

## BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLERİN AVRUPA BİRLİĞİ KARAR MEKANİZMASINA GAYRİ RESMİ YOLLARDAN KATILIMI\*

**Dr. Öğr. Üyesi Rukiye Mehtap Özlü**  
Gaziosmanpaşa Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
ORCID: 0000-0002-7505-4586



### Öz

Avrupa Birliği karar mekanizmasına bölgesel ve yerel yönetimlerin katılımı, demokrasiyi hayata geçirmek için gereklidir. Bu katılım, resmi yollardan Bölgeler Komitesi vasıtasıyla olmaktadır. Bölgeler Komitesi, bölgesel ve yerel yönetimleri Avrupa Birliği'nde temsil eder ve Birlik bünyesinde danışma organı olarak görev yapar. Bölgesel ve yerel yönetimler, bu Komitenin görev ve yetkilerini yeterli görmediklerinden taleplerini iletecek farklı yollara başvurur. Bir başka deyişle bu yönetimler, Avrupa Birliği karar mekanizmasına katılımın resmi yollardan eksikliklerini gidermek amacıyla gayri-resmi yollara müracaat etmişlerdir, hala da etmektedirler. Bu çalışmayla bölgesel ve yerel yönetimlerin Avrupa Birliği karar mekanizmasına gayri-resmi yollardan katılımının kapsamı ve faaliyetleri değerlendirilecektir. Öncelikle bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin hukuksal dayanakları ile örgütlenme şekilleri açıklanacaktır. Akabinde bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin amacı irdelenip bu faaliyetlerin faydası ve etkinliği açıklanmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Avrupa Birliği, Bölgesel ve yerel yönetimler, Karar mekanizması, Katılım, Lobi, Lobıcılık

*The Participation Informal of the Regional and Local Administrations to the Decision Mechanism of the European Union*

### Abstract

The participation of regional and local administrations to the decision mechanism of the European Union is a matter of democracy. This participation realize via formal way through the European Committee of the Regions. This Committee is an organ consultative of the European Union that provides sub-national authorities with a direct voice within the European Union's institutional framework. The reason why the regional and local administrations are looking for informal (different) ways is because the Regional Committee decides on the advisory nature and their effect on the decision mechanism has been considered insufficient. In other words, they have already applied to informal ways with the aim of to overcome the deficiencies of the formal ways of participation to the decision mechanism of the European Union. This article explains the scope and activities (lobbying) of the informal participation of the regions and local administrations from a legal point of view. First of all, the legal basis of the lobbying activities of regional and local administrations and their ways of organizing will be demonstrated. Then the aim, benefits and effectiveness of the lobbying activities of regional and local administrations will be illustrated.

**Keywords:** European Union, Regional and local governments, Decision making, Participation, Lobby, Lobbying

---

\* Makale geliş tarihi: 04.07.2018  
Makale kabul tarihi: 31.01.2019  
Erken görünüm tarihi: 05.03.2020

## **Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri Resmi Yollardan Katılımı**

### **Giriş**

Avrupa Birliği (AB), üye devletleri arasında ekonomik entegrasyonun yanında siyasal entegrasyonu da sağlamayı amaç edinen Avrupa kıtasında ortaya çıkan bölgesel bir birliktir. Bu Birlikte kararlar; AB Konseyi, Komisyonu ve Parlamentosu tarafından işbirliği ile alınmaktadır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma, AB karar mekanizmasını iki yasama yöntemiyle açıklamaktadır. İlki, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşması'nın 294. maddesinde tanımlanan olağan yasama usulüdür. Bu yöntem; Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından bir tüzük, direktif veya kararın ortaklaşa kabulünü ifade eder. Diğeri özel yasama usulüdür. Bu usul, Anlaşmalarda öngörülen belirli durumlarda; bir tüzük, direktif veya kararın, AB Konseyi'nin katılımıyla AB Parlamentosu tarafından veya AB Parlamentosu'nun katılımıyla AB Konseyi tarafından kabulünü ifade eder.

Kararların Brüksel'den alındığı Birlikte, AB ile vatandaşları arasındaki bağın giderek zayıfladığı vurgusu yapılmaktadır. Bu durum AB içerisinde *demokrasi eksikliği* olarak adlandırılmaktadır. Bu durumun giderilmesi için AB karar mekanizması, daha geniş kitlelere yer verecek şekilde genişletilmeye çalışılmaktadır. Üye devlet sivil toplum kuruluşları ile bölgesel ve yerel yönetimler ve özellikle de halk, çeşitli araçlar vasıta ile karar süreçlerine katılarak taleplerini iletebilmektedirler. Avrupa Birliği Anlaşması'nın 1. maddesi de bu amacı açıklar: *Bu Antlaşma, kararların mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın şekilde alındığı, Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir birlik yaratma sürecinde yeni bir aşamayı simgeler. AB Anlaşması'nın 2. maddesinde "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır"* demek suretiyle AB'nin işleyişine hakim olan ilkeler açıklanmaktadır. Anlaşmanın ikinci başlığında 9 ile 12. maddeleri *demokratik ilkelere* ilişkin hükümleri içerir.

10. maddede “*Esasen Birliğin işleyişi, temsili demokrasiye dayanır. Yani vatandaşlar, Birlik düzeyinde, Avrupa Parlamentosu’nda doğrudan temsil edilirler. Üye devletler, gerek ulusal parlamentolarına, gerek vatandaşlarına karşı demokratik olarak sorumlu olan devlet veya hükümet başkanları tarafından Avrupa Birliği Zirvesi’nde ve hükümetleri tarafından Konsey’de temsil edilirler. Temsili demokrasinin yanında her vatandaş, Birliğin demokratik yaşamına katılma hakkına sahip olduğu AB Anlaşması’nda yer alır. Kararlar, mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın şekilde alınır*” hükmü yer alır. Bunu sağlamak için AB kurumları, uygun vasıtalarla, Birliğin tüm eylem alanlarında, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık biçimde görüş alışverişinde bulunma imkanı tanımaktadır. Ayrıca kurumlar, temsilci kuruluşlarla ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurmak için faaliyet göstermektedirler.

Kararların mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın şekilde alınması gereği AB hukukuna, subsidiarite ilkesinin girmesini ve yerleşmesini sağlamıştır. Subsidiarite ilkesi, 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht Anlaşmasıyla AB terminolojisine girmiştir. Bu ilkeye göre AB ile üye ülkeler arasındaki ortak yetki alanlarında ancak üye devletlerin etkin şekilde hizmet yürütemeyecekleri durumlarda AB’nin, eyleme geçmesi öngörülmektedir (Canatan, 2001: 2). Yerel demokrasi açıklığı sebebiyle Avrupa bütünleşme sürecine getirilen eleştirileri gidermek için bir *kür* olarak sunduğu ve geliştirdiği bu ilke, bütünleşme sürecinde üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerini daha ayrıcalıklı bir konuma, doğal olarak, sokmaktadır. Nitekim Avrupa entegrasyonunu sağlamada demokrasi okulu olarak adlandırılan bölgesel ve yerel yönetimlerin önemli görevleri vardır. Bu yönetimler, halka en yakın ve halkın katılımının en kolay sağlandığı idari birimlerdir. Karar organları, halk tarafından doğrudan seçilerek iş başına geldiğinden temsili demokrasinin en gözde örnekleri oldukları kadar çeşitli katılım mekanizmaları öngördüklerinden temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişte önemli köşe taşlarını oluştururlar. Bu açılardan bölgesel ve yerel yönetimlerin AB karar mekanizmasında temsili, doğal olarak halkın da temsilini sağlar.

AB’ye üye 27 ülke, devlet şekillerine göre üniter, federal ve bölgesel olarak kategorize edilmektedir. Devlet şekillerindeki farklılık AB’ye üye olmalarına engel teşkil etmez. Bu hususta 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması’nın 4§2. maddesinde yer alan ulusal kimliklere saygı ilkesi önemlidir. Maddeye göre, “*Avrupa Birliği, üye ülkelerin AB Anlaşmaları önünde eşitliğine saygı duyduğu gibi onların politik ve anayasal yapılarından doğan ulusal kimliklerine ki buna yerel ve bölgesel özerklikler de eklenir, saygı duyar*”. Bu ilkeyle AB, üye ülkelerin anayasal sistemlerine dokunulmayacağı hususunda garanti vererek üye ülkelerin yatay ve dikey iç örgütlenmelerini düzenlemedeki özgürlüklerini güvence altına almaktadır (Dölek, 2016: 46-47). Ayrıca maddenin

ifade ediliş şekliinden *expressis verbis* olarak AB hukukunun yerel (*ve bölgesel*) özerkliğı tanıdığı çıkarımı yapılmaktadır (Delpérée, 2005: 340). Böylelikle yerel (*ve bölgesel*) özerklik, ulusal kimliklerin en önemli parçası olarak AB'nin saygı duyması gereken *kırmızı çizgiye* eklenmiştir (Malo, 2010: 369).

Devlet şekillerindeki farklılık doğal olarak bölge ve yerel yönetim yapılarının farklı olması sonucunu doğurmuştur. Başka bir deyişle 27 üye devletten oluşan AB'de bölgesel ve yerel yönetimler, heterojen bir yapı sergilerler. Bu birimler; kendi ulusal, hukuksal, idari ve tarihsel yapılarının yansımaları olarak devletlerinin yanında ona yardımcı olarak halkın günlük ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kendi ulusal anayasalarının ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu yüzden de AB içerisinde, 27 üye devlette bulunan bölgesel ve yerel yönetimleri kapsayacak genel bir tanım yapmak zordur. Ancak AB Parlamentosu, bölge kavramını tanımlamayı yürürlüğe girmeyen Topluluk Bölgeselleşme Şartı'nı hazırlayarak denemiştir (AB Parlamentosu, 1988). Bu belgenin birinci maddesine göre bölge, *kendine ait bir coğrafi bir alanda nüfusu kimi ortak özellikler taşıyan ve taşımaya devam etme amacı olan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütüncül yapılar* olarak tanımlanmıştır. AB Parlamentosu bölgeyi, sosyal-kültürel farklılıklar ve coğrafi bir alana hâkimiyet üzerinden tanımlamayı denese de AB kurumları ve hukuku, esasen bölgesel ve yerel yönetimleri tanımlama işini üye devletlere bırakmıştır. 27 üye devlette yer alan bölgesel ve yerel yönetimler *57 fasetli pırlanta misali*; bakılan yerden değişiklik arz edecek şekilde ülkelerin anayasal sistemleri içerisinde örgütlenerek idari, mali ve hatta siyasal özerkliğe sahip olabilirler. Bu yüzden çalışmada kullanılan bölgesel ve yerel yönetimler terimi, AB üyesi 27 devlette ve aday devletlerde örgütlenmiş tüm bölgesel ve yerel kamusal birimleri hatta yerel yönetim birliklerini ifade etmektedir.

