

**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



## *Avrupa Birliği'nde Çıkar Temsilinin Gelişimi*

**Ahmet Arabacı**

Yrd. Doç. Dr., Fatih Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler  
Bölümü

**Bu makaleye atıf için:** Arabacı, Ahmet, “Avrupa Birliği'nde Çıkar Temsilinin Gelişimi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 5, Sayı 17 (Bahar 2008), s. 73-103.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

**Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi**

Söğütözü Cad. No. 43, TOBB-ETÜ Binası, Oda No. 364, 06560 Söğütözü | ANKARA

Tel: (312) 2924108 | Faks: (312) 2924325 | Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com) | E- Posta: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

# Avrupa Birliği'nde çıkar Temsilinin Gelişimi

Ahmet ARABACI\*

## ÖZET

Yeni Kurumsalcılık kuramı, (eski) Kurumsalcılıktan farklı olarak, kurumların resmî ve hukuksal yapısının yanında, gayri resmî yapılarının ve değerlerinin de önemli olduğunu vurgulamaktadır. Avrupa Birliği (AB) kurumları, çıkar temsilini kendi yetki ve değerleri çerçevesinde yönlendirirler. Dolayısıyla, bu kuram, AB çıkar temsilindeki gelişmelerin analizinde kullanılabilir. AB'de çıkar temsilinin ve lobiciliğin gelişimini etkileyen en önemli iki etken vardır. Bunlardan birincisi, AB antlaşmalarıyla birlikte, AB kurumlarının yasama süreçlerindeki yetkilerinin değişimidir. İkincisi ise, AB kurumlarının yetkileri ve değerleri çerçevesinde, çıkar temsil biçimini yönlendirmesidir. Ulus-üstü kurumların, ortak politikalar konusundaki karar alma yetkileri artmış ve lobilere yönelik tavırları değişmiştir. Bu etkenler ve gelişmeler, ilk olarak, AB'deki lobilerin sayısının artmasına yol açmıştır. İkinci olarak, çıkar temsilini AB düzeyine kaydırmıştır. Üçüncü olarak ise, çıkar temsilinin karakterinin değişmesine yol açmıştır. Kurumların, çıkar temsilinin gelişimindeki belirleyici işlevleri, Yeni Kurumsalcılığın (YK) öngörüsüne uygun düşmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kurumsalcılık, ıkar Temsili, Avrupa Birliği, Kurumlar, Lobiler

## Evolution of Interest Representation in the European Union

### ABSTRACT

The new institutionalist theory, unlike the (old) institutionalism, emphasizes the importance of informal structures and values of institutions, beside formal and legal structures. European Union (EU) institutions determine and direct the development of interest representation by using their competences and values. Therefore, the new institutionalist theory can be useful to understand development of interest representation in the EU. Development of interest representation (and lobbying) in the EU, largely, depends on two factors. First one is the changes of competences of the EU institutions in EU decision-making process in accordance with the EU treaties. The second one is the changes of the EU institutions' initiatives and attitudes towards the lobbies. Consequently, the particular changes of the EU decision-making process and the attitudes of the institutions towards the lobbies in the framework in which institutions have competences, resulted followings. The number of lobbies has increased, route of interest representation activities has shifted to the EU-level and a different (pluralistic) model of interest representation has been adopted. The pivotal role of institutional values has become apparent as indicated in the theory of new institutionalism.

**Keywords:** New Institutionalism, Interest Representation, European Union, Institutions, Lobbies

---

\* Yrd. Doç. Dr., Fatih Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul. E-posta: aarabaci@fatih.edu.tr.

## Giriş

Avrupa Birliği'nde (AB) çıkar temsilinin gelişimini derinden etkileyen en önemli faktörlerden birisi, AB antlaşmalarıyla birlikte yasama süreçlerinde ve AB kurumlarının yetkilerinde yaşanan değişimdir. İkinci faktör ise, kurumların sahip oldukları değerler çerçevesinde, çıkar temsil alanındaki etkileşimleri belirlemeleri, çıkar çevrelerine yaklaşımları ve çıkar temsilini yönlendirmeleridir. Öncelikle, AB kurumlarının lobilere yaklaşımları, AB antlaşmalarının ve hukukunun kendilerine verdiği yetkiler çerçevesinde gerçekleşebilmekte ve bu yasal çerçevedeki değişimlerden etkilenmektedir. AB kurumları, söz konusu yasal çerçeve dâhilinde kalarak, ancak kurumsal değerlerinden kaynaklanan inisiyatiflerini kullanarak, lobilere yönelik farklı yaklaşımlar göstermekte ve çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmektedir. Şüphesiz AB antlaşmaları, ulus-üstü kurumlar ve tüm siyasal aktörler için bağlayıcıdır. Müktesebattaki değişimlerle birlikte, AB kurumlarının yetkilerindeki değişimler, ulus-üstü kurumların diğer siyasal aktörlerle ilişkilerinde ve dolayısıyla çıkar temsilinde değişimlere yol açmaktadır. AB sisteminin işleyişinde, yeni kurumsalcılık kuramının, kurumlara verdiği öneme ve kurumların resmî yapılarının haricindeki değerlerine dikkat çekmek gerekmektedir.

Bu makalenin amacı, AB kurumlarının, AB antlaşmalarıyla getirilen düzenlemeler çerçevesinde, çıkar temsilinin gelişimindeki rollerine dikkat çekmektir. Bu bağlamda, YK kuramının, çıkar temsilinin gelişiminde AB kurumlarının belirleyici oldukları iddiasını sınamak bakımından, daha kullanışlı bir kuram olduğunu ortaya koymaktır. Çalışmada, sırasıyla, kuramsal çerçeve ortaya konulacak, yasama süreçlerinde kurumların yetkilerindeki değişimler ve bu değişimlerin çıkar temsil ilişkilerine etkisi ele alınacaktır. Takip eden kısımda ise, kurumların lobilere yönelik tavırları ve inisiyatiflerinin, çıkar temsilinin gelişimi üzerindeki etkileri ortaya konulacaktır. Son kısımda ise, AB düzeyindeki çıkar temsil modellerindeki değişimler tespit edilecektir.

## Kuramsal Çerçeve

AB entegrasyonu hakkındaki bilimsel çalışmalarda, ulus-üstü kurumların oynadığı rollere en fazla vurgu yapan kuramsal yaklaşım, Yeni Kurumsalcılıktır (YK). Kuramın özünde, kurumların gerçekten de önemli oldukları iddiası bulunmaktadır.<sup>1</sup> YK, karar alma süreçlerinde ve AB'nin işleyişinde, kurumların resmî yapısının yanı sıra, taşıdıkları değerlerin ve fikirlerin de önemli olduğuna işaret et-

<sup>1</sup> Simon J. Bulmer, "New Institutionalism and Governance of the Single European Market", *European Journal of Public Policy*, Cilt 5, No 3, 1998, s. 368.

mehtedir. Kurama göre, AB kurumlarının taşıdıkları değerler ve fikirler, çıkar temsilinin gelişiminde belirleyicidir.<sup>2</sup> Dolayısıyla, ulus-üstü kurumların, yasama süreçlerini etkileme amacındaki siyasal aktörlere (çıkar ve baskı gruplarına) yönelik yaklaşımları, bu kuramsal çerçeve içinde ele alınabilir. Kurumsalcılık (eski) kuramı ise, AB kurumlarının çıkar temsilindeki rollerini izah etmekte yetersiz kalmaktadır.

Siyaset biliminin eski kuramlarından biri olan Kurumsalcılık (eski), kurumların hukukî, resmî ve yapısal özelliklerine dikkat çekmektedir. Kurumsalcılık (eski), kurumların hukuki yapılarına merkezî bir rol vermektedir. Kurama göre, siyasal kurumlar, daha ziyade hukuksal normları dikkate almaktadır. Ancak Kurumsalcılık (eski), kurumsal değerlere (kültüre), bilimsel olmadığı gerekçesiyle bünyesinde yer vermemiştir. Söz konusu kuram, bir yandan iyi yönetimin nasıl olması gerektiği konusunda normatif taraflılık içeren öngörülerde bulunmuş, diğer taraftan ise metodolojik bireycilik yaklaşımını benimseyerek, siyasal kurgulardaki tek analiz biriminin birey ve bireyin davranışları olduğunu dikkate almıştır. Bu analizde, kolektif birimlerin (siyasal partiler, çıkar grupları vs.) karar alamayacağı, bu birimler içindeki bireylerin karar alabileceğine dikkat çekilmiştir.<sup>3</sup>

YK, birçok yönüyle eskisinden farklıdır. Öncelikle, YK'daki kurumsal yapı anlayışı, resmî ve gayri resmî bütün yapıları kapsar. Bu yeni yaklaşımla, siyasetin daha az resmî alanlarını incelemek mümkün olmaktadır. YK yaklaşımı daha geniş bir yönetim anlayışını benimser. Bu bağlamda, politika toplulukları ve ağları literatürünün<sup>4</sup> bulgularına karşı daha hassas davranır. YK'nın bir diğer farkı, kurumların içinde gömülü olan inançların, paradigmaların, kodların, kültürün ve bilginin farkına varmasıdır. Bu kuram, kurumsal değerlerin önemli olduğunu ve kurumsal kararları aktif bağlamlarından kopartmanın mümkün olmadığını da ifade eder.<sup>5</sup>

YK, kurumların bütünüyle siyasetin temel dinamiklerine bir zemin oluşturduklarının iddia edilemeyeceğini, ancak kurumsal ortamın da siyasal etkileşimin bulunduğu nötr bir alan olarak kabul edilemeyeceğini öngörmektedir. İlk olarak,

---

<sup>2</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 6. Baskı, New York, Palgrave Macmillan, 2006, s. 572-574.

<sup>3</sup> B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, 2. Baskı, Londra, New York, Continuum, 2005, s. 7-15.

<sup>4</sup> Politika ağları ve toplulukları için bkz., John Peterson, "Policy Networks and European Policy-Making: A Reply to Kassim", *West European Politics*, Cilt 18, No 2, 1995, s. 389-407; Rod A.V. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Buckingham, Open University Pres, 1997.

<sup>5</sup> Bulmer, "New Institutionalism and Governance", s. 369.

kurumlar, siyasal güçlerin siyasal süreçlere erişimini yapılandırır ve şekillendirir. Bu yönleriyle bir tür taraflılık (*bias*) meydana getirirler. AB bağlamında, ulus-üstü kurumlar, yasama süreçlerine şu şekillerde taraf olurlar: Yasama süreçlerini etkilemek isteyen dış unsurlara eşit erişim hakkı tanımazlar. Örneğin, Bakanlar Konseyi'ndeki bazı üyelerin, kendi ulusal hükümetlerine ve görevlilerine ayrıcalıklı erişim sağlaması ve Komisyon'un uzun yıllar çevre ve tüketici gruplarının yasama süreçlerine daha az erişimini sağlamasında olduğu gibi. Diğer yandan, ulus-üstü kurumlar, yasama süreçlerinde sadece arabuluculuk değil, aynı zamanda gündem belirleyicilik görevlerini üstlendikleri için, bazı çıkar çevrelerinin gündemlerine öncelik vererek, bir taraflılık meydana getirebilirler.<sup>6</sup> Yani kurumlar, kendilerine yüklenen hukukî, yapısal ve resmî konumun gerektirdiği işlevlerin ötesinde, sahip oldukları fikir ve değerleri kullanarak politika süreçlerini (örneğin, çıkar temsil modellerini) etkileyebilir.

