağlayan bir araç haline dönüşmüştür. Özellikle Almanya ve Belçika'nın eyalet ve bölgesel birimlerinin oluşturdukları baskı, ulusal yönetimlerin anayasalarında değişikliğe gidilmesini sağlamış Alman eyaletleri, Brüksel'de açtıkları ofislerle kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek için Birlik düzeyinde faaliyete geçmişlerdir (Brzinski vd., 1999: 52). Bu süreçlerle birlikte Komite, kendi çıkarlarını temsil etmek yönünde Birliğin yasal yapısında etkili olmak isteyen aktörlerin hedefinde yer almıştır. Ancak çıkar gruplarının etkileşimi açısından Komitenin içyapısı, işlevselliği ve çıkar temsilinde kurumsallaşmamış olması bazı zorlukların aşılmasını gerektirmiştir. Öncelikle Komitenin danışma nitelikli bir kurum olması, AB karar yapım sürecinde belirleyici bir unsur olmasını engellemiştir (Esen, 2004:119). Bu da çıkar grupları açısından Komitenin cazibesinin azalmasına yol açmıştır. Ayrıca Komite yapısında devlet ve hükümet başkanlarının hâkimiyeti ile ulusal temsil sağlanmış, ancak ulusaltı halkların temsili gerçekleşmemiştir. Örneğin İspanya başkanı İspanya halkını değil, Bask, Katalan ve Galicia'yı temsil etmiştir (Brzinski vd., 1999: 52). Bu yapı, ulusaltı halkların sorunlarının çıkar grupları vasıtasıyla Komiteye yansımaları ve Komite ile sağlanmak istenen Bölgeler Avrupası, halka yakınlık ve demokratik meşruiyet iddialarının gerçekleşmesini de engellemiştir. Bununla birlikte Komitede temsil edilen yerel yönetimlerin nüfus ve ekonomik olarak büyük olanlar (İtalya vs.) ve çok küçük ölçekli yerel yönetimler (Lüksemburg) şeklinde bir arada bulunması (Esen, 2004: 99) çıkar temsilinde eşit bir ortamın oluşmasını engellemiştir. AB'nin coğrafi açıdan Kuzey ve Güney ülkelerinin farklı bölgesel çıkarlara sahip olması ve bu çıkarlar arasındaki farklılıkların kendi içinde rekabete yol açması, Komitenin kurum olarak kendi içinde bölünmesine yol açmıştır (Arabacı, 2008: 91). Komite içinde oluşan konfederatif rekabet, yasama yetkisi ile yasal temsil konusunda ilerleme sağlanmasını zorlaştırmıştır (Brzinski vd., 1999: 52-53). Ayrıca Komitede bölge ve yerel yönetimlerin bir arada temsil edilmesi çıkar farklılıkları olan bu iki birimin öncelikler konusunda çatışma yaşamasına yol açmış, bu durum da Komitenin çalışmasını güçleştirmiştir. Komitenin AB karar mekanizması içinde kendisini ilgilendiren kararlarda veto yetkisine sahip olmaması ve Divana başvuramaması danışma işlevinin zayıf kalmasına neden olmuştur (Esen, 2004: 119- 121). Dolayısıyla bölgesel çıkarları temsil etmede önemli bir araç olan Komitede, tüm bu sorunlar, çıkar temsilinin kurumsallaşmasını engellerek çıkar grupları açısından bu kurumun cazibesini azaltmıştır.