Ulusal kimliğin yadsınamaz bir parçası olarak tanımlanan bölgesel ve yerel yönetimler, AB işleyişi açısından çok değerlidir. AB Bölgeler Komitesi verilerine göre, AB hukukunun %70'i, bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Bölgeler Komitesi, 2009). Ayrıca Avrupa Yerel Özerklik Şartı<sup>1</sup>'nin 4. maddesinde *yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılması* tavsiye edilmektedir. Bu kararlar ülke düzeyinde olabileceği gibi uluslararası düzeyde de olabilir. Nitekim bölgesel ve

1 Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından hazırlanan bu Şart, AB hukuku için asli bir kaynak değildir fakat bütün AB üyesi ülkeler, Şarta taraf olduğundan AB'nin dikkate aldığı önemli bir uluslararası anlaşmadır.

yerel yönetimler, kendi yetki ve görev alanına giren alanlarda bilgilendirilip görüşlerine başvurulmasını talep etmektedirler.

Bölgesel ve yerel yönetimler, uluslararası hukukun öznesi olmadıkları için AB bütünleşmesinde de özne olarak yer almazlar ancak AB hukukunun uygulayıcısı olarak çok önemli görevler yüklenmektedirler. Bu yüzden AB bütünleşmesi açısından bu birimler, pasif varlıklar olarak değerlendirilir (Noureau, 2011: 26). Yerelde, AB hukukunun uygulayıcısı olan bu birimlerin, karar süreçlerinde yer almamaları demokrasiye uymayacağından eleştirilmiştir. Bu eksikliği gidermek için resmi yollardan katılım araçları ortaya çıkmıştır (Özlü, 2019). Özellikle Almanya Lander'lerinin baskısı ve etkisiyle, AB Bölgeler Komitesi 1990 yılında Maastricht Anlaşması'yla kurulup 1994 yılında faaliyetine başlamıştır. Bölgesel ve yerel yönetimler, bu Komite sayesinde AB bünyesinde doğrudan temsil edilmektedir. Bunun yanında bu birimler; Avrupa Konseyi, Komitesi ve Parlamentosu'nda da dolaylı yoldan yani bağlı oldukları devletleri temsil ederek yer bulabilmektedirler. Ancak Komite'nin görevlerinin sadece danışma niteliğinde olması, karar mekanizmasının karmaşıklığı ile bölgesel ve yerel yönetimlerin bağlı oldukları devletin vesayetinde kalmaları durumu, resmi katılımı her ne kadar önemli kılsa da yeterliliğini sorgulamaktadır. Bu durum bölgesel ve yerel yönetimleri gayri-resmi katılım yolları arayarak lobi faaliyetleri yapmaya itmektir. AB üye ülkelerde hatta aday ülkelerde, bölgesel ve yerel yönetimler tarafından bu yollara başvurulmaktadır. Europa internet sitesi verilerine göre 11764 kayıtlı lobi grubu vardır, bunların 590 tanesi bölgesel, yerel yönetimler ve belediyeler ile diğer yerel kamusal birimlere aittir (Europa, 2018). Kayıt altına alınmamış da birçok lobi grubu olduğu her platformda dile getirilmektedir.

Bu çalışmada; bölgesel ve yerel yönetimlerin, AB karar mekanizmasına gayri-resmi yollardan katılımı konusu açıklanacaktır. Öncelikle bu katılımın kapsamı değerlendirilecek ardından da katılım faaliyetleri aktarılacaktır.

## **1. Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri-Resmi Katılımının Kapsamı**

Bölgesel ve yerel yönetimler, AB kurumlarıyla sürekli diyalog halinde olmak ve karar mekanizmasında yer almak için resmi yollardan faydalandıkları gibi gayri-resmi yollara da başvururlar. Belirtilmelidir ki, bu yollar resmi yollara alternatif olacak şekilde kullanılmamaktadır. Ancak resmi yolların eksikliklerini tamamlayıcı olarak ikincil ve isteğe bağlı olarak bu yollardan faydalanılmaktadır. Bölgesel ve yerel yönetimlerin, AB karar mekanizmasında yer almak için resmi yolların dışında başvurdukları her faaliyet, lobicilik faaliyeti olarak

adlandırılırken, bu faaliyeti gerçekleştiren birimlere lobi grubu denilmektedir. AB hukukunda lobi grubu yanında, *çıkarcı grupları* (AB Komisyonu, 1993), *çıkarcı temsilciliği* (AB Komisyonu, 2007), *baskı grupları*, *promosyon grupları*, terimleri de kullanılmaktadırlar.

Bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin kapsamı konusu, bu faaliyetlerin hukuksal niteliği ile örgütlenme şekilleri alt başlıklarıyla incelenecektir.

### **1.1. Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri-Resmi Yollardan Katılımının Hukuksal Kaynakları**

AB kurumsal yapısı içerisinde yasama faaliyeti, ayrı ayrı görevleri bulunan üç temel kurum olan; Komisyon, Parlamento ve Konsey'in işbirliği ile gerçekleşir. Yasama sürecinde her bir kurumun görevi, yetkisi ve sorumluluğu birbirinden farklıdır. Bu yüzden, lobi grubu olan bölgesel ve yerel yönetimler, özellikle bu üç kurumu hedef seçmektedir. Bilhassa yasama fonksiyonu yanında idari fonksiyonu da olan AB Komisyonu, bölge ve yerel yönetim lobi faaliyetlerinin merkezidir. Bununla birlikte bölgesel ve yerel yönetimlerin doğrudan temsil imkânı buldukları AB Bölgeler Komitesi bünyesinde de bu birimler lobi faaliyeti yapmaktadırlar.

AB karar mekanizmasına müdahale etmeye çalışan lobi gruplarının faaliyetleri halen olması gerektiği gibi kesin ve net, her yetkili ile lobinin uyması gereken kurallara bağlanamamıştır. AB kurumları tarafından herkese eşit muamele yapılması gerektiği ilkesi, bu kuralların gerekliliğinin önemini daha da arttırmaktadır. Bununla birlikte şeffaflık ve açıklık ilkelerine aykırı olarak lobi faaliyetlerinin takip edilmesi çoğunlukla güçtür. Lobi faaliyetlerinin çoğu hukuksal olmakla birlikte bazıları gerçek kaynaklarını ve yararlanıcılarını, politika yapımcılardan ve dış gözlemcilerden gizlemek için tasarlanmıştır. Aşırı bir yorumla lobiciler, manipüle edilmiş ya da satın alınmış fikirlerle hareket etmektedirler (Mulcahy, 2015: 7).

AB hukuku ve ulusal iç hukuklar, lobi gruplarının faaliyetlerini uzun zaman boyunca düzenlemekten kaçınsa da nihayetinde açıklık ve şeffaflık ilkeleri gereğince bu faaliyetleri düzenlemeleri gerektiğinin farkına varmışlardır. Bu yüzden 1990'lı yılların başında lobi gruplarının faaliyetleri hem AB hukukunda hem de üye devlet hukuklarında düzenlenmeye başlanmıştır.

#### **1.1.1. Avrupa Birliği Hukuku Kaynakları**

AB kurumları bünyesinde lobi faaliyetleri sadece bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yapılmamaktadır, ayrıca çok çeşitli çıkar grupları da AB

kurumları bünyesinde lobi faaliyetinde bulunmaktadırlar. Bu gruplar europa internet sitesi tarafından şöyle sınıflandırılırlar:

- Bağımsız olarak görev yapan hukuk ve danışmanlık firmaları,
- İç temsilciler, meslek grupları ve sendikalar ile meslek kuruluşları,
- Sivil toplum kuruluşları; düşünce ve araştırma kuruluşları ile akademik kurumlar,
- Kiliseler ve dini cemaatleri temsil eden örgütler,
- Bölgesel ve yerel yönetimlerin geliştirdikleri faaliyetler.

Dolayısıyla bölgesel ve yerel yönetim lobi faaliyetleri, AB müktesebatında ayrıca düzenlenmemekte diğer çıkar grupları için yapılan düzenlemeler, bölgesel ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen lobi faaliyetleri içinde uygulanmaktadır. Başka bir deyişle AB hukukunda açık olarak bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerini düzenleyen özel düzenlemeler yoktur.

Lobi faaliyetlerini düzenleyen ilk çalışmalar, Parlamento bünyesinde 1989 yılında Alman milletvekili Metten'in bazı parlamenterlerin lobi faaliyetinde bulunanlardan çıkar sağladıkları yönünde iddiaları soru önergesiyle gündeme getirmesiyle ortaya çıkmıştır. Akabinde 1991 yılında Marc Galle, lobi faaliyetlerinin içeriğiyle ilgili kapsamlı bir rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir. 1992 yılında hazırlanan rapor gündeme gelememiştir. Ancak rapor, lobici terimini tanımladığı için önemlidir. Rapora göre 'lobici' "*Üçüncü taraflar adına hareket eden ve Avrupa Parlamentosunda veya diğer Topluluk organları önünde bu üçüncü tarafın çıkarlarını savunan herkes*" olarak tanımlanmaktadır (aktaran Çerçi, 2006: 57). Bu tanımlamada lobi faaliyeti, profesyonel bir iş olarak görülmekte ve kendi adlarına lobi faaliyetinde bulunan bölgesel ve yerel yönetimler, tanım dışında kalmaktadır. Bununla beraber AB Parlamentosu bünyesinde faaliyet gösteren lobiler için isteğe bağlı olarak tescil yaptırabilecekleri bir sistem ilk defa gündeme gelmiştir.