YK kuramı da kendi içinde üç kuram barındırmaktadır. Bunlar, Tarihsel Kurumsalcılık, Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı ve Sosyolojik Kurumsalcılık'tır. Tarihsel Kurumsalcılık (TK), kurumların ilk kurulma aşmasında tercih edilen politika seçeneklerinin kurumların varlığı boyunca, gelişimlerinde ve yaptıkları politika seçimlerinde belirleyici olduğunu iddia etmektedir. Bu durum, yol bağımlılığı kavramı kapsamında ele alınmıştır. Yol bağımlılığı, TK'nın temelini oluşturmaktadır. Bir kurum, belirli bir tarz ve yöntem üzerinde kurulduğunda, bu politika seçeneklerinin uzun süre değişmeden, (önemli bir değişim kararı müdahale edinceye kadar<sup>7</sup>) aynı yol (tarz) üzerinde kalma noktasında bir direnç gösterme eğilimi bulunur. Bu yol veya tarz belki değişebilir, ancak değişim için büyük bir baskıya ihtiyaç vardır. Öğrenme ve çevresel faktörlerdeki değişim, yol bağımlılığından sapmayı sağlayacak gerekli siyasal baskıyı üretebilir.<sup>8</sup> Kurumlarda, yasama süreçlerine yönelik olarak kümülâtif bir anlayış hâkimdir. Sonuçta, bir politika kullanılışlığını yitirebilir ve yeni dönemin ihtiyaçlarını karşılayamayabilir ve değişim ihtiyacı ortaya çıkabilir.<sup>9</sup>

TK, kurumsal tercihlerin değişimi için kritik kavşak yaklaşımını benimsemektedir. Kritik kavşak, politikaların yol bağımlılığından ayrılması ve değişimi için gerekli baskıyı üreten önemli gelişmelerdir. Bu bağlamda tarih, normal zamanlar ve kritik kavşaklar olarak ikiye ayrılır. Ulusal veya uluslararası krizler, sınıf çatışmaları ve rutin sosyal etkileşimlerin karmaşıklaşması vb. gelişmeler,

<sup>6</sup> Ibid., s. 369-374.

<sup>7</sup> Peters, *Institutional Theory in Political Science*, s. 19-20.

<sup>8</sup> Ibid., s. 79.

<sup>9</sup> Bulmer, "New Institutionalism and Governance", s. 371-372.

büyük değişimler için zemin oluşturabilir.<sup>10</sup> Örneğin, AB antlaşmaları, yol bağımlılığında değişimi sağlayan bir kritik kavşak olarak ele alınabilir.

Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı (RSK), bireysel siyasal aktörlerin, faydalarını artırmaya çalıştıklarını ve sosyal ve siyasal güçlerden bağımsız olduklarını ileri sürmektedir. Bu kuram, aynı zamanda AB yasama süreçlerindeki koalisyonların, çıkarlar ve kaynaklarla açıklandığı, politika ağları/toplulukları yaklaşımıyla bir yönüyle örtüşür.<sup>11</sup> RSK, ilgili aktörlerin belirli davranış kalıplarını tercih ederken, tamamen araçsal davrandıklarını ve hedeflerini en yüksek düzeyde gerçekleştirmeye çalıştıklarını iddia eder. RSK, kurumsal pratiklerin oluşumunu ve değişimini, kurumların rasyonel-materyal fayda tercihlerine bağlar. Bu bakımdan, kurumlar yüksek derecede bir strateji izlemektedirler.<sup>12</sup>

YK kuramının bir diğer alt kuramı ise Sosyolojik Kurumsalcılık'tır. Sosyolojik Kurumsalcılık (SK), kurumların belirli bir dizi kurumsal biçimleri, prosedürleri ve sembolleri, hangi sebeplerle benimsediklerini sorgulamaktadır. SK, kurumları çok geniş anlamda ele alır. Buna göre kurumlar, sadece resmî kural, prosedür ve normlardan ibaret değildir, aynı zamanda sembol sistemlerini, bilişsel yazınları (*cognitive scripts*) ve ahlakî şablonları da kapsar. SK, kurumların bilişsel yazınlar, kategoriler ve modeller kullanarak davranışları etkileme tarzına vurgu yapar. SK'ya göre kurumlar, RSK'nın öngördüğü gibi sadece bireylerin stratejik hesaplarını etkilemez, aynı zamanda onların en temel tercihlerini ve kimliklerini de etkiler. SK, kurumların yeni bir kurumsal pratiği kabul ederken, sadece materyal faydayı değil, söz konusu pratiğin aynı zamanda örgütün ve katılımcıların sosyal meşruiyetine katkı yapıp yapmadığını da dikkate alır.<sup>13</sup>

Bu alt kuramların her birisi, önemli noktaları dikkate almaktadır. Ancak, AB siyasal sisteminde, kurumların, değerler, normlar ve gelenekler (siyasal ve idari) çerçevesinde belirleyici oldukları göz önünde bulundurulursa, YK'nın sadece bir boyutuyla değil, bütün boyutlarıyla<sup>14</sup> birlikte ele alınma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Kuram, kurumların politika tercihlerindeki değişimleri, kurumlardaki

---

<sup>10</sup> Michael J. Gorges, "The New Institutionalism and the Study of The European Union: The Case of Social Dialogue", *West European Politics*, Cilt 24, No 4, 2001, s. 156.

<sup>11</sup> Simon Hix, "The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival", *Journal of European Public Policy*, Cilt 5, No 1, 1998, s. 38-65.

<sup>12</sup> Peter A. Hall ve Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Cilt 44, No 5, 1996, s. 945.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 946-949.

<sup>14</sup> Diğer boyutlar: Tarihsel Kurumsalcılık, Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı ve Sosyolojik Kurumsalcılık. Bkz., Bulmer, "New Institutionalism and Governance" ve Hix, "The Study of the European Union".

aktörlerin rasyonel seçim kararlarıyla şekillenen politika tercihlerini, sosyolojik bağlamlarıyla birlikte ele alınması gereken kurumsal değer ve işletim kodlarını, bütünüyle ele alarak daha açıklayıcı olabilir. En iyi analiz, YK'nın bu üç alt kurumunun bir şekilde bütünleştirilmesidir.<sup>15</sup>

## AB Entegrasyon Süreci ve Çıkar Temsilinin Gelişimi

Öncelikle, AB antlaşmalarıyla şekillenen ulus-üstü sistem, kurumlar ve siyasal aktörler için ulusal sistemden farklı bir zemin oluşturmaktadır. AB sistemi, çok katmanlı bir yapıya sahiptir. Ulus-üstü ve hükümetler-arası karar alma sistemlerinin kombinasyonlarından meydana gelir. Yasama süreçlerinde sorumluluklar ve yetkiler yeni alanlara kayar, aktörler arasında yeni gruplaşmalar olur.<sup>16</sup> Çok katmanlı yönetim (*multi-level governance*) şeklinde de adlandırılan AB siyasal sisteminde gerçekleşen değişimler sonucunda, siyasal eylemin zemini ve aktörlerin konumları da zaman içinde değişebilmektedir.

AB'deki çıkar temsilinin gelişiminde, AB siyasal sisteminin kendine özgü yapısının büyük bir önemi vardır. AB'nin kendine özgü kurumsal karakteri ve özellikle kırılğan iktidar sistemi, kamusal nitelikli konularla (çevre, tüketici, sosyal politikalar vb.) ilgilenen grupların ve ekonomik çıkar gruplarının faaliyetleri için benzersiz bir ortam oluşturmaktadır.<sup>17</sup> AB siyasal sisteminin ve yasama süreçlerinin yapısı, çıkar temsilinin karakterini derinden etkilemektedir. Aslında, yasama süreçlerindeki aktörler, ya hükümetler-arası ya da ulus-üstü bir karakter taşır.<sup>18</sup> Örneğin, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Birliği Konseyi hükümetler-arası yapıdadır. Bu düzeyin çıkar temsiline oldukça kapalı olduğu bilinmektedir. Diğer yandan, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı ulus-üstü karakterdedir. Özellikle ulus-üstü karaktere sahip kurumlar, AB düzeyindeki politikaların yerleşmesinde lobilerle doğal ittifaklar kurmuşlardır.<sup>19</sup> Ulus-üstü kurumların bir politika alanındaki yetkisi ve çıkar temsiline yönelik etkileşimi, bu konudaki kuralların ve prosedürlerin yerleşmesini sağlar. Kurumların yetkili olduğu alanlarda, kolektif eylemin arttığı gözlenmiştir. Çünkü ilgili çıkar çevreleri, yeni düzenlemelere tepki verme ihtiyacı hisseder. Ayrıca AB'nin yetki alanı-

<sup>15</sup> Hall ve Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", s. 957.

<sup>16</sup> Beate Kohler-Koch, "Organized Interests in the EU and the European Parliament", Paul-H Claey's et al. (der.), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration Européenne / Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels, European Interuniversity Press, 1998, s. 128.

<sup>17</sup> Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, New York, Palgrave, 2003, s. 3.

<sup>18</sup> Ibid., s. 73.

<sup>19</sup> Mark A. Pollack, "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, No 4, 1997, s. 580.

na giren politika alanlarında, lobilerin elde edebileceği çok sayıda ve büyük miktarda ödülleri (fırsatlar) bulunmaktadır. Bu nedenle, AB düzeyindeki politikalarla ilgili yasal düzenlemelerden etkilenen çok sayıda lobi ve geniş bir çıkar çevresi bulunmaktadır. Dolayısıyla, ulus-üstü düzeyde ve ortak politika alanlarında daha yoğun kolektif eylem beklenebilir. AB kurumlarının yetkili buldukları alanlar, çıkar çevreleri için yeni cazibe ve örgütlenme yerleridir.<sup>20</sup> AB antlaşmalarının imzalanması sonucunda, hemen her yeni antlaşma ile birlikte AB kurumlarının ulus-üstü düzeydeki yetkileri artırılmıştır. Bu durum, çıkar çevrelerinin, kurumların yetki alanında bulunan ortak politikalara daha fazla yönelmelerine yol açmıştır.

Tarihsel olarak, Avrupa'da çıkar temsilinin gelişimi, Avrupa entegrasyonunun erken aşamalarından itibaren izlenebilir. Roma Antlaşması'nın imzalanmasından önce, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu üyesi devletlerin bazı ekonomik işlevlerinin Yüksek Otorite'ye (Komisyon) devredilmesiyle birlikte, çıkar çevreleri Yüksek Otorite'deki siyasal kararları etkileme arayışına girişmiştir.<sup>21</sup> Roma Antlaşması'yla birlikte bazı ortak politikalar inşa edilmiştir. Dolayısıyla, bu ortak politikalarla doğan fırsatları elde etmek amacıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) karar organlarına yönelik çıkar temsili yaygınlaşmaya başlamıştır. Tek Pazar aşamasına geçilmesiyle birlikte, lobilerin AB düzeyinde ortak hareket etme zemini genişlemiştir. AB kurumlarının ortak politikalar hakkındaki yasama yetkileri arttıkça, çıkar çevrelerinin faaliyetlerini ulus-üstü düzeyde yoğunlaştırdıkları görülmüştür. AB entegrasyonunun derinleşmesi, AB düzeyindeki çıkar temsil faaliyetlerini büyük ölçüde artırmaktadır.<sup>22</sup> AB antlaşmaları, AB kurumlarının yetkilerini artırmış ve bir dizi siyasal aktörün AB düzeyine gelmesine veya bazı aktörlerin diğerleri üzerine yoğunlaşmasına yol açmıştır.<sup>23</sup> Tek Avrupa Senedi (*Single European Act*) ve Maastricht Antlaşmaları'nı izleyen dönemlerde, nitelikli çoğunluk oyununun kabulü, Komisyon ve AP'nin gücünün artması ve bireylerin Avrupa Adalet Divanı'na bireysel başvuru hakkına sahip olması, AB düzeyindeki lobileri güçlendirmiştir.<sup>24</sup> Dolayısıyla bu anayasal gelişmeler, çıkar temsilinin değişimine yol açmıştır. Ayrıca, ulus-üstü kurumların çeşitli değerleri (entegrasyonu güçlendirme vs.), çıkar temsilinin (lobiciliğin) gelişiminde büyük ölçüde etkili olmuştur. YK kuramının öngördüğü gibi, kurumların taşıdıkları

<sup>20</sup> Mark Aspinwall ve Justin Greenwood, "Conceptualising Collective Action in the EU", Justin Greenwood ve Mark Aspinwall (der.), *Collective Action in the European Union*, Londra, New York, Routledge, 1998, s. 23-24.