2.6. Avrupa Yatırım Bankası'na Erişim

AB'nin finans kurumu olan Avrupa Yatırım Bankası, Birliğin entegrasyonunu sağlayan devlet ve özel sektör projelerini finanse etmek, istikrarlı büyümeye, ekonomik ve sosyal uyumun gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla kurulmuş tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. Yatırım ve kalkınma bankası olduğu için mevduat toplamayan, cari hesaplar bulundurmeyen banka, kar amacı gütmemektedir. AB üyesi ülkeler tarafından finanse edilen banka aynı zamanda sermaye piyasalarından aldığı kredilerle çalışmaktadır (Peterson ve Shackleton, 2012: 201). Orta ve büyük ölçekli firmalara yatırımlarında garanti ve kredi sağlayan Banka, fonksiyonel yapısı gereği çıkar gruplarının hedefinde yer almaktadır. Bankanın çıkar gruplarıyla etkileşiminde ise özellikle çevreci çıkar gruplarının faaliyetleri ön plana çıkmaktadır. Bu grupların Avrupa Yatırım Bankasına, İmar ve Kalkınma Bankası ile birlikte gerçekleştirdiği büyük ölçekli projelerde, çevre standartlarına uyulması konusunda baskı uyguladıkları görülmektedir. Friends of the Earth Europe, CEE Bank Watch, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde oluşan örgütler, uluslararası finans kuruluşlarının faaliyetlerini yakından izlemektedir (Greenwood, 2003: 46). Diğer yandan üye devletlere alt yapı yatırımlarında kaynak sağlayan Banka, aynı zamanda üye devletlerin yetkililerinin kendi ülke çıkarlarını gerçekleştirmek adına çıkar grubu olarak etkileşim kurdukları bir kurum olmuştur.

2.7. Avrupa Merkez Bankası'na Erişim

1998 yılında faaliyete geçen Avrupa Merkez Bankası'nın amacı, AB'nin para politikalarını oluşturmak, yürütmek, döviz operasyonlarını yönlendirerek ödemeler sisteminin düzgün çalışmasını sağlamaktır. Banka, Birliğin kabul ettiği para birimi Euro'yu ihraç etmek ve korumakla birlikte üye ülkelerde fiyat istikrarını sağlamakta ve faiz oranlarını belirlemektedir. Bankanın karar alma sürecindeki rolü yapısal oluşumu ve görevleriyle yakından ilgilidir. Başkan ve üyeleri Parlamenta danışıldıktan sonra Konsey tarafından atanan Bankanın, faaliyetleri ile ilgili olarak Konseye ve Parlamenta rapor vermesi

gerekmektedir. Bağımsız çalışan ve uygun gördüğü politikaları uygulamakta tamamen serbest hareket eden Bankanın bağımsızlığı da Parlamentonun tasarrufundadır (Maier, 2002: 76). Bankanın karar alma sürecinde, Euro bölgesindeki çıkar gruplarının etkisinin yanısıra çeşitli ulusal ve AB politik birimlerinin banka ile kurduğu etkileşimin rolü bulunmaktadır (Kaltenthaler, 2006: 10). Banka ile etkileşim kuran çıkar grupları onun bağımsızlık düzeyini azaltmada etkili olmasalar da Parlamento veya hükümetler aracılığıyla kararlarına etki edebilmektedir. Özellikle iyi organize olmuş ve geniş bir kesimi temsil eden, hükümet politikaları için desteğine ihtiyaç duyulan ve talepleri hükümet tarafından dikkate alınan çıkar grupları bu süreçte avantaj sağlamaktadır (Maier, 2002: 76). Ayrıca çıkar grupları finans sektörü (ticari bankalar) gibi doğrudan araçlarla Bankanın kararlarını etkileyebilmektedir. Özellikle güçlü finans sektörleri uygulayacakları lobi faaliyetleri ile para politikasının yönünü değiştirebilmektedir. Para politikası kararlarının ulusal merkez bankası başkanlarının oy gücünün hâkim olduğu yönetim konseyi tarafından alınması, koordineli bir çalışmayla ulusal çıkar grupları tarafından konseyin etkilenmesini mümkün kılabilir. Bu anlamda finans sektörünün ulusal merkez bankası başkanlarına ve Frankfurt'ta bulunan direktörlere erişim gücü de yüksektir. Fiyat istikrarının başarısı üzerine para politikasının odağı olarak konumlanan finans sektörünün, sahip olduğu güç ve pozisyon, sendikalar gibi diğer çıkar gruplarına göre onu avantajlı kılmaktadır (Hayo, 2003: 211). Genel olarak çıkar gruplarının para politikasını yönlendirme konusunda etkili olabilmesi, bu konuda bilgi sahibi olmalarını zorunlu kıldığı gibi bilgi sağlama konusunda uzmanlardan alınacak yardım da uygun bir mali yapıyı gerektirmektedir.