AB Komisyonu ise, lobi faaliyetlerinin düzenlenmesi konusunda daha ciddi davranmıştır. Komisyon tarafından 2 Aralık 1992'de yayınlanan "Komisyon ile Özel Çıkar Grupları Arasında Açık ve Yapılandırılmış Diyalog" adlı belge ile ilk defa lobi faaliyetleri düzenlenmeye başlanmıştır (AB Komisyonu, 1993). Bu belge ile çıkar temsilinin Komisyon için ne kadar önemli ve vazgeçilmez olduğu vurgulandıktan sonra çıkar gruplarının uymaları gerekli bir dizi kural açıklanmıştır. Bu belge, AB kurumlarıyla çıkar gruplarının ilişkilerini açıklık ilkesine uygun olarak yürütmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu yöndeki ikinci önemli belge, 3 Mayıs 2006 tarihli Yeşil Kitap'tır (AB Komisyonu, 2006). Bu belge ile güçlendirilmiş bir oto regülasyon sistemi kurulması öngörülmüştür. Böylelikle lobi faaliyetlerini düzenleyecek deontoloji

kanunu sayesinde lobi faaliyetleri takip edilerek gerektiğinde cezalandıracak bir mekanizmanın kurulması tavsiye edilmiştir. Ayrıca Yeşil Kitap, lobilerin isteğe bağlı kayıt yaptıkları bir mekanizma oluşturmayı önermiştir. Yeşil Kitap'ı, 21 Mart 2007 tarihli AB Komisyonu tarafından hazırlanmış belge izlemektedir (AB Komisyonu, 2007). Bu belge ile “représentation d'intéret” yani *çıkart temsilciliği* kavramı yeniden ele alınarak “*Avrupa kurumlarının karar ve politika hazırlama süreçlerini etkilemeyi amaçlayan her türlü faaliyet*” olarak tanımlanmıştır. Akabinde 2008 yılında AB Komisyonu, lobi gruplarının isteğe bağlı tescil edilmelerini sağlayacak bir sistem oluşturmuştur. Ayrıca Komisyon, 2009 yılında yayınladığı bir başka belgeyle lobilerin uyması gereken kuralları daha açık ve net şekilde ortaya koymuştur (AB Komisyonu, 2009).

2011 yılında ise AB Parlamentosu ile AB Komisyonu hazırladıkları Kurumlar Arası Anlaşma ile ayrı ayrı uyguladıkları tescil sistemlerini birleştirip tek bir tescil sistemi oluşturmuşlardır (Kurumlar Arası Anlaşma, 2011). Ayrıca Kurumlar Arası Anlaşma'da, uyulması gereken kurallar ve bu kurallara uyulmaması halinde verilecek cezalar yer almaktadır. AB Parlamentosu ve Komisyonu, kayıt sisteminin isteğe bağlı değil de zorunlu olması yönünde baskı yapıyorsa da AB hukukunda zorunlu tescil sistemine izin verecek herhangi bir madde henüz 2011 yılında bulunmamaktadır.

AB bünyesinde yasal çerçevenin çizilmesinde OECD çalışmasının çok önemli katkısı vardır. Bu çalışmada, Saydamlık ve Lobide Bütünlük, Güçlü ve Etkili Lobi faaliyetlerinin düzenlenmesi için beş unsur belirlenmiştir (OECD, 2014: 52) :

1. Düzenlemeyle hedeflenen lobicilerin ve lobi faaliyetlerinin tanımı açık ve net olmalıdır.
2. Lobicilerin kilit yönleri ve hedefleri, faydalanıcıları, finansman kaynakları gibi lobi faaliyetleri hakkında gerekli bilgiler sağlanmalıdır.
3. Kurallar ve yönergeler, çıkart çatışmasının ve gizli bilgilerin, önlenmesini sağlamak için beklenen davranış standartları belirlenmelidir.
4. Uygunluğu sağlamak için kurallar, izleme ve uygulama da dahil olmak üzere tutarlı bir strateji ve mekanizma yelpazesinde çerçevenmelidir.
5. Örgütsel liderlik, uyumu sağlamaya yönelik olarak düzenli açıklama ve denetim yoluyla bir bütünlük ve şeffaflık kültürünü teşvik etmelidir.

Böylece 1 Aralık 2014 tarihinde açıklık ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda komiserlerle ( AB Komisyonu üyeleriyle) sadece lobi çalışmalarını tescil ettirmiş



kişi ve kurumların görüşebilmeleri kuralı getirilmiştir. 28 Eylül 2016'da Avrupa Komisyonu, üç AB kurumunun (Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Komisyon) ortak kayıt tutabilmesi için *Şeffaflık Kayıtlarını* gözden geçirme önerisinde bulunmuştur. Ayrıca AB Parlamentosu İç Tüzüğü'nde yapılan güncellemeler 13 Aralık 2016 günü genel kurulda kabul edilerek, İç Tüzük 16 Ocak 2017 günü yürürlüğe girmiştir. Bu güncellemeler sayesinde Parlamenterler için davranış kuralları yeniden düzenlenerek parlamenterlerin ücretli bir lobici faaliyeti sürdürmeleri yasaklanmıştır (AB Parlamentosu İç Tüzüğü, 2017). Böylece parlamenterlerin uyması gereken ahlaki değer ve kurallar daha katı bir çerçevede düzenlenmiştir. Bu belgeyle, 13 Nisan 2016 tarihli *Daha Kaliteli Mevzuat Elde Edilmesine Yönelik Belgede* de değişiklik yapılmıştır (Kurumlar Arası Anlaşma, 2016). Lobicilerin faaliyetlerinin düzenlendiği kadar, karar vericilerin de etik açıdan faaliyet şekilleri düzenlenmeye çalışılarak AB Parlamentosu tarafından geliştirilen en iyi kalitede *norm* yapma çalışması çok olumlu karşılanmaktadır. Tüm bu kurallar, AB içindeki lobileri daha katı bir şekilde düzenleme eğiliminde olan daha geniş bir hareketin parçasıdır.

Lobi faaliyetlerinin ilkeli şekilde düzenlenmesi için bu faaliyetlerin, AB hukukunda düzenlendiği kadar üye ülke hukuklarında da düzenlenmesi gereklidir.

### 1.1.2. Üye Devlet Ulusal Kaynakları

Uluslararası hukukun süjesi olan devletlerin gölgesinde faaliyetlerine başlayan bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetleri, ülkeden ülkeye değiştiği gibi zamanla da gelişmektedir. Doğal olarak Birleşik Krallık (eski AB üyesi), Almanya gibi federal ya da bölgesel devletlerdeki yerel birimler, lobi faaliyetlerine çok erken başlamışlardır. Oysa Fransa gibi üniter devletlerde bu refleks daha geç ortaya çıkmıştır. Ayrıca başlangıçta bazı bölgesel ve yerel birimler tarafından gerçekleştirilen lobi faaliyetleri açıkça ve doğrudan yürütülmemiştir. Öyle ki bölgesel ve yerel yönetim, Brüksel'de faaliyet gösteren baskı grubuyla olan organik bağına gizli tutma gayretinde olmuştur. Bu yüzden bu yönetimler doğrudan Brüksel'de faaliyet göstermek yerine burada faaliyet gösteren ve bu işi yapan kişilerle, çıkarlarını Brüksel'de temsil etme konusunda anlaşmışlardır. Bu şekilde örgütlenmek, bölgesel ve yerel yönetimler için hem maddi açıdan daha avantajlı görülmüş hem de lobi faaliyeti, bu konuda uzmanlaşmış gruplar tarafından yürütüldüğünden elde edilen sonuç daha istenilen seviyeye çıkmıştır. Bazı bölgesel ve yerel yönetimleri ise başlangıçtan itibaren direk Brüksel'de faaliyet göstermişlerdir. Hatta bazı Almanya Lander'leri, yerel yönetim memurlarını Brüksel'deki bürolarda çalıştıracak dış temsilcilikler dahi kurmuştur.

Üye devlet hukuklarında lobi faaliyetlerinin nasıl düzenlendiğinin anlaşılması amacıyla, 1994 yılında İngiliz Parlamenter Glyn Ford'ın rapor hazırlaması ve lobi faaliyetlerinin niteliği ve niceliğinin incelenmesi talep edilmiştir. Glyn Ford'ın 1996 yılında hazırladığı rapor, AB üye ülke iç hukuklarının lobi faaliyetlerini düzenlemek konusunda ne kadar yetersiz olduğunu göstermesi bakımından ilginçtir. Çünkü araştırma sonucunda baskı gruplarının veya bu grupların temsilcilerinin aktivitelerini düzenleyen yasaları bulunan Almanya ve İngiltere gibi çok az sayıda devlet olduğu ortaya çıkartılmıştır (aktaran Coen ve Richarson, 2009: 57). Rapora göre, lobi gruplarının gerçekleştirdikleri faaliyetler, daha çok bireysel ilişkilere dayanmakta olup çeşitli sosyal etkileşim yolları kullanılmaktadır. Ne lobicilerin ne de kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği lobi faaliyetlerinin tatmin edici seviyede etik kurallara tabi olmadıkları tespiti yapılmıştır. Çoğu ülke kamu sektörü için birtakım davranış kuralları koymuş olsa da, birçoklarının yasa koyucular ve karar vericiler için benzer araçları olmadığı anlaşılmıştır. Mevcut davranış kurallarının genellikle eksik ve karar mekanizmasını etkilemek isteyen üçüncü taraflarla nasıl davranılacağı konusunda tatmin edici öneriler sunamadıkları ortaya konulmuştur.