<sup>21</sup> Bkz., Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londra, Routledge, 1994.

<sup>22</sup> Beate Kohler-Koch, "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union", *Government and Opposition*, Cilt 29, No 2, 1994, s. 174.

<sup>23</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 33.

<sup>24</sup> Pollack, "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", s. 588.



değerler, çıkar temsilinin gelişiminde belirleyici olmuştur. Bu konuya ileride tekrar değinilecektir.

### Tek Senet Öncesi Çıkar Temsili

AET’de ortak politikalar hakkındaki yasama süreci zamanla değişiklikler göstermiştir. Önceleri birçok karar, üye devletlerin tamamının katıldığı ve veto haklarının olduğu Bakanlar Konseyi’nde alınmaktaydı. Bu dönemde, üye devletlerdeki güçlü lobiler, doğrudan Bakanlar Konseyi’ndeki kendi ülkelerini temsil eden ilgili bakana yönelik çıkar temsilinde bulunmaktaydı. Komisyon, yasama sürecini başlatan kurum olması nedeniyle, ortak politikaların oluşumunda ulus-üstü lobilerden faydalanmak istemekteydi. Ancak, Tek Senet öncesi dönemde, Komisyon bürokratlarının ulusal düzeydeki güçlü lobilerle daha yakın çıkar temsil ilişkisinde bulunduğu bilinmektedir. Çünkü bu dönemde, Komisyon bürokratları, üye ülkelerin güçlü çıkarlarını temsil eden ulusal lobilerle kapalı politika toplulukları biçimde gayri resmî çıkar temsil ilişkisinde bulunmuştur.<sup>25</sup> Bu dönemde, AB düzeyinde neokorporatist bir çıkar temsil modelinin bulunduğu ifade edilmiştir. Söz konusu dönemde, AP’nin yasama süreçlerindeki yetkileri kısıtlıdır. Bu nedenle AP, lobicilerin ağırlıklı olarak ilgisini çekmemiştir.

Aslında, AB düzeyindeki lobiler ve bunlara ait federasyonlar, Roma Antlaşması’ndan bu yana varlığını sürdürmektedir. Roma Antlaşması’nın imzalanmasından sonraki dönemde, ortak politikalara ait kararların ulus-üstü düzeyde alınması söz konusu olduğundan, bu düzeydeki kararları etkilemek için ulus-üstü federasyonlar (Avro-gruplar/*Euro-groups*) kurulmuştur. Diğer yandan, Komisyon, ortak politikaları oluşturma aşamasında bu tür grupların sayılarının artması ve güçlenmeleri için çaba harcamıştır. Bu aşamada Avro-gruplardan faydalanmak istemiştir. Avro-grupların karar alma süreçlerinde faydalı teknik bilgileri sunduğunu dikkate alarak, onlara önemli temsil imkânları tanımıştır. Bu dönemde, AB düzeyindeki lobiler güçlenmiş ve sayıları artmıştır. Burada, bir yandan YK’nın ve özellikle RSK’nın öngördüğü şekilde, kurumların (kurumlardaki siyasal aktörlerin), yasama sürecinin maliyetlerini düşürmeyi amaçladıkları da ileri sürülebilir. Komisyon’daki aktörlerin, yasama taslaklarında kullanılacak teknik bilgilerin elde edilmesindeki

<sup>25</sup> Kapalı Politika Toplulukları özellikle tarım sektöründen örnekler için bkz., William I. Averyt (Jr.), *Agropolitics in the EC: Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Praeger, 1977; Brian Gardner, “The Common Agricultural Policy: The Political Obstacle to Reform”, *Political Quarterly*, Cilt 58, No 2, 1987, s. 167-179; Christilla Roederer-Rynning, “Informal Governance in the Common Agricultural Policy”, Thomas Christiansen ve Simona Piattoni (der.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 2003.

maliyetleri düşürme mantığı ile ulus-üstü lobilerden faydalanmak istedikleri görülmektedir.

Tek Avrupa Senedi öncesinde avro-grupların sayısı artmaya devam ettiyse de, lobiler daha ziyade kendi ulusal siyasi ve idari organları üzerinde faaliyet göstermekteydiler. Bu lobiler, kendi ulusal bakanları vasıtasıyla Bakanlar Konseyi'ne dolaylı bir etkide bulunmak amacındaydılar. Çünkü her üye ülkenin Konsey'de üye sayısı sabitti. Üye ülkelerin bakanlarının temel amacı, öncelikle kendi ülkelerinin çıkarlarını savunmaktı. Dolayısıyla, birçok lobi, ulusal yasama organlarına yönelik düzenlemelerle ilgilenmekteydi.

### **Tek Senet Sonrası Çıkar Temsili**

Tek Pazar Programı'nın ana fikirlerden biri, devletlerin egemenliklerine zarar vermeden piyasa ve ticaret konusundaki bütün engellerin kaldırılmasıydı. Burada kurumsal misyon önemliydi. Küresel politik ekonomide hâkim olan ekonomik liberalizm fikirleri, AB'de söz sahibi olan siyaset, iş dünyası ve bürokratik elitler tarafından benimsenmeye başlamıştı. Dolayısıyla bu fikirler, ulus-üstü kurumların kurumsal değerlerini de değiştirdiler. Tek Pazar Programı'nın başlatılmasıyla birlikte, yasama kararları değişen kurumsal değerlere çerçevesine uyumlu hâle getirildi.<sup>26</sup> Bu bağlamda, Tek Pazar ile birlikte YK'nın öngördüğü biçimde yeni bir yol bağımlılığı ortaya çıkmıştır.

Tek Pazar Programı, iş dünyası elitlerinde olduğu gibi, karar alıcılar arasında da bir dizi fikirlerin yayılmasına sebep olmuştur. Bu durum, ulus-üstü kurumlarda daha açık biçimde görülür. Aslında Tek Pazar Programı, AB'de ekonomik liberalizm fikirlerinin yaygınlaşması sürecinde olgunlaşmıştır. Tek Pazar Programı, ticarettten sorumlu Genel Müdürlükteki (*Directorate General-DG*) idarî (bürokratik) kültürün değişimine de katkı yapmıştır. Tek Pazar Programı vesilesiyle, Komisyon bürokrasisinde farklı değerler geçerlilik kazanmıştır. Bu örnekte olduğu gibi, kurumsal roller ve değerler, lobilerin siyasal süreçlere erişim noktalarını şekillendirmiştir.<sup>27</sup> Burada, SK'nın öngördüğü gibi, kurumsal değerlerin özellikle bürokratik kültürdeki değişim ile ortaya çıkan kurum kültürünün, belirleyiciliğinden söz edilebilir.

1986 yılında imzalanan Tek Senet Antlaşması, yasama süreci ile ilgili bir dizi değişiklik getirmiştir. Tek Senet, AP'nin yasama sürecindeki etkinliğini artırmış ve birçok alanda Bakanlar Konseyi'nin oybirliği yerine, nitelikli çoğunluk yön-

<sup>26</sup> Bulmer, "New Institutionalism and Governance", s. 379-380.

<sup>27</sup> Ibid., s. 381-382.

temiyle karar almasına imkân tanımıştır. Bunun iki sonucu olmuştur: İlk olarak, AB ortak politikalarının alanı, daha önce üye devletlerin sorumluluğunda olan alanlara doğru genişlemeye başlamıştır. İkinci olarak, AB yasama süreçlerinde yapılan reformlar, üye devletlerin ulus-üstü yasama sürecindeki etkisini zayıflatmıştır. Özellikle, Maastricht Antlaşması ile üye devletlerin yasama sürecindeki yetkileri, belirli alanlarda daha fazla azaltılmıştır. Birçok politika artık, AB düzeyinde alınan kararlarla şekillenmektedir.<sup>28</sup> Bu gelişmeler, nitelikli çoğunluk uygulamalarının gücünü artırmıştır ve belirli bir çıkarı savunan bir grubun, çeşitli üye ülkelerden koalisyon ortağı bulmasını zorunlu kılmıştır. Böylece, AB düzeyi, çıkar temsili açısından ulusal düzeyden daha önemli hâle gelmiştir. Bu dönemdeki yasal düzenlemeler, AB kurumlarının güçlerinde ve rollerinde, göreceli bir değişime yol açmıştır.<sup>29</sup> Özetle, siyasal aktörler değişen yapı içerisinde, kendilerine yeni konular bulmuşlar ve yeni tür etkileşim (ittifak) arayışına girmişlerdir.

AB'deki örgütlenmiş çıkar çevrelerinin karşılaştığı en önemli değişimlerden biri, AB kurumları arasındaki iktidar dengesinin AB düzeyine kaymasıdır.<sup>30</sup> Yasama süreçlerindeki değişimler, çıkar temsili karakterini değiştirmiştir. Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması, üye devletlerin veto hakkını kısıtlamış ve nitelikli çoğunluk oy prensibinin kullanım alanlarını genişletmiştir. Bunun çıkar temsili açısından anlamı şudur: Birçok konuda karar aşamasında, Bakanlar Konseyi'nde bir ulusal veto imkânı kalmadığından, lobilerin AB düzeyindeki diğer kurumlara yönelme zorunluluğu ortaya çıkmıştır.<sup>31</sup> Tek Senet ve Maastricht Antlaşmaları, bir dizi yeni aktörün AB düzeyine girmesine, bazı siyasi aktörlerin görevlerinin yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Yasama süreçlerindeki değişim, özellikle AB düzeyinde çıkar temsil yapılarını değiştirmiştir. Tek Avrupa Senedi ve Maastricht ile birlikte kurumsal dengedeki değişim, yasama sürecinde etkili olma iddiasındaki bir lobinin, bütün AB kurumlarıyla irtibat kurmasını zorunlu kılmıştır.

Kurumlar arasındaki yetki dağılımındaki değişim, ulus-üstü düzeydeki lobilerin faaliyetlerinin artmasına sebep olmuştur. Hem çıkar temsili bulunan grupların sayısı artmış, hem de bu ulus-üstü lobilerin örgütsel yapıları güçlenmiş ve genişlemiştir. Ulus-üstü lobilerin sayılarındaki artış ve niteliklerindeki iyileşme, yasama süreçlerindeki etkinliklerinin artmasına yol açmıştır. Diğer taraftan,

<sup>28</sup> Sonia Mazey ve Jeremy Richardson "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game", Sonia Mazey ve Jeremy Richardson (der.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, s. 3.

<sup>29</sup> Kohler-Koch, "Changing Patterns of Interest Intermediation", s. 173-174.

<sup>30</sup> Aspinwall ve Greenwood, "Conceptualising Collective Action in the EU", s. 5.

<sup>31</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 35-43.

AB kurumlarının ortak politikalar üzerindeki yetkilerinin artışı, çıkar temsilinde bir büyümeye yol açmıştır. Çünkü AB düzeyindeki karmaşık ekonomik konular hakkındaki teknik uzmanlık bilgisi, AB kurumları için acil bir ihtiyaç haline gelmiştir. Ancak, AB kurumlarının bu bilgiyi sağlayacak kaynaklarının kısıtlı olması nedeniyle, her sektörde uzmanlık bilgisi sağlayacak çok sayıda lobi ve lobiciye çıkar temsilinde bulunma fırsatı doğmuştur. Dolayısıyla, kurumların, maliyetleri azaltma ve faydaları artırma mantığıyla çok sayıda lobi ile çıkar temsil ilişkisinde bulunması, RSK kuramıyla açıklanabilir.