Sonuç olarak; AB karar alma sürecine doğrudan katılmayan Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası etkileşim kurdukları çıkar gruplarına görev ve yetki alanlarıyla sınırlı erişim noktaları sunmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Grup teorisine göre ortak çıkarlar etrafında bir araya gelmiş gruplar, karar otoriteleri ile etkileşime girerek alınacak kararları yönlendirebilmektedir. Bu süreçte belirleyici unsur ise grupların karar alma süreçlerine erişimidir. AB'de farklı ülkelerden ortak çıkarlar etrafında bir araya gelmiş gruplar, AB düzeyinde alınan kararları etkilemek için karar alma süreçlerine erişim sağlamaya çalışmaktadır. Ancak AB karar alma süreçlerinde her bir AB kurumunun kurumsal yapısı, yetki ve fonksiyonları ile karar alma sürecindeki rolü, bu kurumlara erişim süreçlerini farklılaştırmaktadır. Buna göre karar alma süreçlerine doğrudan katılan Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin çıkar grupları ile etkileşimlerinde Değişim ve Kaynak Bağımlılığı Teorileri öne çıkmakta, bu kurumlar farklı düzeyde ihtiyaç duydukları bilgileri erişim karşılığında çıkar gruplarından talep etmektedir. Erişim sürecinde belirleyici olan bu bilgiler bir çeşit teknik bilgi niteliğinde olan Uzman Bilgisi ile toplumun geniş bir kesimi tarafından paylaşılan çıkarlarla ilgili olan Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgiler'dir. Çıkar gruplarıyla en güçlü etkileşim sürecini geliştiren Komisyon, bu bilgilerden öncelikle Uzman Bilgisi'ne ihtiyaç duymakta, bunu karar alma sürecinin evrelerine göre Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi takip etmektedir. Çıkar gruplarının etkileşimi açısından Komisyonu Parlamento takip etmekte, Uzman Bilgisi ihtiyacını kendi iç birimlerinden karşılayan Parlamento, Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi ihtiyacını çıkar gruplarından talep etmektedir. Komisyon ve Parlamento'ya göre oldukça güçlü bir kurum olan Konsey ise çıkar gruplarının etkileşimi açısından bu kurumlardan sonra gelmekte ve Kuşatan Çıkarlar Hakkındaki Bilgi ihtiyacı ile dikkat çekmektedir. Dolayısıyla Komisyon, Parlamento ve Konsey çıkar gruplarının erişimini, karşılıklı fayda sağlayan bir süreç olarak değerlendirmektedir. Bu kurumlara erişimde, çıkar gruplarının bu kurumların talep ettiği bilgiyi tespit etme ve bunu sağlayabilme kapasitesi belirleyici olmaktadır.