AB üye devletleri içinde lobi faaliyetlerinin açıklık ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve ulusal hukuk sistemlerinde düzenlenmeleri gerekliliği, bölgesel ve yerel yönetimlerin artan lobi faaliyetleri paralelinde gelişmiştir. Ancak bütün üye devlet iç hukuklarında, bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin düzenlenmesi aynı hızda ve yönde gelişmemiştir. Örneğin Fransa'nın, bölge yönetimlerinin Brüksel'deki faaliyetlerinin düzenlenmesi konusunda çekingen kaldığı gözlenmektedir. 12 Mayıs 1987 tarihli sirkülerin ek IV maddesinde yer alan yerel yönetimler ile AB Komisyonu'nu arasında *iletişim noktaları* açılabilmesinin hükümetin bilgisi dahilinde mümkün olduğu yönündeki madde haricinde hiç bir hüküm 1992'lere kadar düzenlenmemiştir. Bu tarihte, bölgesel ve yerel yönetimlerinin uluslararası ilişkilerinin düzenlendiği yasa, mevcut devletin kısıtlamalarını yumuşatması açısından önemlidir (92-125 sayılı yasa, RG no 33 ve 08/02/1992). Ayrıca bu yasa sayesinde yerel yönetimler, Brüksel'de kendi çıkarlarını temsil eden bürolar açmaya başlamışlardır.

Lobi faaliyetlerinin düzenlenmesi, üye devletlerin çoğunda oldukça yeni bir kavramdır. Bu konuda hazırlanmış en güncel ve birçok veriye sahip olmamızı sağlayan çalışma 2016 yılında AB Parlamenterleri tarafından hazırlanan rapordur (Grosek, Claros, 2016: 2). Bu rapora göre, şu anda sadece yedi üye devlet (Fransa, İrlanda, Litvanya, Avusturya, Polonya, Slovenya ve Birleşik Krallık (eski AB üyesi)) lobi faaliyetlerinin yanı sıra lobicilerin zorunlu kayıtlarının tutulmasına ilişkin yasalara sahiptir. Macaristan'ın 2011 yılında lobicilik ve sicil ile ilgili çıkardığı yasalar, iptal edilmiştir. Son olarak 8 Kasım 2016'da Fransa'da kabul edilen yasa (la loi Sapin II) lobi faaliyetlerini çerçeveselendirmesi

bakımından önemlidir. Bazı ülkelerde (ör. Danimarka, Almanya, İsveç, İngiltere) halkla ilişkiler ve danışmanlık ajanslarının etik kodları vardır. Geriye kalan üye devletlerde - Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Yunanistan, Kıbrıs, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Portekiz, Slovakya ve İsveç - herhangi bir mevzuat, davranış kuralı veya lobcilerin kaydının tutulduğu bir tescil sistemi bulunmamaktadır. Benzer tespitler, Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından hazırlanan raporda da ortaya çıkmıştır (Mulcahy, 2015).

## **1.2. Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Gayri Resmi Yollardan Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Katılımının Örgütlenmesi**

Üye ülkelerde yer alan bölgesel ve yerel yönetimler, AB kurumları bünyesinde gayri-resmi yollardan AB karar mekanizmasına katılmak için teşkilat kurup örgütlenmektedirler. Bu örgütler, özellikle de yerel çıkarları temsil eden gruplarla temas halinde olan AB Komisyonu başta olmak üzere bütün AB kurumlarının dikkatini çekmek ve faaliyetlerini yerel çıkarları doğrultusunda etkilemek üzere faaliyet gösterirler.

Bu örgütlenme şekilleri Brüksel'de teşkilatlanan bürolar aracılığıyla olabileceği gibi çeşitli merkezlerde kurulan dernekler vasıtasıyla da olabilir.

### **1.2.1. Brüksel'de Örgütlenen Bürolar**

AB üyesi devlet bölgesel ve yerel yönetimleri, çıkarlarını ve yetkilerini AB bünyesinde savunmak üzere Brüksel'de faaliyet gösteren bürolar kurmaktadır. Bununla birlikte aday ülke bölgesel ve yerel yönetimlerinin de bu yola başvurduğu gözlenmektedir.

Brüksel'de faaliyet gösteren ilk bürolar, 1980'li yılların ortalarında ortaya çıkmıştır. İki Britanya yerel yönetim teşkilatı, (City of Birmingham ve Strathclyde Regional Council) 1984 yılında Brüksel'de ilk büro teşkilatını kurarak faaliyetlerine başlamıştır (Smets, 1998: 306). Ardından Alman Lander'ler 1985 yılında, Danimarka bölge yönetimleri 1990 yılında; Avusturya, Finlandiya ve İsveç bölge yönetimleri 1992 yılında olmak üzere birbirlerinden etkilenecek Brüksel'de yer alma gayreti içinde olmuşlardır (Smets, 1998: 323). İlk lobi faaliyetlerinin İngiliz yerel birimleri tarafından yapılmasına şaşırılmamak gerekir nitekim Anglo-Sakson Devletler için lobi faaliyetleri endüstriyel faaliyet gibidir, bu alanda gelişmiş gelenekleri mevcuttur.

Genel olarak bürolar, kurulmaya başladıkları dönemde aslında çok önemli bir gerekçeyle faaliyetlerine başlamışlardır: Kendilerini ilgilendiren konularda karar süreçlerini takip edebilmek ve mümkünse, karar mekanizmasını istekleri doğrultusunda etkilemek. Büroların kurulmaya başladığı dönemde, bölgesel ve

yerel yönetimleri AB bünyesinde temsil eden Bölgeler Komitesi'nin henüz ortaya çıkmadığı belirtilmelidir. Bununla beraber genişlemenin etkisi yanında ekonomik birlikten siyasal ve parasal birliğe geçişle beraber Avrupa Birliği Bölgeler Politikasının artan önemine paralel olarak AB entegrasyonunda bölgesel ve yerel yönetimlerin önemi artmıştı. AB içerisindeki demokrasi eksikliği problemine verilen yanıt olan bölgesel ve yerel yönetimler, AB karar mekanizmasında aktif rol alarak kararları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek istediler ve halen de istemektedirler. Bu yüzden özellikle bölge yönetimleri kendi inisiyatifleriyle Brüksel'de bürolar kurarak bizzat kendileri, yetki alanlarına giren konularda direk bilgi sahibi olup menfi durumlar söz konusu olduğunda, yetkilerini hem AB hukuku önünde hem de ülke iç hukuk düzenlerinde korumak istemişlerdir. Bu yüzden Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının ardından da bürolar faaliyetlerine devam etmişlerdir. Hatta mevcut bürolara yenileri eklenmiştir ve eklenmektedir.

Brüksel'de faaliyet gösteren büroların açılması tamamen bağlı oldukları devletin iç hukukuna tabi olarak bölgesel ve yerel yönetimlerin inisiyatifine bağlıdır. AB kurumları, bu büroların faaliyetlerine müdahale edememektedir. Hatta AB kurumları ile Belçika Devleti, büroların faaliyetlerini denetlemekte yetersiz kalmaktadırlar. Ancak iç hukukun müsaade ettiği ölçüde bölgesel ve yerel yönetimin büroları üye devlet denetim ve gözetiminde faaliyet göstermektedir. Hatırlatılmalıdır ki sadece devletler, uluslararası hukukun öznesi olabilirler, bölgesel ve yerel yönetimler bağlı oldukları devletin izin verdiği ölçüde hareket serbestisine sahiptir. Ancak bağlı oldukları devlet bünyesinde onun izni ve gözetiminde bölgesel ve yerel birimler, birtakım faaliyetlerde bulunabilmektedir. Nitekim İspanya Bask Otonom Yönetiminin Brüksel'de büro kurmasına İspanya Devleti, kendine ait tekel uluslararası yetkisinin gasp edildiği gerekçesiyle engel olmaya çalışmıştır. Ancak İspanya Anayasa Mahkemesi, 26.05.1994 tarihli kararıyla Bask Bölgesi'nin Brüksel'de büro kurmasını İspanya Anayasası'na aykırı bulmayarak bölge yönetimlerinin Brüksel'de faaliyet gösterebilmesinin önünü açmıştır (İspanya Anayasa Mahkemesi, dosya no. 165/94 aktaran Noureau, 2011: 293/294).

Bunun yanında bu faaliyetlerin başlaması ve sürdürülmesi için yerel ve bölgesel yönetimler mali kaynak ayırmak zorundadırlar. Brüksel'de büro kiralamak orda faaliyet gösterecek memur ya da sözleşmeli çalışan buldurmak, mecburi giderleri karşılamak çok büyük yatırım gerektirmektedir. Kendilerine ait kısıtlı öz gelirleri olan bu yönetimler, mali imkânsızlıklar yüzünden de lobcilik yapmakta zorluklar yaşamaktadırlar. Örneğin Midi-Pyrene yönetiminin Brüksel'de faaliyet bütçesi 313.000 avrodur ve bu bütçe Katalan bütçesinden sadece 7 kat daha azdır (Fondeur, 2009: 84). Bu yüzden bölgesel ve yerel yönetimler, büro yönetiminin sabit giderlerini paylaşarak Brüksel'de gerçekleştirdikleri faaliyetlerin maliyetlerini düşürme eğilimine gitmektedirler.

Bunun için ya birkaç bölge ve yerel yönetim kuruluşu bir araya gelerek ya da bir dernek bünyesinde örgütlenerek büro açabilmektedirler. Bu durum da büroların hem örgütlenme şekillerinde hem de faaliyet alanlarında ve şekillerinde çok büyük çeşitliliğe yol açmaktadır. Bu çeşitlilik isimlendirilmelerinin çeşitliliğine de yansımaktadır. Adapte edilen yapıya uygun olarak “bilgi edinme büroları”, “anten bürolar”, “temsil edilme büroları”, “eklenme bürolar” isimlerini alırlar (Nouveau, 2011: 295).

Brüksel’de faaliyet gösteren büroların çeşitliliğinin bir diğer sebebi, tabii oldukları iç hukuklardan kaynaklanmaktadır. Özellikle üniter devletlere ait bölgesel ve yerel yönetimler ya da dernekleri, Brüksel’de büro açtıklarında Brüksel’deki faaliyetleri üniter devletin vesayeti altında gerçekleşmektedir. Büroda çalışan görevliler, aynı zamanda o yerel yönetimin memurlarıdır. Ancak federal devletlerde özellikle Almanya örneğinde, denetim daha sınırlı olmaktadır. Lander’ler Brüksel’de örgütlendiğinde, orda çalışanlar direk olarak Lander Şansölesi’ne bağlı olarak bölgesinin temsilcisi sıfatını almaktadırlar.