Tek Senet ve Maastricht Antlaşmalarıyla birlikte, AB düzeyinde lobıcılık yapmanın önemi artmıştır. Çünkü bu antlaşmalarla, birçok politika alanındaki kararların, üye devletlerin oybirliği yerine, oy çokluğuyla alınması ilkesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla, çıkar temsilinde başarılı olmak için, örneğin Bakanlar Konseyi'ndeki bütün bakanların değil, sadece bazı üye devletlerin bakanlarının ikna edilmesi yeterli olmuştur. Bu nedenle, AB düzeyindeki lobıcılık faaliyetlerinde başarılı sonuç elde etmek, göreceli olarak kolaylaşmıştır. Tek Senet sonrası dönemde ortaya çıkan fırsatlardan faydalanmak isteyen ulus-üstü lobilerin sayısı, büyük oranlarda artmıştır. Diğer yandan, Parlamento'nun yasama yetkileri göreceli olarak artmıştır. Böylece, AB düzeyindeki lobilerin AP'ye de yönelik yoğun lobi faaliyetlerinde bulunması (RSK açısından) daha anlamlı hale gelmiştir. AP'deki parti gruplarının sekretaryalarına yönelik lobıcılık faaliyetleri yoğunlaşmıştır. Bu aşamada, lobıcılık faaliyetlerindeki büyük artış nedeniyle, etik ve yasal olmayan tutum ve davranışlar da yaygınlaşmıştır. Bunların önlenmesi amacıyla, lobıcılık alanında yasal düzenlemeler yapılmıştır.<sup>32</sup>

YK'nın öngördüğü şekilde, kurumların değişen normlar ve değerler çerçevesinde, çıkar temsil ilişkilerini yönlendirme konusundaki çabalarına dikkat çekmek gerekmektedir. Tek Senet öncesi çıkar temsil biçimi, uzun süre yol bağımlılığı çerçevesinde varlığını korumuştur. Ancak Tek Senet ve Maastricht Antlaşmaları ile birlikte ortaya çıkan yasama süreçlerindeki değişim ve değişen çıkar temsil biçimleri, yol bağımlılığını değiştirebilecek düzeyde bir kritik kavşak olarak algılanabilir. YK'nın bir alt dalı olan TK'nın ileri sürdüğü yol bağımlılığı ve kritik kavşak yaklaşımlarının açıklayıcı olduğu görülmektedir.

## **AB Kurumlarının Çıkar ve Baskı Gruplarına Yaklaşımları**

Ulus-üstü kurumlar, sahip oldukları değerler çerçevesinde, çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmektedir. Kurumlar, lobilere çok farklı erişim noktaları sağlayarak

<sup>32</sup> Justin Greenwood, "Regulating Lobbying in the European Union", *Parliamentary Affairs*, Cilt 51, No 4, 2004, s. 587-599.

veya veto noktaları koyarak, kolektif eylemin yönünü ve derecesini belirler. Çıkar temsilinin AB düzeyinde yoğunlaşması, AB kurumlarının yönlendirme çabalarının yanı sıra, kurumsal karakteristiklerinden de kaynaklanmaktadır. Ulus-üstü kurumların, ortak politikalar düzeyindeki yetkilerinin bölünmüş olması, kurumların politikaları yönetecek bürokratik kaynaklarının yetersiz olması ve göreceli olarak çıkar çevrelerine karşı açık olmaları, çıkar temsili için bir vakum etkisi yapmıştır.<sup>33</sup> Bu faktörler, lobilerin sayısında büyük bir artışa neden olmuştur. Ayrıca, kurumların karakteristikleri, sadece lobi sayısını değil, aynı zamanda çıkar temsilinin rotasını belirleyen (ulus-üstü rotaya ağırlık verilmesi) ve çıkar temsil modelinin plüralist veya neokorporatist olmasını sağlayan faktörlerden biridir.

AB'nin kurumsal ortamı da lobilerin kolektif eylemleri için uygun bir zemin sağlamaktadır. Kurumlar, özellikle AB kurumlarının yetkili olduğu sahalarda, lobilerin hareket edeceği yeni alanlar açmaktadır. Stratejik olarak, lobilerin yasama süreçlerine katılımını desteklemektedir. Bu durum, aslında AB entegrasyonunun güçlendirilmesi amacına da uygundur.<sup>34</sup> Kurumlar, danışma komiteleri, forumlar, hükümetler-arası konferanslar vb. gayri resmî veya resmî yapılar kurarak, çıkar temsilinin yaygınlaşmasına yönelik çaba harcamaktadır. Komisyon, iş dünyası gruplarına kıyasla, özellikle örgütlenme kabiliyeti zayıf olan kamu çıkar grupları (tüketici, çevre grupları vs.) konusunda, bir politika girişimcisi şeklinde hareket etmektedir. Örneğin, bazı grupları finansal olarak desteklemektedir. Ayrıca, Avrupa Adalet Divanı'nın yargulamaları sonucunda ortak politikaların alanları, AB kurumları lehine genişlemektedir. Böylece, çıkar çevrelerine yeni hareket alanları açılmaktadır.<sup>35</sup> AB kurumları, entegrasyonu güçlendirme amacına yönelik olarak, lobilerin hareket alanlarını genişletmektedir. Bu noktada YK'nın öngördüğü biçimde, ulus-üstü kurumların daha fazla entegrasyon amacını hâkim bir değer olarak kabul etmesi ve çıkar temsilini, bu değere göre şekillendirmeye çalışması dikkat çekmektedir.

AB düzeyinde çıkar temsilinin gelişimi, aynı zamanda ulus-üstü grupların ekonomik fayda algılamalarına da bağlıdır. Lobiler için, AB düzeyinde çıkar temsilinde bulunmak, ulusal düzeydeki çıkar temsilinden daha faydalı sonuçlar doğurmaya başlamıştır. Dolayısıyla, ulus-üstü çıkar temsilinden doğacak faydalar, daha çok sayıda lobiye, AB düzeyinde çıkar temsilinde bulunma konusunda isteklendirmiştir. Aslında AB düzeyindeki ekonomik faydaların dağılımını, AB

<sup>33</sup> Aspinwall ve Greenwood, "Conceptualising Collective Action in the EU", s. 25.

<sup>34</sup> Christine Mahoney, "The Power of the Institution: State and Interest Group Activity in the European Union", *European Union Politics*, Cilt 5, No 4, 2004, s. 443.

<sup>35</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 4.

kurumları belirlemekte ve şekillendirmektedir. Dolayısıyla, kurumların yaklaşımları, çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmektedir. Kurumlar, daha önce ifade edildiği üzere, RSK'nın öngördüğü şekilde, fayda-maliyet analizini dikkate alarak, çıkar temsilinde bulunan ulus-üstü gruplara daha geniş imkânlar tanımıştır.

### **Komisyon**

AB kurumları, çıkar temsilinin gelişiminde farklı derecelerde etkili olmaktadır. Ancak, çıkar temsilinin gelişiminde en büyük rolü, Komisyon üstlenmiştir. AB'de, ulus-üstü lobilerin işbirliğini en fazla teşvik eden, AB düzeyinde ağların kurulmasına öncülük eden, bazı gruplara ayrıcalıklı erişim ve finansal destek sağlayan kurum, Komisyon'dur.<sup>36</sup> Komisyon, Avrupa entegrasyonunun erken dönemlerinde, AB düzeyindeki lobilerin kurulmasını teşvik etmiş ve resmî makamlar tarafından tanınmaları konusundaki prosedürleri kolaylaştırmıştır. Böylece, yasama süreçlerinde belirli sayıdaki lobiye bilinçli olarak ayrıcalıklı erişim sağlamıştır. Bu lobiler, kısa zamanda Komisyon'a ait komitelerin etrafında yoğun çıkar temsil faaliyetleri başlatmışlardır. Lobilerin temsilcilerinin de yer aldığı Danışma Komite'lerinin (*Consultation Committee*) ve bürokratlara uzmanlık bilgisi sağlayan lobilerin sayısı arttıkça, Komisyon, kendi bünyesinde uzman bulundurmaktan ziyade, bu tür komite üyelerinden ve lobilerden faydalanmayı tercih etmiştir. Dolayısıyla, Komisyon'daki kaynak yetersizliği ve iş yoğunluğu nedeniyle, lobilere olan ihtiyaç artmıştır. Böylece, gittikçe daha fazla sayıda lobi, yasama süreçlerine ayrıcalıklı erişim imkânından faydalanmak amacıyla, bu fırsatı değerlendirmek istemiştir.<sup>37</sup> Komisyon'un çok çeşitli sektörlerden, çok sayıda lobiyle muhatap olmasının bir nedeni de, yasama süreçlerindeki meşruiyet arayışdır. Komisyon, kolektif eylemde hızlandırıcı bir görev üstlenir. Lobileri teşvik eden ödüller (*selective incentives*) sunarak, onları kolektif eylem konusunda cesaretlendirir. Örneğin Komisyon, bazı alanlarda bilimsel araştırma yapılmasını sağlayarak, çeşitli lobilerin kolektif eylemlerini teşvik eder.<sup>38</sup> Hatta, Komisyon, AB ortak politikaları düzleminde belirli lobileri bir araya getirip, politika ağları oluşturma konusunda kritik rol oynar. Komisyon'un az sayıda lobiye yasama süreçlerine ayrıcalıklı erişim imkânı vermesi, AB düzeyinde neokorporatist çıkar

<sup>36</sup> Kohler-Koch, "Organized Interests in the EU and the European Parliament", s. 127.

<sup>37</sup> Philippe C. Schmitter ve Wolfgang Streeck, "Organized Interests and the Europe of 1992", Brent F. Nelsen ve Alexander C-G. Stubb (der.), *The European Union: Theory and the Practice of the European Union*, Boulder, Londra, Lynne Rienner Publishers, 1994, s. 176.

<sup>38</sup> Laura Cram, "The EU Institutions and Collective Action", Justin Greenwood ve Mark Aspinwall (der.), *Collective Action in the European Union*, Londra, New York, Routledge, 1998, s. 71.

temsil modelinin bulunduğu işaretini sayılmıştır. Ancak, bu durum, anayasal değişimler, genişlemeler ve yine Komisyon'un tercihi sonucunda daha plüralist bir çıkar temsil biçimine imkân vermiştir. Yukarıda sözü edilen politika ağları oluşturma işlevi, YK kuramı çerçevesinde açıklanabilir. Aynı şekilde, Komisyon'un bütün bu tercihlerde, RSK kuramının öngördüğü biçimde, kurumsal fayda ve maliyetleri gözettiği ileri sürülebilir.

Komisyon, AB düzeyindeki lobilerin kompozisyonunu değiştirmek amacıyla aktif roller üstlenmekte ve bir politika girişimcisi olarak çıkar temsilinin gelişimini etkilemektedir.<sup>39</sup> Aynı zamanda Komisyon, bu lobilerin bulunduğu stratejik ortamı manipüle ederek, çıkar temsilini yönlendirmektedir.<sup>40</sup> Bu yönlendirme işlevini, farklı kurumsal (yasal) yetkilerini kullanarak gerçekleştirir. Öncelikle, AB düzeyindeki lobilere uygun erişim noktaları sunar. Komisyon'un çeşitli Genel Müdürlükleri, Avro-grupların gelişimini teşvik eder ve yasama süreçlerinde kendi adlarına muhatap olmalarını sağlar.<sup>41</sup> Ayrıca, hangi politika alanındaki, hangi iddiaların destekleneceğine ve hangi lobilerin resmî tartışma forumlarına (Danışma Komiteleri) kabul edileceğine karar verir.<sup>42</sup> Böylece, Komisyon, yasal yetkilerini hangi oranda ve ne yönde kullanacağına karar vererek, çıkar temsilini aktif biçimde yönlendirmektedir.

Komisyon'un açıklık ve şeffaflık politikası izlemesi, çıkar temsilinin gelişimini etkilemiştir. Çıkar çevrelerine yönelik bu yaklaşım, genelde kamusal nitelikli çıkar gruplarını ve dışarıdan grupları<sup>43</sup> karar alma süreciyle ilgilenmeye itmiştir. Çünkü Komisyon'a erişim kolaylaşmıştır. Böylece, kaynakları sınırlı ve örgütlenme kabiliyeti düşük olan kamusal nitelikli gruplar ve dışarıdan gruplar, temsil imkânı bulmuşlardır. Komisyon'un bu inisiyatifleri, kaynakları yetersiz olan, ancak internet ortamında örgütlenip kampanya düzenlemek gibi sınırlı aktiviteler yürütebilen çok sayıda küçük ölçekli çıkar grubunu Brüksel'e taşımıştır. Komisyon'un bu tür rolleri üstlenmesi, Komisyon'u, çıkar temsilinde hem bir cazibe merkezi, hem de örgüt-

<sup>39</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 14.