AB karar alma süreçlerine doğrudan katılmayan AB kurumları (Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası) ise çıkar gruplarıyla etkileşim kurmakta, çıkar grupları bu kurumlardan her birine erişim sağlayabilmektedir. Ancak bu süreç, AB karar alma süreçlerine doğrudan katılan AB kurumlarındaki -Değişim ve Kaynak Bağımlılığı Teorileri'ne dayalı- karşılıklı fayda sağlamaya yönelik süreçten oldukça farklıdır. Görev ve yetki alanları mevzuat tarafından sınırlanmış bu kurumların, çıkar gruplarıyla esnek olmayan belli kalıplara göre şekillenmiş etkileşim süreçleri, kurumsal karar alma süreçlerine çıkar gruplarının katılımını ve erişimini sınırlandırmıştır. Buna göre Avrupa Birliği Adalet Divanı'na yargısal düzlemde erişim sağlayan çıkar grupları, Divan kararlarının ortak politikalara yönelik etki oluşturması yönü ile; Avrupa Ombudsmanı'na şikâyet yoluyla erişim sağlayan çıkar grupları Ombudsman'ın ikna etme, öneri getirme ve Parlamento'ya rapor etme yetkisi ile; Sayıştay yoluna başvuran çıkar grupları da Sayıştay'ın hukuki denetim ve rapor hazırlama yetkisi ile karar alma süreçlerine etki edebilmektedir. AB'nin danışma nitelikli kurumları olan Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi ise bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değillerdir. Ayrıca kurumsal yapılarında aşması gereken sorunlar, çıkar gruplarının erişimi açısından bu kurumların cazibesini azaltmaktadır. Çıkar gruplarının Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası'na erişimi ise oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.

Sonuç olarak; AB karar alma sürecine doğrudan katılan AB kurumlarının, çıkar gruplarının erişimini karşılıklı faydaya dayandırması, bu kurumların çıkar gruplarıyla etkileşim süreçlerini geliştirirken, erişim alanlarını da genişletmektedir. Karar alma süreçlerine doğrudan katılmayan AB kurumlarının çıkar gruplarıyla belli kurallara dayalı esnek olmayan etkileşim süreçleri bu kurumlara erişim alanlarını sınırlandırmaktadır.

Kaynakça

- Alkan, H. (1999). "Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları", Türk İdare Dergisi, Yıl:71(422), Ankara, s.35-51.
- Ara, B. (2004). Avrupa Birliği'nde Lobcilik, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Arabacı, A. (2008). "Avrupa Birliğinde Çıkar Temsilinin Gelişimi", Uluslararası İlişkiler, 5(17), s.23-103.
- Andersen, S., Kjell, E. (1991). "European Community Lobbying", European Journal of Political Research, 20 (2), s.173-187.
- Anderson, J.E. (2010). Public Policymaking: An Introduction, Wadsworth Cengage Learning Publishing, Boston.
- Ateş, T. (2005). "Avrupa'da Sosyal Diyalogun Kurumsal Yapısı: AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi", Ankara Avrupa Araştırmaları Dergisi, 1 (1), s.45-85.
- Baker, R. (1997). Environmental Law and Policy in the European Union and the United States, Praeger Publishing, Westport.
- Baykal, S. (2002). AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar, Ankara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Bouwen, P. (2001). Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access, European University Institute, Italy.
- Bouwen, P. (2004). "The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs", Journal of Common Market Studies, 42(3), s.473-495.
- Bouwen, P., McCown, M. (2007). "Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union", Journal of European Public Policy, 14 (3), s. 422-443.
- Brzinski, J.B., Lancaster, T.D., Tuschhoff, C. (1999). Compounded Representation in West European Federations, Frank Cass Publishers, London.
- Charrad, K. (2005). Lobbying the European Union, Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft.
- Cini, M. (1996). The European Commission, Manchester University Press, New York.
- Corbett, R., Jacops, F. Shackleton, M. (1995). European Parliament, Cartmill Publishing, London.
- Cram, L. (1998). "The EU Institutions and Collective Action", (Der.) J. Greenwood ve M. Aspinwall, Collective Action in the European Union, Routledge Publishing, New York, s.63-80.
- Cullingworth, N. (2004). BTEC National Public Services, Nelson Thornes Publishing, United Kingdom.
- Decision of the European Ombudsman Closing his inquiry into complaint 244 /2006 / (BM) JMA against the European Investment Bank (02.05.2014). <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.Faces/en/3995/htm>.
- Dinan, D. (2005). Avrupa Birliği Ansiklopedisi, (2.cilt), Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Donaldson, L. (1995). American Anti-Management Theories of Organization, Cambridge University Press, United Kingdom.
- EESC Mission Statement, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.about-the-committee> (04.04.2014).
- Eising, R. (2008). Interest Groups and Policy-making, Living Reviews in European Governance, 3(4).
- Erhan, Ç., Kızılırmak, A.B., Olcay, C.A. (2009). Avrupa Birliği: Temel Konular, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Esen, S. (2004). Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 59 (1), s.90-117.
- Fontaine, P. (2006). Europe in 12 Lessons, European Commission General for Communication Publications, Brussels.
- Gorges, M. J. (1996). Euro Corporatism?: Interest Intermediation in European Community, University Press of America, London, s.1-30.