Ayrıca aday ülke bölgesel ve yerel yönetimleri de büro kurmaya başlamışlardır. Norveç ve Sırbistan gibi Türkiye’den de büro kuran yönetimler mevcuttur. Türkiye’den İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin de Avrupa Birliği’nin 2010 kültür başkenti olarak İstanbul’u seçmesinin ardından Brüksel’de "İstanbul Merkezi" adında bir büro kurduğu bilinmektedir. Ayrıca Marmara Belediyeler Birliği de Brüksel’de bürosu bulunan kayıtlı tek Türk yerel yönetim birliğidir.

Brüksel’de faaliyet gösteren bürolardaki bu çeşitliliğin en önemli sonucu, bütün büro yönetimlerine yeknesak şekilde uygulanan kuralların halen oluşturulamamış olmasıdır. Bunun yanında bu büroların sağlıklı bir kaydı da halen tutulamamaktadır. Her ne kadar 1991 yılında kurulan Bruxelles-Europe kurumu Brüksel’de faaliyet gösteren bürolar hakkında bilgi sahibi olmak amacıyla kendilerine bilgi vermeye davet etmiş olsa da bilgi verilmesi isteğe bağlı bırakıldığından kesin bir sayı elde edilememiştir. Bilgi sunan büroların listesi de adı geçen kurum tarafından yapılmıştır. Ayrıca AB Parlamentosu ile Komisyonu tarafında zorunlu kayıt uygulaması olduğu halde, lobiciler kayıt yapmakta acele etmemektedirler.

### **1.2.2. Avrupa Birliği Bünyesinde Örgütlenen Dernekler**

Bürolar kurarak faaliyet gösteren bölgesel ve yerel yönetimler, dernekler bünyesinde de lobi faaliyetinde bulunabilmektedirler. Dernekler, Brüksel’de örgütlenebilecekleri gibi faaliyet alanı Brüksel olmak üzere başka bir yerde de örgütlenebilmektedirler. AB bünyesinde örgütlenerek bölgesel ve yerel yönetimleri temsil eden derneklerin sayısı ve çeşitliliği çok fazladır (Palayret, 2003: 85-113). Bu yüzden derneklerin hepsinden teker teker bahsedebilmek

imkânsızdır. Dolayısıyla çalışmanın bu bölümünde, faaliyetlerinde devamlılığı olan ve üye sayılarının çokluğu sebebiyle hem AB kurumları hem de üye devletler tarafından takip edilen birkaç derneğin özelliklerinden ve faaliyetlerinden bahsedilecektir.

Lobi faaliyetlerini gerçekleştirirken sahip oldukları amaçları bakımından dernekler, genel ve özel amaçları olan dernekler olarak nitelendirilebilir. Genel nitelikli amaçları olan dernekler, bölgesel ve yerel yönetimler tarafından II. Dünya Savaşı'nın hemen akabinde kurulmaya başlayarak barış ve refahı birleşmiş bir Avrupa'da hayata geçirmek amacı etrafında birtakım faaliyetler geliştirmektedirler. Bu dernekler, AB bünyesinde faaliyete başlamadan önce, Türkiye'nin de 1949 yılından beri üyesi olduğu, Avrupa Konseyi bünyesinde faaliyet göstermişlerdir.

Bu derneklerden ilki, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi (Conseil des Communes et Régions d'Europe), 1951 yılında bir grup belediye başkanı tarafından Avrupa Belediyeler Konseyi adı altında Cenevre'de kurulmuştur (Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, 2018). 1984 yılında ise bölge yönetimlerini de bünyesine katmak maksadıyla Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi'ne dönüşmüştür. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, Avrupa'da yerel otoriteler tarafından faaliyet gösteren en büyük ve en eski dernektir. 42 Avrupa ülkesinin yerel ve bölgesel hükümetlerinin ulusal birliklerini federasyona sokan ve onlar aracılığıyla, tüm yerel otoriteleri - yerel, orta ve bölgesel - temsil eden tek kurumdur. 130.000 yerel yönetim ile 60 yerel yönetim birliği üyesi bulunmaktadır (Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, 2018). Türkiye'den de Belediyeler Birliği, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'ne üyedir. Dernek, 1951'de kurulmasından bu yana, yerel özerkliğe dayalı birleşik, barışçıl ve demokratik bir Avrupa'nın inşasını desteklemiştir. Bu amaçları gerçekleştirmek maksadıyla çalışmalarını iki temelde gerçekleştirmektedir (Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, 2018). İlki, belediyeleri ve bölgeleri etkileyen tüm alanlarda Avrupa politikalarını etkilemektir. İkincisi, ulusal dernekler aracılığıyla Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliği için bir forum oluşturmaktır. Bu derneğin amacı kardeş şehir uygulamasını Avrupa bünyesindeki yerel meclisler arasında kurup yaygınlaştırarak Avrupa halkları arasında sıkı işbirliği ortaya çıkarmaktır. Bu amacın gerçekleştiği bazı Fransız yazarlarca vurgulanarak, Almanya ile ilişkilerin normalleşmesinde bu tarz işbirliklerinin önemi üzerinde durulmaktadır (Levrat, 2005: 181). Bunun yanında dernek, Avrupa entegrasyonunun sağlanmasında yerel otoritelere çok büyük sorumluluklar yüklemektedir. Bunları sağlayabilmek için derneğin; yerel özerklik, subsidiarite ve Avrupa vatandaşlığına yönelik çok geniş talepleri olmaktadır. Sayıca çok üyeye sahip olması, kurulan ilk dernek olması, AB kurumlarıyla ilişkileri sayesinde etkin olan bu dernek, ayrıcalıklı bir muhatap olmaktadır (Malo, 2010: 53).

1985 yılında kurulan Avrupa Bölgeler Meclisi (Assembly of European Regions), genel amaçlı faaliyet gösteren bir diğer dernektir (Avrupa Bölgeler Meclisi, 2018). Bu derneğin doğuşu Avrupa’da bölgeciliğin ortaya çıkmasıyla örtüşmektedir (Nouveau, 2011: 289). Çünkü sadece bölge yönetimlerini temsil etmek için ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkmasının ardından hızlı bir şekilde Almanya ve Avusturya Lander’leri, ile İspanyol ve İtalyan bölge yönetimlerini bünyesine eklemiştir. Türkiye’den de bazı büyükşehirler ve valilikler bu derneğin üyesidirler. Avrupa Bölgeler Meclisi Derneği, bölgesel ve yerel politikacılar için pan-Avrupa politik konularına hitap eden ve yönetimin her seviyesinde mükemmel liderliği teşvik eden bir ağıdır. Derneğin amacı, daha iyi karar verme ve görünürlük sağlama hizmetleri sunmaktır (Avrupa Bölgeler Meclisi, 2018).

Bu iki genel amaçlı derneğe özel amaçlı sektörel olarak kurulan dernekler de eklenmelidir. Bunlar sayıca çok daha fazladır, hepsinin tek tek incelenmesi imkânsız olduğundan burada önemli görülen birkaç tanesi incelenebilecektir. Coğrafi olarak aynı bölgede bulunan bölgesel ve yerel yönetimler birliktelik kurabilecekleri gibi ekonomik çıkarları doğrultusunda da birliktelikler kurulabilmektedir.

Coğrafi yakınlıkları dolayısıyla kurulan dernekler üye ülkelere yayılmıştır. Bunlardan biri Fransa’da kurulmuş olan Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO) Batı Alpleri Çalışma Topluluğu, 1982’de Marsilya’da kurulmuştur. İsviçre, İtalyan ve Fransız yerel yönetimlerinden oluşmaktadır (Batı Alpleri Çalışma Topluluğu, 2018). Derneğin amacı; bilgi alışverişi, sorunların çözümünde koordinasyonun sağlanması ve kurucu projelerin uygulanmasıdır.

Özel amaçlı bir başka dernek; Association des Régions en France, yani Fransa Bölgeleri Derneğidir. Aralık 1998’de bölge meclis başkanları ile seçilmiş temsilciler tarafından yakın istişare ihtiyacına cevap vermek üzere kurulmuştur (Fransa Bölgeleri Derneği, 2018). Bu dernek 18 üyeye (12 metropoliten bölge, Korsika toprakları ve beş denizaşırı topluluk) sahiptir ve üç ana işlevi vardır. İlk olarak Fransa’nın bölgelerini temsil eden dernek, bölge yönetimlerini Fransız kamu makamları ve Avrupa kurumları önünde temsil eder. İkinci olarak Dernek; bölgeler arasında işbirliği ve doğru uygulama deneyimlerinin paylaşılmasını sağlar. Son olarak Dernek, Fransa’nın bölgeleri, bölgesel seçilmiş ve atanmış görevlileri için önemli bir maddi ve manevi kaynak olmaktadır. Bu derneklere Fransa ülkesi genelinde örgütlenen Assemblée des Départements de France (Fransa İl Özel İdaresi Derneği, 2018) ve Association des maires de France (Fransa Belediye Başkanları Derneği, 2018) de eklenmelidir.

Ekonomik amaçları doğrultusunda faaliyette bulunan derneklere gelince, birçok örneği vardır. Bunlardan biri, la Conférence des Régions Périphériques Maritimes yani Çevre Denizcilik Bölgeleri Konferansı, 25 Avrupa Birliği

ülkesinden 160 bölgeyi bir araya getirmektedir (Çevre Denizcilik Bölgeleri Konferansı, 2018). Yaklaşık 200 milyon vatandaşı temsil eden Konferans, Avrupa topraklarının daha dengeli şekilde gelişmesi için çalışmaktadır. Bölgeler için hem bir düşünce kuruluşu hem de bir lobi grubu olarak çalışır. AB kurumları ve ulusal hükümetler içindeki geniş çaplı iletişim ağı sayesinde Dernek, 1973'teki kuruluşundan bu yana üye bölgelerinin ihtiyaç ve çıkarlarının kendi yetki alanlarına giren konularda karşılanmasını sağlamaya odaklanmıştır. Temel odak noktası sosyal, ekonomik ve bölgesel uyum yanında denizcilik politikaları ile büyüme ve erişilebilirlik üzerinedir. Avrupa yönetimi, enerji ve iklim değişikliği, mahalle yönetimi ve kalkınma, dernek faaliyetlerinin önemli alanlarıdır. Bununla birlikte şarap üreticilerden oluşan Vitioles bölgesinde, Vitioles Bölgesi Meclisi (l'Assamblée des Régions Vitioles), sürdürülebilir kalkınmayı geliştirmek için faaliyet gösteren Avrupalı Endüstriyel Bölgeler Derneği (l'Association des Régions Industrielles Européennes) diğer önemli derneklerdendir.