<sup>40</sup> Andreas Broscheid ve David Coen, "Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informal Model of Politics", *European Union Politics*, Cilt 4, No 2, 2003, s. 180-181.

<sup>41</sup> Pollack, "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", s. 580.

<sup>42</sup> Mahoney, "The Power of the Institution", s. 447-449.

<sup>43</sup> İçeriden ve dışarıdan grup ayrımı için bkz., Edward C. Page, "The Insider/Outsider Distinction: an Empirical Investigation", *British Journal of Politics and International Relations*, Cilt 1, No 2, 1999, s. 205-214; Wyn Grant, *Pressure Groups and British Politics*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Londra, 2000; Jeremy J. Richardson ve A. Grant Jordan, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson Company, 1979.

süz çıkarlar haricindeki bütün çıkarların kendisiyle temas kurabileceği bir merkez haline getirmiştir.<sup>44</sup> Aslında Komisyon, AB entegrasyonunu derinleştirme amacıyla çok çeşitli politika alanlarında, daha fazla sayıda lobici ile muhatap olmayı tercih etmektedir. Son yıllarda Komisyon'un sivil toplum ile diyalogun geliştirilmesine yönelik inisiyatifleri de bu çerçevede değerlendirilebilir.

Komisyon, 2001 yılında, sivil toplum ile diyalogun güçlendirilmesi amacıyla, Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap (*White Paper on Governance*) yayınlamıştır. Bu kitap, Komisyon'un çıkar temsilinde belirleyici olma çabasını ortaya koymaktadır. Ancak bu kitapta yer alan hususlar çeşitli eleştiriler almıştır. Bazı eleştiriler şunlardır: Komisyon, AB'deki sivil toplum aktörleriyle çok boyutlu bir ilişki geliştirmekten daha ziyade, zaten birçoğu itibariyle AB düzeyindeki yerleşik (güçlü ve muhatap alınan) aktörlerle ilişkileri güçlendirmeyi hedeflemektedir.<sup>45</sup> AB yasama süreçlerinde, daha fazla katılım, şeffaflık ve danışma etkileşimi sağlanarak, demokratik karakterin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede, yurttaşların ve sivil toplumun, yönetim süreçlerine dâhil edilmeleri ve sivil toplum aktörleri ile daha fazla etkileşim öngörülmüştür. Ancak sivil toplumun açık bir tanımının yapılmamış olması ve yurttaşların yönetim süreçlerine nasıl dâhil edileceğinin açıklanmamış olması, bu önerilerin uygulanmasına imkân vermemektedir. Diğer taraftan, sivil toplumun daha fazla sorumluluk alma ve açıklık (*openness*) koşullarını da içeren iyi yönetim prensiplerine uyması salık verilmiştir. Ancak sivil toplumun bir yandan gönüllü eylemler ve özgür yurttaş tartışmalarının bir alanı olması beklenirken, diğer taraftan sivil topluma, AB yönetişimini güçlendirmek amacıyla idarî kurumlara yardımcı olma rolünün biçilmesi, sivil toplum için bir bakıma aşağılayıcı ve yaralayıcı olmaktadır.<sup>46</sup> Bu kitap üzerine yapılan eleştirilerin ortak noktalarından biri, yurttaşların otantik bir katılımının önerilmesidir.<sup>47</sup> Dolayısıyla, bu eleştirilere bakılarak, bu kitapta yer alan inisiyatiflerin, çıkar temsil modellerinde belirgin bir değişime yol açmayacağı ileri sürülebilir.

---

<sup>44</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 53–57.

<sup>45</sup> Siobhan Daly, “The Third Sector and the European Union: What Role for Foundations?”, *European Foundations and Grant-making NGOs*, Europa Publications, 2004; [http://www.efc.be/ftp/public/PIPIPI/Summer Academy 2005/ Presentations\\_and\\_materials/ Article\\_2\\_ Siobhan\\_Daly.doc](http://www.efc.be/ftp/public/PIPIPI/Summer Academy 2005/ Presentations_and_materials/ Article_2_ Siobhan_Daly.doc), s. 6, (Erişim Tarihi 12 Şubat 2008).

<sup>46</sup> Marcus Höreth, “Neither Breathtaking nor Pathbreaking: The European Commission's White Paper on Governance”, *Journal of International Relations and Development*, Cilt 5, No 1, 2002, s. 10–11.

<sup>47</sup> Barbara Finke “Civil Society Participation in EU Governance”, *Living Reviews in European Governance*, Cilt 2, No 2, 2007, <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>, s. 14, (Erişim Tarihi 21.02.2008).



***Bakanlar Konseyi***

AB düzeyindeki lobilerin ulaşmaya çalıştıkları bir diğer ulus-üstü kurum, Bakanlar Konseyi'dir. Konsey'in konumu, Parlamento ve Komisyon'a göre oldukça güçlüdür. Neredeyse tüm öneriler, siyasal açıdan önemli düzenlemeler, Bakanlar Konseyi'nin onayından geçer. Bu açıdan lobilerin öncelikli hedefleri arasındadır. Ancak Konsey, yapısı ve konumu itibarıyla lobilere karşı en kapalı olan kurumdur. Çünkü Konsey'deki bakanlara erişebilmek ve çıkar temsilinde bulunmak, yüksek temsil kabiliyetine sahip olmayı gerektirmektedir. Bu nedenle, ancak üye ülkelerin bakanlarıyla doğrudan temas kurabilen lobiler (en güçlü ulusal lobiler veya iş dünyasının önde gelen lobileri) Konsey'de kısmen etkili olabilmektedir. Çünkü hiçbir üye ülkenin bakanı, Konsey ortamında ısrarlı taleplerde bulunarak itici konuma düşmek istemez. Konsey'deki kurum kültürü, bu tür yaklaşımlara izin vermez. Üye ülkeler de bazı çıkarlar için Brüksel'de etkili olmak istemektedirler. Dolayısıyla, bir üye devletin bakanı olarak Konsey'in bir üyesi olmak ve lobici olmak arasındaki sınır belirsizleşmiştir.<sup>48</sup> Üye ülkelerin bakanları, AB kurumlarının coğrafi konumları, Komisyon kadrolarına yapılan atamalar ve AB yardımlarına ait kararlar hakkında, Konsey'de doğrudan lobicilik yapmaktadırlar.

***Avrupa Parlamentosu***

Avrupa Parlamentosu'nun üyeleri, 1979 yılından bu yana AB çapında yapılan seçimlerle belirlenmektedir. Uzun yıllar, AP'nin etkinliği görüş bildirmekle sınırlı kalmış, aldığı kararlar bağlayıcı olmamıştır. Ancak Tek Senet'ten sonra, AP'nin yasama ile ilgili yetkileri genişletilmiştir. Bu durum, lobilerin daha yoğun biçimde AP'ye yönelik çıkar temsilinde bulunmalarına yol açmıştır. Parlamenterler, üye devletlerden gelen siyasetçilerinden oluştuğu için, genelde üye devletlerin çıkarları üzerinde çalışmaktadırlar. Dolayısıyla büyük ölçüde ulusal kanallardan yapılacak bir çıkar temsil faaliyetiyle etkilenebilirler. AB düzeyindeki lobiler, kendi federasyonuna bağlı ulusal lobinin odaklandığı politika alanlarındaki parlamenterleri etkilemeye çalışmaktadır. Öte yandan, parlamenterler siyasi gruplara bölünmüşlerdir. Brüksel'de her parti grubunun bir sekreteryası bulunmaktadır. Dolayısıyla, lobiler, öncelikle sekreteraları etkilemeye çalışmakta veya parlamenterlerin sık sık düzenlediği toplantılarda kendi görüşlerini duyurmaktadırlar.<sup>49</sup> Diğer taraftan, AB sistemine yönelik lobicilik yapmak, sistemin meşruiyetini artırmaktadır. Çünkü AB'nin demokratik açık sorunu yaşadığı, yurttaşların ve

<sup>48</sup> Wolfgang Wessels, "The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City?", Helen Wallace ve Alasdair R. Young (der.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997, s. 32.

<sup>49</sup> Michael J. Gorges, *Euro Corporatism? Interest Intermediation in EC*, Maryland, London, University Press of America, 1996, s. 33.

sivil toplum kuruluşlarının yasama süreçlerine katılımı konusunda eksiklikler bulunduğu yönünde eleştiriler yöneltilmektedir. Yurttaş tabanlı grupların AP'ye yönelik siyasal katılımları, bu tür eleştirileri azaltmaktadır.<sup>50</sup>

Örgütlenme düzeyi açısından zayıf ve finansal kaynakları kısıtlı olan lobiler, AP'nin yasama süreçlerindeki yetkilerinin artışıyla birlikte, Parlamento ile daha yoğun ilişkiler kurmaktadır. Çünkü AP'ye yönelik çıkar temsili, çok pahalı ve profesyonel bir lobicilik çalışması gerektirmemektedir.<sup>51</sup> Ayrıca AP parlamenterleri, lobilerle etkileşime girmeye daha fazla eğilimlidir. Aslında, AP parlamenterlerinin bilgi, kaynak ve zamanlarının kısıtlı olması, onları lobicilere daha fazla bağımlı hâle getirmektedir. Diğer taraftan, AP'nin lobiciliğe daha açık olması, AP'nin Avrupa yurttaşlarını temsil ettiği iddiasını pekiştirmektedir. AP'nin, çok sayıda kamusal nitelikli grubunun hedefi haline gelmesi, AP'nin kendini AB yurttaşlarının temsilcisi şeklinde sunmasından kaynaklanmaktadır.<sup>52</sup> Özetle, AP'nin daha çok sayıda lobicinin hedefi haline gelmesi kendi kurumsal konumunun ve değerlerinin açık bir sonucudur.

AP'nin çalışma sistemi de çıkar temsilcilerinin erişimini etkilemektedir.<sup>53</sup> Parlamento çalışmaları sırasında, çok sayıda lobicinin erişim ve gözlem imkânının bulunması, çıkar temsili açısından olumlu etki yapmaktadır. Aslında Parlamento, komite yapısı ile lobilere çok çeşitli alanlarda erişim imkânları sunmaktadır.<sup>54</sup> AP, aynı zamanda, AB'deki çıkar temsilinde çeşitli lobicilik uygulamalarının ortaya çıkmasına ve aktörlerin rollerinin değişimine katkıda bulunmaktadır. Bu yönüyle de AP, çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmektedir.

### ***Ekonomik ve Sosyal Komite***

AB'de çıkar gruplarının resmî olarak temsil edildiği ulus-üstü kurum, Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK)'dir. Lobiler, kendi taleplerini ve yasama taslaklarıyla ilgili görüşlerini ESK'ya sunarlar. Aynı zamanda ESK, sorunların tartışıldığı bir forum niteliğindedir. AB müktesebatına göre, Komisyon'un önerilerinin bir taslak halinde ESK'nın görüşüne sunulması zorunludur. Ancak, ESK kararları bağlayıcı değildir. Bu niteliği nedeniyle ESK'nın etkinliği, Komisyon'a kıyasla oldukça sınırlıdır. Eğer toplantılarda belli konularda görüş birliğine varılırsa, AB organları üzerine kısmî bir baskı oluşturabilme potansiyeli bulunmaktadır.

<sup>50</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 5.

<sup>51</sup> Profesyonel lobicilik için bkz., M.P.C.M. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005.

<sup>52</sup> Kohler-Koch, "Organized Interests in the EU and the European Parliament", s. 136-137.

<sup>53</sup> *Ibid.*, s. 137-140.

<sup>54</sup> Pollack, "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", s. 581.