- Greenwood, J. (2003). *Interest Representation in the European Union*, New York, Palgrave.
- Harden, L. (2001). "When Europeans Complain: The Work of the European Ombudsman", *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (Ed: A. Dashwood, J. Spencer, A. Ward, C. Hillion), Hard Publishing, Oregon, s.199-237.
- Hayo, B. (2003). *European Monetary Policy: Institutional Design and Policy Experience*, *Intereconomics*, 7 (8), s.209-218.
- Kaltenthaler, K. (2006). *Polycymaking in the European Central Bank*, Littlefield Publishing, Maryland.
- Karluk, R. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kohler-Koch, B. (1997). *Organize İnterests in the EC and the European Parliament*, *European İntegration Online Papers* 1,(9).
- Kohler-Koch, B. (1998). *Organized Interests in the EU and the European Parliament: Lobbying, Pluralism and European Integration*, (Der.) Paul-H Claeys et al, *European Interuniversity Press*, Brussels.
- Lehmann,W., Bosche, L. (2003). *Lobbying in the European Union*, *European Parliament*, Luxembourg.
- Levine, S., White,P.E. (1961). "Exchange as a Contual Fraework fort he Study of İnteromanizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, (5), s.583-601.
- Lodge, J., Valantine, H. (1980). "The Economic and Social Committee in EEC Decision-making", *International Organizations*, 34 (2), s.265-284.
- Maier, P. (2002). *Political Pressure, Rhetoric and Monetary Policy*, Edward Elvar, Publishing, United Kingdom.
- Mazey, S., Richardson, J. (1993.a). "Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game", *Lobbying in the European Community*, (Ed: S. Mazey and J. Richardson), *Oxford University Press*, Oxford, s.3-26.
- _____ . (1993.b). "İnterest Groups in the European Community" *Pressure Groups*, (Ed: J.J.Richarson), *Oxford Univ Pres*, New York, s.191-213.
- Ombudsman, NGOs can Help EU Institutions do Their Job Beter (02.02.2014), <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/236/html>.
- Peterson, J., Shackleton, M.(2012). *The Institutions of the European Union*, *Oxford University Press*, 3, United Kingdom.
- Pollack, M.A. (1997). "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, 4 (4), s.572-590.
- Reif, C.L. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, *Koninklijke Brill NV Publishers*, Netherlands.
- Sanderson, C.A. (2010). *Social Psychology*, *Wiley Publishing*, USA.
- Schmitter, P.C., Streeck, W. (1994). "Organized İnterests and the Europe of 1992", (Ed: B.F.Nelsen, A. C-G. Stubb), *The European Union: Theory and the Practice of the European Union*, *Lynn Rienner Publishers*, London, s.169-188.
- Smismans S. (2006). *Civil Society and Legitimate European Governance*, *Edwar Elgar Publishing*, UK.
- Jayapalan, N. (2002). *Comprehensive Modern Political Analysis*, *Atlantic Publishers and Distributors*, Delhi.
- Wagstaff, P. (1999). *Regionalism in the European Union*, *Intelleg Book Publishing*, United Kingdom.
- Warleigh, A. (2002). *Understanding European Union Institutions*, *Rodledge Publishing*, London.
- Woll, P. (1974). *Public Policy*, *Winthrop Publishing*, Cambridge.