## **2. Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmasına Gayri Resmi Yollardan Katılım Faaliyetleri**

Bölgesel ve yerel yönetimlerinin AB kurumlarının karar mekanizmasına gayri-resmi yollardan katılımları, ister bürolar ister dernekler vasıtasıyla olsun lobi faaliyeti olarak adlandırılır. İngilizce *lobby* kelimesinden Türkçeleştirme yapılarak ortaya çıkan lobi, Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre. “1. *Bir yapının kapısından içeri girildiğinde görülen ilk boşluk, alan.* 2. *mim. Otel, tiyatro vb. yerlerde girişe yakın geniş yer.* 3. *mec. Bazı ortak çıkarları olan grupların temsilcilerinden oluşan topluluk*” anlamlarında kullanılmaktadır. Bazı yazarlara göre lobi, kamu kararlarını etkileme amaçları olan bir baskı grubudur (Clamen, 1997: 3). Özsoy da "*Lobicilik*" faaliyetlerinin günümüzde, demokratik parlamenter sistemlerde demokratik katılımın dolaylı yollardan sağlanması konusunda yaygın ve meşru bir araç olarak kullanılmaya başlandığına dikkat çekmektedir (Özsoy, 1999: 201). Bu araç, kamu kararlarını etkileme yöntemi olarak değerlendirilip kamunun kararını değiştirme gayreti içinde olan bütün gerçek-tüzel kişiler tarafından kullanılmaktadır. Lobiciler, danışma süreçlerine açık katılımdan karar vericilerle doğrudan iletişim kurmaya, çok çeşitli lobi tekniklerine başvurur. Öncelikli olarak lobi faaliyetlerine Anglo-Sakson ülkelerde karşılaşılmış olsa da şu anda karar mekanizmalarında söz sahibi olunmak istenen her demokratik mecrada bu tarz gruplar karşımıza çıkmaktadır.

Bölgesel ve yerel yönetimlerin gayri resmi yollardan AB karar mekanizmasına katılım faaliyetleri bir yandan bu faaliyetlerin amaçları izah



edilerek diğer yandan değerlendirilmesi yapılarak çalışmanın bu kısmında iki alt başlıkta incelenecektir.

## 2.1. Lobi Faaliyetlerinin Amaçları

Gerek bürolar vasıtasıyla gerekse de dernekler aracılığıyla olsun bölgesel ve yerel yönetimlerinin Brüksel’de yerleşmesinin ve çeşitli faaliyetlerde bulunmasının iki temel amacı olmaktadır. İlk olarak bölgesel ve yerel yönetimler, AB karar mekanizmasının çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmak için lobi faaliyeti gerçekleştirirler. Bu temel amacı ikinci amaç tamamlayıp anlamlandırır. Bölgesel ve yerel yönetimlerin ikinci amacı, edindikleri bilgileri kullanarak, lobi faaliyeti sayesinde kararları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemektir.

### 2.1.1. Bilgi Sahibi Olma

Bölgesel ve yerel yönetimler için Brüksel’den yönetilen Birlikte, çok teknik AB hukukunu ve AB kararlarını takip etmek çok önemli bir konudur, hatta sorundur. AB kurumları, yereli ilgilendiren konularda yani yerel birimlerin yetki alanlarında faaliyette bulunduğu, bölgesel ve yerel yönetimlerin gelişmeleri takip etmeleri zordur özellikle küçük yönetimler için imkânsızdır. Bu yüzden lobi faaliyetlerinin amacı, AB hukuksal ve mali gelişmelerinin takibi, bilgi edinilmesi ve edinilen bilginin merkeze iletilmesi faaliyetlerinden oluşmaktadır. Birçokları tarafından bilgi sahibi olunması faaliyeti, bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin mütemmim cüzi yani Latince söyleniş şekliyle *condition sine qua non* olarak değerlendirilmektedir (Marks, Haesly, Mbaye, 2002: 4).

AB hukuku binlerce sayfayı geçmiş kaynaklarıyla üye devletler için bile karmaşık yapısıyla hukuksal çatışmalara yol açmakta iken bu hukukun bölgelerinde uygulanmasından sorumlu olan yerel birimler için karşılaşılan güçlükler birçok yerel yönetici tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Bu durumun en önemli sebebi de AB hukukunun takip edilmesinde karşılaşılan güçlüktür. Bu zorluğun özellikle küçük kapasiteli yerel birimler için çok yoğun olduğu gözlenmektedir. Bu yüzden bu görevi üstlenecek AB kurumlarına yakın şekilde faaliyet gösteren *antenlere* ihtiyaç duyulmuştur, duyulmaktadır. Bu antenler yani dernekler veya bürolar, bölgesel ve yerel yönetimlerin talepleri doğrultusunda AB karar mekanizmasında yaşanan gelişmeleri takip edip izlemektedirler. Bu izlenimleri raporlayarak tabi oldukları yönetim birimlerini belli aralıklarla bilgilendirmektedirler. Böylece bölgesel ve yerel yönetimler, AB hukukunda yaşanan gelişmelerden haberdar olabilmektedir.

AB hukuksal gelişmelerinin yanında mali kaynak dağılımının izlenilmesi de bölgesel ve yerel yönetimler açısından önemlidir. AB Bölgeler Politikası aracılığıyla bölgesel ve yerel yönetimleri, AB’den çok yoğun mali yardım

alabilmektedir. AB, bu yardımları dağıtırken birtakım kriterler ve öncelikler belirlemektedir. Bölgesel ve yerel yönetimler tarafından AB Bölgeler Politikasının doğru izlendiği takdirde belirlenen kriterlere uygun proje geliştirilecektir. Bir başka deyişle bölge ve yerel birimlerin AB mali yardımlarından faydalanabilmesi bu konularda doğru bilgiye zamanında sahip olmalarına bağlıdır. Bu sayılan sebeplerle Brüksel’de faaliyet gösteren birimler; özellikle de bürolar, mali kaynakların dağıtımına yönelik gelişmeleri yakından takip etmektedirler, hatta proje yazım süreçlerinde yetersiz kalan bölgesel ve yerel yönetimlere, teknik yardımda bulunurlar.

AB hukuksal ve mali kaynak dağılımının gelişiminden bilgi sahibi olunması; bölgesel ve yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda meydana gelecek gelişmelere yön verme ve hatta kararları, çıkarları doğrultusunda değiştirebilme olanağı sağlar.

### 2.1.2. Karar Mekanizmasını Etkileme Faaliyetleri

Lobi faaliyetleri sayesinde bilgi sahibi olmak önemli olsa da bölge ve yerel yönetimin çıkarları doğrultusunda AB karar mekanizmasının etkilenmesi, bu faaliyetlerin ana yapılaş sebebidir. AB Komisyonu tarafından hazırlanan belgede çıkar temsilciliği kavramı, *Avrupa kurumlarının karar ve politika hazırlama süreçlerini etkilemeyi amaçlayan her türlü faaliyet* olarak tanımlanmıştır (AB Komisyonu, 2007). Tanımda, bölgesel ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri lobi faaliyetlerinden ayrıcalıklı olarak bahsedilmemekteyse de bölgesel ve yerel yönetim lobi faaliyetleri bu tanımdan hareketle şöyle tanımlanabilir: *Yerel çıkarlar doğrultusunda AB karar ve politika süreçlerini etkilemeyi amaçlayan her türlü faaliyettir.* Ancak bu yaklaşım asla milli çıkarların göz ardı edildiği milli çıkarın üstünde yerel çıkarlar olduğu manasına getirilmemelidir. Zira milli çıkarlarla yerel çıkarlar çoğu noktada örtüşmektedir. Özellikle Türk yerel yönetimlerinin faaliyetleri incelendiğinde, milli çıkardan ayrı olarak yerel amaç ve çıkarlar doğrultusunda hareket edildiği görülmez. Faaliyetler, Türkiye Devleti’nin üyeliği ekseninde Türkiye’nin tanıtımı ve gelişmişliğinin AB kurum ve organlarına özellikle de Bölgeler Komitesi’ne anlatılması faaliyetleri ekseninde gerçekleşmektedir (Dölek, 2016: 396). Bunun yanında yerel yönetimler, AB-Türkiye ilişkilerinin nihai hedefi olan üyeliğin gerçekleşmesinin gerekliliğini her platformda anlatmaktadırlar. Yani Türk yerel yönetimlerinin AB bünyesindeki lobi faaliyetleri, yerel çıkardan daha çok milli çıkarları savunmak için gerçekleştirilir.

AB’nin kurumsal ve hukuksal yapısında bölgesel ve yerel yönetimlerin yer almasının gelişim serüveni kısaca incelendiğinde dahi özellikle Almanya Lander’lerinin lobi faaliyetlerinin önemi gözlenecektir. Bu yönetimler, karar mekanizmasında önemli görevleri olan AB Komisyonu’nun kararlarını

etkilemek için faaliyetlerini geliştirmiştir. Hatta Bölgeler Komitesi'nin Maastricht Anlaşması'yla kurulup 1994 yılında faaliyete başlaması, bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin en başarılı sonucudur. Bugün dahi, özellikle bölge yönetimleri, bu Komite'nin sahip olduğu yetkinin yetersizliğini savunup AB Parlamentosu'nun yanında ikinci meclis olarak yer alması için yoğun lobi çalışmaları yapmaktadırlar.