ESK, yasama taslaklarının ve AB gündemindeki çeşitli konuların müzakere edildiği bir platform olmasına rağmen, genelde etkisi zayıf olmaktadır. ESK, önemli konularda görüş bildirmesine rağmen, yasama organları tarafından gerektiği kadar dikkate alınmamaktadır.<sup>55</sup> Roma Antlaşması ile kurulan ESK'nın, AB düzeyindeki lobilerin yetersiz olduğu, AB entegrasyonunun erken dönemlerinde, önemli görevler üstlendiği bilinmektedir. ESK, hâlâ birçok ortak politika alanında, yasama süreçlerine katkı sağlayan faydalı bir forum olma niteliğini korumaktadır.<sup>56</sup> Bu yönüyle hâlâ lobileri ve lobicileri cezp etmektedir.

### ***Avrupa Adalet Divanı ve Diğer Kurumlar***

Lobilerin yöneldiği bir diğer ulus-üstü kurum, Avrupa Adalet Divanı'dır. Avrupa Adalet Divanı'nın müktesebatın oluşumuna katkı yapması, lobilere yeni bir alan açmaktadır. AB hukukunun sadece üye devletlere değil, bireylere de uygulanmasını zorunlu kılan düzenlemelerin ardından, Mahkeme'nin kapısı lobilere de aralanmıştır.<sup>57</sup> Avrupa Adalet Divanı, özellikle, çevre, kadın ve tüketici hakları gibi konularda faaliyet yürüten kamu (dava) grupları açısından önem taşımaktadır. Mahkeme'nin yorumları, özellikle bu tür gruplar tarafından yakından takip edilir. Lobiler, beklentileri doğrultusundaki Mahkeme kararlarının, üye ülkeler ve ilgili taraflarca uygulanması konusunda, diğer AB kurumları ve üye devletlerin hükümetleri üzerinde baskı oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bunun da ötesinde, Avrupa Adalet Divanı'nın, AB kurumlarının işlemlerine karşı açılan davaların görüldüğü merci olması, lobilerin ilgisini çekmektedir.<sup>58</sup> Bu özellikleriyle, Avrupa Adalet Divanı, lobiciler için hayati önem taşımaktadır. Çünkü Mahkeme, AB hukukunun uygulanmasından sorumludur ve üye ülkelere yaptırım uygulatabilme kapasitesine sahiptir. Gerçi bu yaptırım, daha ziyade parasal ceza yaptırım şeklindedir. Ancak, mahkûmiyet kararının çıkması dahi, ilgili lobiler için bir başarı sayılabilir. Örneğin, Mahkeme, bir işyerinde kadın erkek ayrımcılığı yapıldığına ve İngiltere'de içme suyunun kirletildiğine dair davalarda, ilgili üye devletler aleyhine kararlar vermiştir.<sup>59</sup> Her iki davanın da Mahkeme'ye intikal etmesinde, ilgili lobilerin rolü büyüktür. Bu sonuçlar da, ilgili lobilerin meşruiyetlerini ve toplumsal tabanlarını güçlendirici bir etki yapmaktadır.

<sup>55</sup> Mazey ve Richardson, "Introduction", s. 2-26.

<sup>56</sup> Gorges, *Euro Corporatism? Interest Intermediation in EC*, s. 35.

<sup>57</sup> Pieter Bouwen ve Margaret McCown, "Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Cilt 14, No 3, 2007, s. 426.

<sup>58</sup> Haluk Alkan, "Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları", *Türk İdare Dergisi*, Cilt 71, No 422, 1999, s. 48.

<sup>59</sup> Mazey ve Richardson, "Introduction", s. 15-16.

Avrupa Adalet Divanı'nın kurumsal karakteri ve belirli bir zaman diliminde aldığı kararlar, lobiler için önem taşımaktadır. Lobilerin, Mahkeme'ye yönelik lobicilik faaliyetinde bulunma veya dava yoluna başvurma konusundaki tercihleri, yukarıdaki hususlara göre şekillenir. Mahkeme'deki yapısal faktörler, lobileri daha ziyade dava yoluna başvurma noktasına çekmektedir. Aslında Mahkeme, yapısı itibarıyla lobicilik faaliyetlerine uygun değildir. Ayrıca, Avrupa Adalet Divanı, yargılama kararlarını oldukça uzun bir süre içinde sonuçlandırabilmektedir. Yıllarca sürebilen davalar, üstelik yasama sürecindeki değişimler sonucunda kilitlenme noktasına geldiğinde, lobilerin Mahkeme'ye yönelik ilgisinin azalmasına yol açmaktadır.<sup>60</sup> Bu durumda, çıkar grupları, profesyonel lobicilik stratejilerine yönelebilmektedir. Dolayısıyla, çıkar gruplarının faaliyetlerini hangi strateji üzerine yoğunlaştıracakları, büyük oranda Mahkeme'nin yapısal (kurumsal) karakterine ve işleyiş biçimine (kurumsal değerlerine) bağlı olmaktadır.

Bölgeler Komitesi, bölgesel çıkarların temsil edildiği, danışma niteliğinde bir kurumdur. Ancak, kurulduğundan bugüne kadar geçen sürede, beklenen ölçüde etkili olamamıştır. Ayrıca, AB'nin coğrafi açıdan Kuzey ve Güney üyelerindeki farklı bölgesel çıkarların arasındaki rekabetten dolayı, kurum içi bir bölünme yaşanmıştır. "Bölgeler Avrupası" idealini savunanlar ve bölgesel lobiler için, bir hayal kırıklığı yaratmıştır.<sup>61</sup> Komite, bölgesel çıkarları temsil etse de, kurumsallaşmış bir çıkar temsil modelinin gelişiminde henüz etkili olamamıştır.

Avrupa Yatırım Bankası, orta ve büyük ölçekli firmalara, yatırımlarında garanti ve kredi sağlamaktadır. Bu sebeple de lobilerin hedefi olmaktadır. Ayrıca üye devletlerin altyapı yatırımlarının bir kaynağı olarak işlev görmektedir. Bu nedenle, üye devletlerin yetkililerinin de çıkar temsilinde bulunmaları için uygun bir zemin oluşturmaktadır. Diğer taraftan, çevreci lobiler, Avrupa Yatırım Bankası'nın desteklediği büyük ölçekli projelerde, çevre standartlarına bütünüyle uyulması konusunda lobicilik yapmaktadırlar. Avrupa Sayıştay'ı da benzer şekilde lobilerin ve özellikle kamu çıkar gruplarının hedefleri arasındadır.<sup>62</sup>

## **Çıkar Temsilindeki Değişimlerin Karakteri**

### ***Lobilerin Sayısındaki ve Niteliklerindeki Artış***

1980'li yıllardan sonra, lobicilik faaliyetlerinin ve lobi sayılarının bir patlama şeklindeki artışı, Tek Pazar'ın yaratılmasına, bu gelişmeye eşlik edecek biçimde, sorumlulukların AB düzeyine transferine ve kurumsal prosedürlerin değişimine

<sup>60</sup> Bouwen ve McCown, "Lobbying versus litigation", s. 430.

<sup>61</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 65.

<sup>62</sup> *Ibid.*, s. 65-66.

atfedilmiştir.<sup>63</sup> AB kurumlarının büyümesi de lobilerin sayısında artışlara yol açmaktadır. Ulus-üstü kurumların faaliyetlerinin yoğun olduğu alanlarda, daha fazla lobi faaliyete başlamaktadır. AB kurumlarının yetkili olduğu politika alanları genişledikçe, lobilerin sayısı artmaktadır. Gerçekten de lobilerin sayılarındaki başlıca artışlar, Roma, Tek Senet ve Maastricht Antlaşmalarını takip eden dönemlere denk gelmektedir.<sup>64</sup> Özellikle, Tek Senet'ten sonra, lobilerin sayısında çok büyük artışların yaşandığı görülmüştür.<sup>65</sup> Ulusal düzeydeki lobilerin sayısındaki artıştan ziyade, Avro-grupların sayısındaki büyük artış, ulus-üstü çıkar temsilindeki değişimin en önemli göstergelerindedir. AB entegrasyon süreci boyunca, ulus-üstü lobilerin sayısında yaşanan değişim ve değişimin yaşandığı tarihsel evreler çeşitli araştırmalara konu olmuştur. Justin Greenwood'un farklı kaynaklardan<sup>66</sup> alıntuladığı verilere göre, II. Dünya Savaşı sonrasında 1959'a kadar geçen dönemde, 100 Avro-grup bulunmaktaydı. Ulus-üstü lobi sayısı, 1970'lerde 400 Avro-gruba ulaşmıştır. 1991'de ise Avro-grupların sayısı iki kat artarak 800'e erişmiştir. Sadece üç yıl içinde, Avro-grupların sayısı iki kat artarak 1994'te 1674'e varmış, 2001'de ise 2000 sayısını bulmuştur. AB düzeyindeki bireysel lobicilerin sayısı ise belirsizdir. Sayıları, tahminen 10000 ila 30000 arasındadır.<sup>67</sup> Burada, Avro-grupların sayısında iki kat artışın yaşandığı 1970–1991 döneminde Tek Senet Antlaşması'nın imzalandığına, yine üç kat bir artışın yaşandığı 1991–1994 döneminde ise, Maastricht Antlaşması'nın imzalandığına dikkat çekmek gerekmektedir. Tarihsel Kurumsalcılığın yol bağımlılığı kavramında ortaya koyduğu biçimde, entegrasyon süreci başında yapılan tercihler uzun yıllar boyunca çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmiştir. Ancak, daha önce ifade edildiği gibi, Tek Senet ve Maastricht Antlaşmaları'nın getirdiği büyük değişimlerin (sayısal artış) ise, yine YK'nın öngördüğü kritik kavşak kavramı çerçevesinde değerlendirilmesi mümkündür.

AB ortak politikalarına ilişkin yasama süreçlerinde, çeşitli konularda uzmanlık (teknik) bilgisi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ulus-üstü lobiler, bu ihtiyaçlara binaen, doğal olarak AB kurumlarındaki görevliler için bir referans noktası ve uzmanlık bilgisi kaynağı olmaktadır.<sup>68</sup> Ancak, ulus-üstü kurumların kurumsal

<sup>63</sup> Broscheid ve Coen, "Insider and Outsider Lobbying of the European Commission", s. 166.

<sup>64</sup> Mahoney, "The Power of the Institution", s. 457-460.

<sup>65</sup> Kohler-Koch, "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union", s. 174.

<sup>66</sup> Rainer Eising, "Associative Democracy in the European Union?", *European Community Studies Association için sunulan tebliğ, (Seventh Biennial Conference)*, Madison, Wisconsin 31 Mayıs–2 Haziran 2001; R. Watson, "Knocking on the Parliament's Door", *E!Sharp*, February 2002, s. 40–42.

<sup>67</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 8–9.

<sup>68</sup> David Coen, "Empirical and Theoretical Studies in EU lobbying", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, No 3, 2007, s. 334.

değerleri, lobi gruplarının sayısı ve politika alanları arasındaki dağılımını belirler. Öncelikle, kurumların yetkili oldukları ulus-üstü politika alanlarının genişlemesi, AB düzeyindeki lobicilik faaliyetlerini artırır. Ayrıca, daha önce ifade edildiği gibi, kurumlar (özellikle Komisyon), bürokrasiyi genişleterek, AB yasama gündemini belirleyerek, ortak politikalara yönelik fon tahsisatını yöneterek, lobicilik faaliyetlerini yönlendirir. Lobicilik faaliyetlerinin artmasına veya farklı alanlara yönelmesine yol açabilir.<sup>69</sup> Kısaca, kurumlar, yasal yetkilerini ve kurumsal değerlerini kullanarak, çıkar temsilinin gelişimini yönlendirmektedir.

### **AB Çıkar Temsilinde Ulus-Üstü Düzeyin Önem Kazanması**

AB sisteminin çok-katmanlı yapısı, AB ortak politikalarını etkileme arayışında olan lobiler için, iki tür rota ortaya çıkarmıştır. Bunlardan birincisi ulusal rotadır. Ulusal bağlantıları kullanarak, üye ülke hükümet temsilcilerini, Brüksel'de alınan kararları etkilemeleri konusunda ikna etmek amacını taşımaktadır. İkincisi ise, ulus-üstü rotadır. Brüksel stratejisi olarak da bilinir. Doğrudan AB kurumlarını etkilemek amacıyla, ulus-üstü düzeyde çıkar temsil imkânlarının aranmasıdır. Brüksel stratejisi, AB düzeyindeki yasal düzenlemelerden etkilenen her türlü önemli lobi için hayati önem taşır. Ancak, lobiler uygulamada bu iki rotayı kombinasyon halinde kullanabilmektedir.<sup>70</sup> Daha önce ifade edildiği üzere, AB düzeyinde alınan kararların sayısının ve dolayısıyla AB düzeyinin öneminin artması, Brüksel'deki lobilerin sayısında çok büyük bir artışa neden olmuştur. Ancak, avro-grupların sayısının artışı, ulusal temsil kanallarının tamamen boşalmasına yol açmamıştır. Bunun yerine lobiler her katmanda örgütlenip, hem ulusal hem de ulus-üstü aktörlerle bağlantıya geçerek, bu yapıya uyum sağlamışlardır.<sup>71</sup> AB antlaşmaları, lobilerin daha büyük oranda Brüksel rotasını kullanmasına yol açmıştır.<sup>72</sup> AB antlaşmalarının, ortak politikalar konusunda, AB kurumlarına yeni yetkiler vermesi, Brüksel stratejisinin önemini artırmıştır. Bu bağlamda yeni aktörler devreye girmiştir. Ulus-altı düzeyde eyaletler, bölge yönetimleri ve şehir yönetimleri, Brüksel düzeyinde çıkar temsil arayışında bulunmaya başlamışlardır. Federasyonlar, Brüksel'de kendi ofislerini açmışlardır. Özetle, lobicilik faaliyetlerinin karakteri değişmiştir.<sup>73</sup> Çıkar temsilinin aktörleri, değişen AB sistemine olabildiğince uyum sağlamışlardır.

<sup>69</sup> Mahoney, "The Power of the Institution", s. 460-461.

<sup>70</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 43-45.

<sup>71</sup> Kohler-Koch, "Organized Interests in the EU and the European Parliament", s. 130.

<sup>72</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 34.

<sup>73</sup> Kohler-Koch, "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union", s. 175.

Yasama prosedürlerindeki değişimler sonucunda, karmaşık süreçler ortaya çıkmıştır. Bu durum ise ulus-üstü grupların, Brüksel stratejisini uygulamasını zorunlu kılmıştır. Çünkü ortak politikaların, ulusal rota ile yönlendirilmesi git-tikçe zorlaşmıştır. Ancak Brüksel'de ofis açmak ve tam-zamanlı profesyonel lobi-ci istihdam etmek oldukça maliyetlidir. Bu yüksek maliyetlere rağmen, bu mali-yetleri karşılayabilecek kaynaklara sahip lobilerin sayısında ve niteliklerinde artış görülmüştür. Dolayısıyla bu durum, çıkar temsilinin rotasının daha ziyade AB düzeyine kaydığının göstergesidir. Ayrıca, Komisyon'un profesyonel ulus-üstü lobilerden daha fazla faydalanması nedeniyle, bu lobilerin Brüksel düzeyindeki çıkar temsilini teşvik etmesi, bu tür lobilerin sayılarının artmasına yol açmakta-dır. Sadece finansal kaynak sıkıntısı çeken lobiler, ortak politikalara yönelik lobicilik faaliyetlerini ulusal merkezlerden yürütmektedir.<sup>74</sup> Diğer yandan, AB kurumları ve özellikle Komisyon, sivil toplum diyalogu ve benzeri inisiyatiflerle, irili ufaklı da olsa mümkün olduğu kadar fazla grubun Brüksel'e yönelik faaliyet-te bulunmasını teşvik etmektedir. Böylece, Brüksel rotasının önemi daha da art-maktadır.

### Plüralist Çıkar Temsil Modelinin Yaygınlaşması

Ortak politikaların temellerinin oluşturulduğu dönemlerde, Komisyon, yasama süreçlerinde lobilerden yararlanma amacını taşımıştır. Özellikle Avro-grupların kurulmasını teşvik etmiş, Avro-gruplara finansal destek sağlamış ve hatta kurul-malarında aktif rol almıştır. Bu dönemlerde, AB kurumlarının, az sayıda lobinin görüşlerini dikkate alması, az sayıda lobiye ayrıcalıklı temsil imkânı vermesi ve yoğun danışma etkileşiminde bulunması, hatta kuruluşlarında finansal destekler vermesi<sup>75</sup>, AB düzeyinde neokorporatist bir çıkar temsil modelinin bulunduğu-nun işareti sayılmıştır.<sup>76</sup> Bu dönemde, neokorporatist çıkar temsilinin bulunduğu iddiası, yasama sürecinin başlangıcında, AB kurumları ile gruplar arasında daha az resmî ve kurumsallaşmış bir danışma etkileşiminin gerçekleştiği kabulünü içerir. Kısaca, AB kurumları ile lobiler arasında yakın ve gayri resmî ve ilişkiler vardır. Bu durum ise, yoğun lobicilik faaliyetine imkân vermektedir. AB düze-yindeki lobiler, ulus-üstü kurumlar tarafından, diğer ulusal çıkar temsilcilerine

<sup>74</sup> Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, s. 45–66.

<sup>75</sup> Komisyon, AB entegrasyonunun erken dönemlerinde belirli sektörlerde işbirliği yapacağı Avro-grupların kurulmasına yardımcı olmuştur. Örneğin, tarım sektöründe, Avrupa Mesleki Tarım Örgütleri Federasyonu'nun (COPA) kuruluşuna büyük destek vermiştir. Komisyon, Avrupa Tüketiciler Birliği Bürosu (BEUC-*Bureau Europeen des Unions de Consommateurs*) ve Avrupa Çevre Bürosu (EEB- *The European Environmental Bureau*) i-çin, kurulma aşamasında finansal desteklerde bulunmuştur.

<sup>76</sup> Gorges, *Euro Corporatism? Interest Intermediation in EC*, s. 26–27.

kıyasla daha fazla tercih edildikleri için, bu durum, neokorporatist modelin varlığına ek bir delil olarak kullanılmıştır.<sup>77</sup>

AB'nin genişlemesi de, ulus-üstü kurumların yapılarında, yasama süreçlerinde ve çıkar temsil modelinde değişimlere yol açmıştır. Yeni üye ülkelerin temsilcileri ulus-üstü kurumların yapısının ve değerlerinin değişimine yol açmıştır. Yasama süreçlerinde, nitelikli çoğunluk oylamasında çok çeşitli kombinasyonlar halinde ittifaklar kurmak mümkün olmuştur. Çıkar temsil modeli de plüralist hâle gelmiştir. Genişleme süreciyle birlikte, doğal olarak lobilerin sayısı artmıştır. Ulus-üstü lobiler, ortak karar alma ve ortak çıkar temsil stratejisi geliştirmekte zorluk çekmeye başlamışlardır. Çünkü AB'ye yeni katılan ülkelerdeki çeşitli sektörlerle ait lobilerin, aynı konularda çok farklı talepleri (farklı ürünlerle ilgili politikalar vs.) gündeme gelmiştir. Böylece, AB kurumlarının, az sayıda lobi ile yakın ilişkide bulunması ve az sayıda lobinin yasama sürecine katkısına bağımlı olması, imkânsız hâle gelmiştir. Kurumların, aynı politika alanında veya sektörde (ürün grubunda), farklı üye ülkelerden gelen, farklı çıkar algılamalarına sahip lobilerin, farklı taleplerini dikkate alması zorunlu olmuştur. Ortak politikaların AB kamuoyunda daha fazla dikkat çekmesi sonucunda, az sayıda lobi ile neokorporatist bir çıkar temsil modelinin sürdürülmesi imkânsız hâle gelmiştir. Bu nedenlerle, özellikle lobilerin sayısında patlamaların yaşandığı Tek Senet sonrası dönem ve genişlemelerin yoğun olarak yaşandığı 1990 sonrası dönemde, çıkar temsil modeli daha ziyade plüralist karakterli hâle gelmiştir. Söz konusu dönemde, çıkar temsilinin plüralist olduğu iddiası, AB düzeyinde çok sayıda siyasal aktörün, lobinin ve karar alıcılara çeşitli erişim noktalarının bulunduğu dikkate almaktadır.<sup>78</sup> AB düzeyindeki çıkar temsilinin öneminin artması ve bununla birlikte Brüksel'deki lobilerin sayısının (özellikle Tek Avrupa Senedi'nin imzalanmasından sonra) çok hızlı bir şekilde artması, en azından bir tek grubun tekeli bir çıkar temsilcisi konumuna gelemeyeceğine işaret etmektedir. Ayrıca, üye ülkelerdeki karar alıcılara çok çeşitli erişim imkânlarının bulunması, tekeli bir temsil modelinin kurulmasını imkânsız kılmaktadır.<sup>79</sup> Bu durum, artık, AB düzeyinde neokorporatist bir çıkar modeli olmadığına, tam aksine plüralist modelin varlığına işaret eder. AB yasama sürecinin bağlayıcı karar alma aşamalarında, AB kurumları ve lobiler arasında, kurumsallaşmış ilişkilerin olmaması, plüra-

---

<sup>77</sup> Irina Michalowitz, "Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework", Alex Warleigh ve Jenny Fairbrass (der.), *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, Londra, New York, Europa Publications, 2002, s. 38.

<sup>78</sup> Michalowitz, "Beyond Corporatism and Pluralism", s. 37-38.

<sup>79</sup> Gorges, *Euro Corporatism? Interest Intermediation in EC*, s. 28.



list çıkar temsilinin varlığına, ilave bir işaret olarak sayılmıştır. Yasama süreçlerinde, danışma komiteleri, yuvarlak masalar, halka açık oturumlar ve danışma süreçleri vardır, ancak tam olarak kurumsallaşma gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla, AB düzeyinde kurumsallaşmamış ilişkiler, kurumlar ve lobiler arasında kırılğan ve çoğulcu anlamdaki, plüralist çıkar temsil modelinin varlığına işaret eder. Özetle, genişleyen AB yapısı içerisinde, bütün üye ülkelerdeki çıkar çevrelerinin aynı konuda uzlaşmaları ve ulus-üstü kurumların az sayıda lobi ile yakın ilişkiler geliştirmesi imkânsız hâle geldiği için, plüralist çıkar temsil modelinin ortaya çıktığı görülmektedir.

## Sonuç

Kurumsalcılık (eski) kuramı, kurumların resmî ve hukuki yapılarına dikkat çekmiştir. Kurumları siyasal eylemin bulunmadığı, siyaset alanından arındırılmış, yansız bürokratik yapılar olarak kabul etmiştir. Hâlbuki YK, kurumların resmî ve hukuki yapılarının yanında, gayri resmî yapılarına ve değerlerine (kültürüne) dikkat çekmektedir. Kurumlar, çıkar temsil ilişkilerine yönelik siyasal süreçleri yönetirler. Bu süreçlerde, kurumsal resmî yapılarının yanında, gayri resmî yapılarından, değerlerinden ve bürokratik kültüründen kaynaklanan özelliklerini kullanırlar. AB'deki çıkar temsil süreçleri de, AB kurumlarının resmî, hukuki yapısı, yetkileri, değerleri ve bürokratik kültürü çerçevesinde şekillenmiştir. Bu gelişmeler, YK çerçevesinde açıklanabilir.