Bunun yanında lobi çalışması gerçekleştiren her yerel birimin etki alanı ile etkileme güçlerinin farklı olduğunun altı çizilmelidir (Malo, 2010: 75). Anglo-Sakson kültüre sahip devletler için lobi faaliyetleri, endüstriyel faaliyet gibi olduğundan daha sistematiktir (Escurat, 2016: 9). Doğal olarak karar mekanizmalarını etkileme güçleri yüksektir. Çünkü bu amacı gerçekleştirecek şekilde örgütlenip gerekli ve yeterli kaynak aktarımını sağlarlar. Ancak Fransa gibi ülkelerde, böyle bir lobicilik geleneği olmadığından karar mekanizmalarını etkileme güçleri tartışmalıdır, hatta bu amaca uygun faaliyet gösterdiği dahi söylenememektedir (Malo, 2010: 75).

## **2.2. Lobi Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi**

Lobi faaliyetlerinin değerlendirilmesi konusu, bir yandan bu faaliyetlerin faydaları açısından diğer yandan da etkinliği açısından önemlidir.

### **2.2.1. Lobi Faaliyetlerinin Faydası**

Lobi faaliyetlerinin, lobicilik yapan bölge ve yerel yönetime faydası olduğu kadar AB kurumlarına da çeşitli faydaları olmaktadır.

Bölgesel ve yerel yönetimler tarafından AB bünyesinde gerçekleştirilen lobi faaliyetinin, bu birimlere birçok faydası vardır. Öncelikli olarak, birçok bölge ve yerel yönetim kurdukları dernek bünyesinde ortak amaçları doğrultusunda çalıştığından Avrupa yatay entegrasyonun gerçekleşmesine katkı sağlanacaktır. Yani ortak amaçları etrafında hareket eden yönetimler böylelikle tanışacaklar, birbirlerinden haberdar olarak birlikte hareket etme kültürlerini geliştireceklerdir. Bunun yanında AB kurumlarıyla direk ilişkiler geliştirildiğinden, Avrupa dikey entegrasyonu sağlanmış olacaktır (Boulet, 2011: 437). Ayrıca AB hukukunun ve AB mali politika aracının takip edilmesi, bölgesel ve yerel yönetimlere çok çeşitli avantajlar sağlayacaktır. Bir başka ifadeyle lobi faaliyetlerinde *ana amaç*, karar mekanizmasını etkilemek olsa da AB hukuksal ve mali politikada yaşanan gelişiminin takip edilmesi sayesinde AB fonları hakkında doğrudan bilgi sahibi olunarak mali programlara uygun projeler geliştirilebilecektir. Son olarak, bölgesel ve yerel yönetimlerini lobi faaliyeti yapmaya iten nihai hedefin gerçekleşmesinin sağladığı fayda vardır. Aslında bu fayda, faaliyetten elde edilmek istenen temel ve en arzu edilen faydadır. Lobi

faaliyetinde bulunulduğunda hedeflenen amaca ulaşılabileceğinin bir garantisi olmamakla birlikte hedeflenen amaç için hiçbir şey yapılmaması her zaman daha zararlıdır (Rideau, 1992: 206).

AB kurumları karar veren makamlar olduğundan bölgesel ve yerel yönetimler tarafından AB bünyesinde gerçekleştirilen lobi faaliyetinin, bu kurumlara herhangi bir faydası yokmuş gibi bir algı oluşması normaldir. Ancak bu algı çok yanlıştır. Şöyle ki lobi faaliyetinde bulunan bölgesel ve yerel yönetimler; AB kurumlarıyla direk ilişkiye geçerek, etkilemek istediği konu hakkında kendi görüş ve pozisyonunu bu kurumlara açıklar. Böylelikle AB kurumları yerel politikacıların görüş ve düşüncelerinden haberdar olarak aldıkları kararların yerelde uygulayıcılarından direk uygulamaya yönelik verileri elde ederler. Bu etkileşim ise AB kurumlarına çok önemli üç temel fayda sağlar (Malo, 2010: 79). İlki, bölgesel ve yerel yönetimlerin yetki alanına giren konularda Brüksel'den alınan kararların yerelde uygulanmasında yaşanan sorunlar, direk uygulayıcıları tarafından aktarıldığından bu konularda AB kurumları uzmanlık kazanır. Çünkü AB kurumlarında çalışanların örneğin Komisyon görevlilerinin, Komisyon'un yetki alanına giren bütün konularda gerekli donanıma sahip olması beklenemez. Bu noktada, Komisyon'un bilgi edinmede dış kaynaklara olan ihtiyacı lobiler tarafından karşılanmakta olup lobiler tarafından sağlanan bu bilgiler, Komisyona gerçekçi ve uygulanabilir kararlar almada yardımcı olmaktadır (Çerçi, 2006: 36). İkinci olarak, lobi faaliyetinde bulunan bölgesel ve yerel yönetimler, AB kurumlarının faaliyetlerine mümkün olduğunca çok katılımcı dahil edilerek bu faaliyetler; demokratikleştirilip meşrulaştırılmaktadır. Böylelikle AB karar mekanizmasına yöneltilen demokrasi açığı eleştirileri kısmı olarak azaltılır. Son olarak, *çok az da olsa*, gelişmelere direnen bazı üye devletlerin faaliyetlerine karşı, AB kurumları bölgesel ve yerel yönetimleri yanına almak suretiyle ortak hareket ederek ortak politika geliştirirler (Malo, 2010: 79-80). Bu da doğal olarak AB'nin elini üye devletlere karşı güçlendirir.

### 2.2.2. Lobi Faaliyetlerinin Etkinliği

Etkinlik, bir örgütün önceden saptadığı amaçlara ulaşma derecesini ifade eder (Aldemir, 1985: 201-202). Bölgesel ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen lobi faaliyetlerinin etkinliğini değerlendirmek ve etkin ya da değil diye bir analiz yapmak çok zordur. Çünkü AB karar mekanizmasının bölgesel ve yerel yönetimlerin talepleri doğrultusunda etkilenmesi, tek bir değişkenle ölçülemeyecek kadar karmaşıktır. Ayrıca istenilen amaca ulaşılmasa da lobici, çok değerli bilgiler elde ederek farklı konularda avantajlar sağlamış olabilir. Lobi faaliyetlerinin etkinliğini, faaliyetin yapılacağı alanda çalışma usul ve yöntemlerine hakim olunması çok etkilemektedir. Bu yüzden lobi

faaliyetlerinin ilk ayağını AB hukuku ve mali kaynakları hakkında bilgi edinmek oluşturmaktadır.

Bölge ve yerel yönetim lobi faaliyetlerinin etkinliği değerlendirilirken incelenmesi gereken ilk alan AB Bölgeler Komitesi'nin kurulma süreci olmalıdır. Özellikle Almanya Lander'lerinin lobi faaliyetlerinin bu Komite'nin, Maastricht Anlaşması'yla kurulup 1994 yılında faaliyete başlaması konusunda önemi inkar edilemez. Günümüzde de Komite'nin sahip olduğu yetkinin yetersizliği savunulmakta olup AB Parlamentosu'nun yanında ikinci meclis olarak yer alması için yoğun lobi çalışmaları yapılmaktadır.

Lobi faaliyetlerinin etkinliğini analiz eden anket çalışmaları mevcuttur. Ancak sadece bölgesel ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini ve etkinliğini inceleyen bilimsel bir çalışma olmadığı gibi lobcilerin yaptıkları çalışmalar da yoktur. Lobi faaliyetlerinin etkinliği üzerine yine bir lobi grubu tarafından yaptırılan ve *Effective Lobbying in Europe* şeklinde yayınlanan anket çalışması önemli veriler içermektedir (Burson & Masteller, 2019 a). Bu anketle 19 üye devletten 600 katılımcıya 22 soru sorularak nitel yönlü veriler toplanmıştır. Görüşülen kişiler arasında milletvekilleri, Avrupa Parlamentosu üyeleri ile ulusal hükümetlerden ve Avrupa kurumlarından üst düzey görevliler yer almaktadır. Yapılan anket çalışması incelendiğinde lobi faaliyetleri etkinliğinin iki değişkenle incelendiği gözlenmektedir.

İlk olarak, lobcilik yapan kuruluşun niteliği bakımından bir değerlendirme yapılmaktadır. Ankete katılanların % 62'si ticaret birliklerini, % 51'i profesyonel organizasyonları, % 46'si sivil toplum kuruluşlarını etkili veya çok etkili lobiler olarak sınıflandırmıştır. Akabinde şirketler, sendikalar ve kamu işleri ajansları gelmektedir, katılımcıların %40'ı bu kuruluşları, etkili veya çok etkili olarak nitelendirmektedir. Almanya'da kayda değer bir istisna olarak, katılımcıların % 78'i sivil toplum kuruluşlarını ve % 71'i kamu işleri ajanslarını en etkili lobiler olarak algılamaktadır. Avrupa genelinde katılımcılar, vatandaşları en az etkili lobici olarak algılamışlar, sadece % 21'i etkili veya çok etkili olarak görmektedirler. Yapılan değerlendirmede bölgesel ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen lobi faaliyetleri kamu işleri ajansları içerisine dahil edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Avrupa genelinde katılımcıların %40'i bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerini etkili ve çok etkili bulmaktadır.

İkinci olarak lobcilik yapılan sektör bazında değerlendirme yapılmaktadır. Yapılan ankette, katılımcıların % 68'i enerji, % 60'ı sağlık, % 53'ü finansal hizmetler ve % 52'si tarım sektöründekilerin en etkili lobciler olduğunu ifade etmişlerdir. En az etkili lobicilerse perakende sektörlerinde (% 24) faaliyet gösterenlerdir. 2013 yılında yapılan bir başka anket çalışması da bu verileri desteklemektedir (Burson & Masteller, 2019 b): Lobcilerin en etkili

olduğu sektörlerin, tarım (%75), enerji (%77), sağlık (%71) ve ilaç sektörü (%66) olduğu katılımcılar tarafından beyan edilmiştir. Bölgesel ve yerel yönetimlere yetki alanları dâhilinde her sektörde faaliyet göstermektedir.