AB entegrasyonunun tarihsel akışı içerisinde, kurumlar ile lobiler arasındaki çıkar temsil ilişkileri bir yol bağımlılığı çerçevesinde, uzun süre aynı biçimde devam etmiştir. Ancak, ulus-üstü kurumların yasama süreçlerindeki yetkileri gittikçe artmıştır. Ulus-üstü kurumlar hem artan yetkileri, hem de kurumsal değerleri çerçevesinde çıkar temsilini yönlendirmişlerdir. AB kurumlarının yetkilerindeki artış, lobilerin daha yoğunluklu olarak ulus-üstü kurumlara yönelmesine yol açmıştır. AB kurumları da kendilerine verilen yetkileri, daha yoğun çıkar temsiline imkân sağlayacak şekilde kullanmıştır. Kurumlar, bürokratik kaynaklarının yetersiz kalması nedeniyle çok sayıda lobiden faydalanmak istemiştir. Kurumların bu yaklaşımı RSK ile de açıklanabilir. AB kurumlarının çıkar temsilini yönlendirme işlevi, kurumsal yapı (kaynaklar), tercihler ve değerlerle ilgilidir. Tek Pazar Programı'nın başlatılması süreciyle eş zamanlı olarak ekonomik liberalizm fikirlerinin yaygınlaşması, AB kurumsal ortamını ve değerlerini etkilemiştir. AB siyasal elitleri ve AB kurumları, bu değerleri büyük ölçüde benimsemişlerdir. AB kurumları, değişen kurumsal değerleri (bürokratik kültür) çerçevesinde, lobilere yönelik çıkar temsil ilişkilerini şekillendirmişlerdir. Bu konu, SK çerçevesinde

vesinde açıklanmıştır. Kurumların yetkili olduğu ulus-üstü politika alanlarında, çok sayıda lobiye çıkar temsil imkânını sunmaları, özellikle Tek Senet ve Maastricht Antlaşmalarından sonra, lobi sayısında çok büyük artışlara yol açmıştır. Brüksel'de lobiciliğin önemi artmıştır. Bu aşamada neokorporatist çıkar temsil modelinden, plüralist modele geçilmiştir. Tek Senet ve Maastricht Antlaşmaları, çıkar temsilinde uzun bir süre boyunca sürdürülen yol bağımlılığında değişimlere yol açmıştır. Bu büyük değişimler ise, TK'daki kritik kavşak kavramıyla açıklanabilir. Özetle, YK, bütün alt kuramlarıyla birlikte kullanılarak, AB çıkar temsilinin gelişimini açıklayabilir.

## Kaynakça

- Alkan, H. "Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları", *Türk İdare Dergisi*, Cilt 71, No 422, 1999, s. 35-52.
- Aspinwall, M. ve J. Greenwood. "Conceptualising Collective Action in the EU", J. Greenwood ve M. Aspinwall (der.), *Collective Action in the European Union*, Londra, New York, Routledge, 1998, s.1-30.
- Averyt, W.I. (Jr.). *Agropolitics in the EC: Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Praeger, 1977.
- Bouwen, P. ve M. McCown. "Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Cilt 14, No 3, 2007, s.422-443.
- Broscheid, A. ve D. Coen. "Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informal Model of Politics", *European Union Politics*, Cilt 4, No 2, 2003, s.165-189.
- Bulmer, S.J. "New Institutionalism and Governance of the Single European Market", *European Journal of Public Policy*, Cilt 5, No 3, 1998, s.365-386.
- Coen, D. "Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, No 3, 2007, s.333-345.
- Cram, L. "The EU Institutions and Collective Action", J. Greenwood ve M. Aspinwall (der.), *Collective Action in the European Union*, Londra, New York, Routledge, 1998, s.63-80.
- Daly, S. "The Third Sector and the European Union: What Role for Foundations?", *European Foundations and Grant-making NGOs*, Europa Publications, 2004; [http://www.efc.be/ftp/public/PIPPIP/SummerAcademy2005/Presentations\\_and\\_materials/Article\\_2\\_Siobhan\\_Daly.doc](http://www.efc.be/ftp/public/PIPPIP/SummerAcademy2005/Presentations_and_materials/Article_2_Siobhan_Daly.doc), (Erişim: 12 Şubat 2008).
- Eising, R. "Associative Democracy in the European Union ?", *European Community Studies Association için sunulan tebliğ, (Seventh Biennial Conference)*, Madison, Winsconsin 31 Mayıs-2 Haziran 2001.
- Finke, B. "Civil Society Participation in EU Governance", *Living Reviews in European Governance*, Cilt 2, No 2, 2007, <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>, (Erişim: 21 Şubat 2008).
- Gardner, B. "The Common Agricultural Policy: The Political Obstacle to Reform", *Political Quarterly*, Cilt 58, No 2, 1987, s.167-179.
- Gorges, M.J. *Euro Corporatism? Interest Intermediation in EC*, Maryland, Londra, University Press of America, 1996.
- Gorges, M.J. "The New Institutionalism and the Study of The European Union: The Case of Social Dialogue", *West European Politics*, Cilt 24, No 4, 2001, s.152-168.

Grant, W. *Pressure Groups and British Politics*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ve Londra, Macmillan Pres, New York, St. Martin's Press, 2000.

Greenwood, J. "Regulating Lobbying in the European Union", *Parliamentary Affairs*, Cilt 51, No 4, 2004, s.587-599.

Greenwood, J. *Interest Representation in the European Union*, New York, Palgrave, 2003.

Hall, P.A. ve R.C.R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Cilt 44, No 5, s.936-957.

Hix, S. "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, Cilt 5, No 1, 1998, s.38-65.

Höreth, M. "Neither Breathtaking nor Pathbreaking: The European Commission's White Paper on Governance", *Journal of International Relations and Development*, Cilt 5, No 1, 2002, s.6-23.

Kohler-Koch, B. "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union", *Government and Opposition*, Cilt 29, No 2, 1994, s.166-180.

Kohler-Koch, B. "Organized Interests in the EU and the European Parliament", P.H. Claeys et al. (der.), *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration Européenne /Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels, European Interuniversity Press, 1998, s.126-158.

Mahoney, C. "The Power of the Institution: State and Interest Group Activity in the European Union", *European Union Politics*, Cilt 5, No 4, 2004, s.441-466.

Mazey, S. ve J. Richardson. "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game", S. Mazey ve J. Richardson (der.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, s.3-26.

Michalowitz, I. "Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework", A.Warleigh ve J.Fairbrass (der.), *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, Londra, New York, Europa Publications, 2002, s.33-51.

Milward, A.S. *The European Rescue of the Nation State*, Londra, Routledge, 1994.

Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*, 6. Baskı, New York, Palgrave Macmillan, 2006.

Page, E.C. "The Insider/Outsider Distinction: an Empirical Investigation", *British Journal of Politics and International Relations*, Cilt 1, No 2, 1999, s.205-214.

Peters, B.G. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, 2. Baskı, Londra, New York, Continuum, 2005.

Peters, B. G. et al. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, Cilt 67, No 4, 2005, s.1275-1300.

- Peterson, J. "Policy Networks and European Policy-Making: A Reply to Kassim", *West European Politics*, Cilt 18, No 2, 1995, s.389–407.
- Pollack, M.A. "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, No 4, 1997, s.572–590.
- Rhodes, R.A.V. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Buckingham, Open University Press, 1997.
- Richardson, J.J. ve A.G. Jordan. *Governing Under Pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*, Oxford, Martin Robertson Company, 1979.
- Roederer-Rynning, C. "Informal Governance in the Common Agricultural Policy", T. Christiansen ve S.Piattoni (der.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 2003, s.173–188.
- Schmitter, P.C. ve W. Streeck, "Organized Interests and the Europe of 1992", B.F. Nelsen ve A.C-G. Stubb (der.), *The European Union: Theory and the Practice of the European Union*, Boulder, Londra, Lynne Rienner Publishers, 1994, s.169–188.
- Schendelen, van M.P.C.M. *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005.
- Watson, R. "Knocking on the Parliament's Door", *E!Sharp*, Şubat 2002, s.40–42.
- Wessels, W. "The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City?", H. Wallace ve A.R. Young (der.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997, s.17–41.

## **Summary**

The new institutionalist theory emphasizes the role of institutional values. This theory focuses more on values and informal structures of institutions, while the old version of the theory emphasizes more on formal and legal structures of institutions. Therefore, the roles of the European Union (EU) institutions are stemming from their competences, formal, informal structures and values. Interest representation in the EU has changed during the course of European integration. The EU decision-making process has evolved in accordance with the EU treaties, which extended the roles and competences of the EU institutions. Besides, initiatives of the EU institutions, in order to channel lobbying activities, have also led to a set of developments in interest representation at the EU-level. The aim of this article is to indicate the pivotal role of the EU institutions in shaping the development of interest representation by providing fertile environment for more lobbying activities, shifting lobbying activities to the EU-level and leading them to adopt a different model of interest representation. Therefore, changes in the nature and volume of interest representation at the EU-level are consistent with the role played by the institutions as assumed in the theory. The theory assumes that patterns of interest representation are path dependent as assumed in Historical Institutionalism.

The EU treaties structured the roles and competences of the EU institutions as well as their relative importance in supranational decision-making processes. Before the Single European Act (SEA), EU decisions were subjected to the decisive authority of the Council of Ministers, in which unanimity is required. Therefore, the Commission and the European Parliament (EP) were not the decisive institutions of legislative process. Thus, activities of national or supranational lobbies have been limited. After the SEA, unanimity rule has been abandoned in certain common policies. Adopting of qualified majority voting rule has provided lobbies to affect the positions of the members of the Council of Ministers so that a particular legislative draft adopted with a qualified majority or blocked by a blocking minority vote. Therefore, many lobbies became active at the EU-level. Then, the role and competence of the Commission have been extended to the areas in several common policies. Increasing number of lobbies has spawned around these new common policy areas, in which the Commission has a regulatory authority. On the other hand, the competency of the EP in decision making process has also been extended. Therefore, many different lobbies focused their attention on the EP. Briefly, as the competences of the supranational institutions increased, nature and volume of interest representation at the EU level have, dramatically, changed. These dramatic changes can also be explained by critical junctures as indicated in Historical Institutionalism.

Apart from the changes in the roles and competences of the EU institutions, attitudes of the institutions had also a great effect on the volume and character of interest representation at the EU-level. All institutions have shaped access of lobbies to the decision-making processes. By doing so, the institutions have attracted increasing number of lobbies in each common policy area. Especially, the Commission has acted as a policy entrepreneur. It also funded some policy areas in order to attract new lobbies into these areas. The Commission has acted as an ally for some supranational lobbies in drafting legislation. The Commission has gathered necessary technical information during the legislative processes from the interested parties. The Commission has become closer to different lobbies when drafting a legislative proposal. The Commission's initiatives to attract lobbies can be explained with the cost-benefit analysis of the Commission. This can be explained by the Rational Choice Institutionalism. The attitude of the Commission towards the EU-level lobbies has, dramatically, changed after the adoption of new decision-making practices stemmed from the changes in Single European Act and Maastricht Treaty. The EU institutions adopted new values and bureaucratic culture during the post-Single Market era. Therefore, the initiatives of the institutions can also be explained by Sociological Institutionalism. The competence of the EP, in the legislative process, has also increased after the post-Single Market era. The treaties of the SEA and Maastricht have extended the role of the Parliament. Since then EP has started to play a greater role in legislative processes, increasing number of lobbies have surrounded the Parliament's representatives and committees. Actually, nature of the EP itself is open to outsider interests as well as professional lobbies and lobbyists. Therefore, this openness has created a very convenient environment for many different lobby groups including those poorly-organized citizen and public interest groups. It was consistent with the image of the EP, which labels itself as the representative of European public. In spite of its weakness in legislative process, the Economic and Social Committee has also been as a useful arena for sectoral interests. Some lobbies focused their attention to the European Court of Justice in order to litigate or lobby their cases, which are mostly public issues. The European Investment Bank and the Court of Auditors have drawn attention to the some lobbies, which are interested in large public projects investments. In sum, the values of the EU institutions have provided open spaces and access around the common policies for lobbies. The attitudes of the institutions have also channeled and shaped the volume and model of interest representation in the EU. The changes of the institutions' legislative authorities and their attitudes towards the lobbies, firstly, have led to an increase the number of lobbies in the EU. Secondly, interest representation activities have shifted to EU-level. Thirdly, character of interest

representation has changed. Thus, decisive roles of the EU institutions in interest representation are consistent with the New Institutional Theory. However, all the three sub-units of this theory should be considered together in order to have comprehensive explanation.