Sadece bölgesel ve yerel yönetimlerin lobi faaliyetlerinin etkinliği konusunda bir çalışma yapılmamasının eksikliği hissedilmektedir. Ancak ampirik bir gözlemlerle sayılarının artan hızla artmasından lobi faaliyetlerinin oldukça etkin olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

## Sonuç

Birçok bölgesel ve yerel yönetim AB bünyesinde lobi faaliyeti gerçekleştirmektedir. Bu yönetimler, yürüttükleri lobi faaliyetleri sayesinde AB kurumları tarafından verilen kararlara katılarak daha dinamik bir demokratik platform oluştururlar. İlk önce Federal devletlerin bölge yönetimlerinde lobcilik yapılmış olsa da şu an bütün üye ülke hatta aday ülke bölgesel ve yerel yönetimleri, lobi faaliyetleri düzenlemektedir. Bunların önemi, sayısal çokluklarının yanında faaliyet alanlarında aktif ve olabildiğince etkin olmalarından kaynaklanmaktadır.

Bölgesel ve yerel yönetimler, çeşitli yolları kullanarak ya dernek bünyesinde örgütlenerek ya da Brüksel’de faaliyet gösteren bürolar açarak tek başına ya da diğer bölgesel ve yerel yönetimlerle ortak hareket edip yerel çıkarlarını AB kurumları önünde koruma gayretindedirler. Fakat bu faaliyetleri gerçekleştirirken birtakım sorunlarla boğuşmaktadır. Her şeyden önce bölgesel ve yerel yönetimler, lobi faaliyetlerini gerçekleştirirken az ya da çok bağlı oldukları devletin gözetimi ve denetiminde faaliyet göstermek durumundadır. Uluslararası hukukun öznesi devlettir yani bölgesel ve yerel yönetimlerin dış ilişkiler konusundaki yetkileri sınırlı olmaktadır. Özellikle üniter ve merkeziyetçi devletlerde yerel yönetimler, bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Bunun yanında kendilerine ait kısıtlı öz gelirleri olan bölgesel ve yerel yönetimler, mali imkânsızlıklar yüzünden de lobcilik yapmakta zorlanırlar. Nitekim bu yönetimler, lobi faaliyetlerine başlamak ve sürdürmek için yeterli mali kaynağa sahip olmalıdır. Ayrıca bu yönetimler, AB hukuku konusunda bilgili Brüksel’de çalışabilecek yabancı dil bilen donanımlı personel bulmak zorundadırlar.

Bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yapılan lobi faaliyetleri sayesinde bu yönetimlerin AB kurumlarının işlerinden haberdar olması sağlanmaktadır. Bununla beraber bu yönetimler, kendi çıkarları doğrultusunda AB karar mekanizmasını etkileyerek yönlendirmektedir. Unutulmamalıdır ki lobi grubu, arzu edilen nihai amaca her zaman ulaşmamaktadır. Ancak lobi faaliyetleri gerçekleştirilmesinin hem bölgesel ve yerel yönetime hem de faaliyetin hedefindeki AB kurumlarına çok çeşitli faydaları olmaktadır. Her şeyden önce alınan kararların tabandan desteklenmesi sağlandığından, kararlara meşruluk ve

demokratiklik katmaktadır. Ayrıca kararların yerelde uygulayıcısı olan bölgesel ve yerel yönetimlerle diyalog ve etkileşim halinde olduğundan alandaki faaliyetler daha kolay takip edilebilmektedir.

Bunların yanında lobi faaliyetlerinden beklenen faydanın zaman zaman sağlanmadığı da gözlenmektedir. Açıklık ilkesini zedeleyecek şekilde AB delegeleri ile lobi grupları arasında bireysel ilişkilerin geliştirildiği, bu yüzden lobi faaliyetlerinin yasalarla düzenlenerek deontoloji ilkelerinin benimsenmesi gerektiği açıktır. Bu yönde çalışmalar hem AB kurumları tarafından hem de üye devletler tarafından yapılmaktaysa da yeterliliği sorgulanmaktadır. Açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda lobi faaliyetlerinin demokratik bir zemine oturması konusunun ardından virgül konulup cümle sonundaki ikinci nokta silinmelidir.

## Kaynakça

- Aldemir, Ceyhan M, (1985), *Örgütler ve Yönetimi (Makro Bir Yaklaşım)*, (İzmir: Bilgehan Basımevi).
- Boulet, Mathilde, (2011), *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, (Paris: l'Harmattan).
- Canatan, Bilal, (2001), *Yerellik İlkesi*, (Ankara: Galari Kültür).
- Clamen, Michel, (1997) " Lobbies et lobbying: Bruxelles sous influence", *Regards sur l'actualité*, (Paris: La Documentation française), n° 230, 3-12.
- Coen David, Richardson Jeremy, (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford.
- Çerçi, Vuslat, (2006), *Avrupa Birliği'nde lobicilik*, Ankara Üniversitesi Uİ Bitirme Projesi, file:///C:/Users/user/Downloads/4129%20(1).pdf.
- Delpérée, Francis, (2005), " Les collectivités locales et l'Europe", in *Autonomies locales et Constitution, XVII e Cours internationale de justice constitutionnelle, Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, s. 315-315.
- Dölek, Rukiye Mehtap, (2016), *Les collectivités turques et l'Union européenne*, Aix-Marseille Üniversitesi, yayınlanmamış doktora tezi.
- Escurat, Anthony, (2016), *Le Lobbying à l'Anglo-Saxonne et à la Française*, <http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2016/02/079-Lobbying-Escurat-2016-01-28-web.pdf>.
- Grosek, Kristina., Claros, Eulalia, (2016), *Regulation of lobbying across the EU*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS\\_ATA\(2016\)595830\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf).
- Fondeur, Suzon, (2009), *L'influence des régions sur le processus décisionnel européen, yayınlanmamış master tezi*, <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2009/FONDEUR.pdf>

- Levrat, Nicolas, (2005), *Europe et ses collectivités territoriales – Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territoriales dans un monde globalisé*, (Bruxelles: PIE Peter Lang, Coll. Cité européenne).
- Malo, Laurent, (2010), *Autonomie locale et Union européenne*, (Bruxelles: Bruyant).
- Marks, Gary, Haesly, Richard, Heather A.D. Mbye, (2002), "What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?", *Regional & Federal Studies*, 12:3, ss. 1-23, DOI: 10.1080/714004755.
- Mulcahy, Suzanne, (2015), *Lobbying en Europe Influence cachée, accès privilégié*, Transparency International the global coalition against corruption. [https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Lobbying-en-Europe\\_Resume-et-recommandations\\_Avril-2015.pdf](https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Lobbying-en-Europe_Resume-et-recommandations_Avril-2015.pdf).
- Nouveau, Aurélie, (2011), *L'Union européenne et les collectivités territoriales. Thèse non publiée*, Université de La Rochelle, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00590966>.
- Özsöy Osman, (1999), "Türkiye'nin ABD'deki Tanıtımında Lobi Şirketlerinin Kullanımı ve Türk Lobciliğinin Karşılaştığı Zorluklar", *Marmara İletişim Dergisi*, Cilt 10, Sayı 10, 201-210.
- Özlü, Rukiye Mehtap, (2019), "Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Karar Mekanizmalarına Resmi Yollardan Katılımı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, ss.107-130.
- Rideau Joel, (1992), "Groupes de pression et administration dans la Communauté européenne", Du CNRS, *Groupes de pression et administration en Europe, Annuaire européen d'administration publique*, éd. vol. XV, 203-247.
- Smets, Isabelle, (1998), "Les régions se mobilisent- Quel 'lobby régional' a Bruxelles?", in Paul-H. Claeys, Gobin, Corinne, Smets Isabelle ve Winand, Pascaline (ed.), *Lobbysime, pluralisme, et intégration européenne*, (Paris: PUE), 303-327.
- Palayret, Jean Marie, (2003), "De la CECA au Comité des Régions: le Conseil des Communes et des Régions d'Europe un demi-siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions », Bitsch Marie Therese (ed), *Le fait régional et la construction communautaire*, (Paris: Bruyant, Coll. Organisation internationale et relations internationales), 85-113.
- OECD, (2014), Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, [www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm](http://www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm).
- AB Bölgeler Komitesi, Çok Düzlemli Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap, 18.06.2009 CONST-IV-020.
- AB Parlamentosu, 18.11.1988, JOCE C n°326/296 ve 19.12.1988.
- AB Parlamentosu, İç Tüzük,(2017).
- AB Komisyonu, COM (1993), JOCE n°C.62/2, 05.03.1993.
- AB Komisyonu, COM (2006) 194 final, 03.05.2006, Yeşil Kitap.
- AB Komisyonu, COM (2007) 127 final, 21.03.2007.
- AB Komisyonu, COM (2009) 612, 28.09.2009.
- Kurumlar Arası Anlaşma, JOUE L. 191/29, 22.07.2011.
- Kurumlar Arası Anlaşma, 2016/2005 ACI.
- Avrupa Bölgeler Meclisi, (2018), <https://aer.eu/> (13.05.2018).
- Europa, (2018), <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fr> (11.05.2018).



- Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi, (2018), [http://www.ccre.org/fr/article/a\\_propos\\_du\\_ccre](http://www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre) (13.05.2018).
- Batı Alpleri Çalışma Topluluğu, (2018), [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/europapolitik/EuroRegion\\_WestlicheAlpen\\_f.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/europapolitik/EuroRegion_WestlicheAlpen_f.pdf) (15.05.2018).
- Fransa Bölgeleri Derneği, (2018), <http://regions-france.org/>(15.05.2018).
- Fransa İl Özel İdaresi Derneği, (2018), <http://www.departements.fr/>(15.05.2018).
- Fransa Belediye Başkanları Derneği, (2018), <http://www.amf.asso.fr/>(15.05.2018).
- Çevre Denizcilik Bölgeleri Konferansı, (2018), <http://cpmr.org/>(15.05.2018).
- Burson Masteller, (2019a), <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Lobbying-in-Europe.pdf> (10.01.2019).
- Burson Masteller, (2019b), <https://fr.slideshare.net/BursonMarstellerParis/part-1-europe> (10.01.2019).

## **Kısaltmalar**

*JOCE: Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi*

*JOUE: Avrupa Birliği Resmi Gazetesi*

*RG: Resmi Gazete*