

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2007, C.12, S.3 s.299-312.

YÖNETİŞİM TARTIŞMALARINA KATKI: AVRUPA BİRLİĞİ İÇİN YÖNETİŞİM NE ANLAMA GELİYOR?

A CONTRIBUTION TO GOVERNANCE DISCUSSIONS: WHAT DOES GOVERNANCE MEANS TO THE EUROPEAN UNION?

Yrd.Doç.Dr.Murat OKÇU

ÖZET

Son dönemlerde kamu yönetimi alanındaki gelişmeler iki genel model çerçevesinde değerlendirilmektedir: Bir tarafta 'klasik' ya da Weber'yen kamu yönetimi, diğer taraftan 'yönetişim'. Yönetişim kavramı bugün sosyal bilimlerde çok farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Peki, yönetişim AB için ne anlam ifade etmektedir? Türkçe literatürde bu konu üzerine yazılmış bir çalışma bulunmamaktadır. Oysa AB kendi yönetişim tanımını oluşturmuştur. Bu çalışma, içinde Avrupa yönetişiminin tanımlandığı "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" isimli çalışmayı Türk kamu yönetimi yazınına aktarmayı amaçlamaktadır.

ABSTRACT

Recently, developments in public administration have been interpreted by means of two generic models: the 'classical' or Weberian public administration and the 'governance'. The concept of governance is currently used in social sciences with different meanings. What governance means for the EU? There is no study on this topic at Turkish literature. However, the EU established its own concept of governance. This study aims to translate "European Governance: A White Paper" in which European governance is defined, to Turkish public administration literature.

Avrupa Birliği, Avrupa Yönetişimi, İyi Yönetişim, Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap.

European Union, European Governance, Good Governance, White Paper on European Governance.

GİRİŞ

Kamu yönetiminin son yıllarda yaşadığı değişimin sembol kavramlarından biri olan yönetişim, oldukça esnektir ve çok yönlü kullanıma açıktır. Örneğin kavramın en az altı farklı kullanımından bahsedilmektedir: 1) Minimal devlet, 2) şirket yönetişimi (*corporate governance*), 3) yeni kamu işletmeciliği (*new public management*), 4) "iyi yönetişim", 5) sosyo-

siberetik sistemler ve 6) “kendi kendine organize olan ağbağlar” (*self-organised networks*) (Rhodes, 1996: 652). Öte taraftan, siyasal aktivitenin mekanı olarak ulus-devletlerin geleneksel yönetimden yönetime doğru geçirdiği değişimin dünya genelinde bir fenomen olarak ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği de bu gelişmelerin dışında kalmamıştır. Hatta bazı yazarlar AB’yi “postmodern yönetim sistemin paradigmatik bir örneği” olarak görme eğilimindedirler.

Fakat AB “yönetişim”den ne anlamaktadır? Dahası, son gelişmeler ışığında AB, kurumları arasındaki ilişkileri, bu kurumların AB vatandaşlarıyla kurdukları irtibatı, kısacası kendi yönetsel sistemini nasıl kurgulamaktadır? Türkiye’de bu konuyla doğrudan ilintili bir çalışma henüz yapılmamıştır. Oysa Avrupa Birliği, Komisyon’un hazırlamış olduğu 25 Temmuz 2001 tarihli “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap”¹ (*European Governance: A White Paper*) isimli çalışmasıyla kendi yönetim tanımını inşa etmiştir. Aynı zamanda Beyaz Kitap o tarihten itibaren kamuoyunun görüşlerine de açılmıştır. Komisyon daha sonra 2003’te hazırladığı yeni bir raporla Beyaz Kitap’a kamuoyunun vermiş olduğu bu cevabı ve tepkileri yeniden değerlendirmiştir (Bkz. *Report from the Commission on European Governance*)².

Bu çalışmada, yabancı yazında önemli sayıda seminer, makale ve çalışmanın konusu olduğu halde³ Türkçe yazında çok dikkat çekmeyen Beyaz Kitap’taki tartışmalar Türk kamu yönetimi yazınına aktarılacaktır. Bundan önce, Beyaz Kitap’ın hazırlanması aşamasında oluşturulan altı “çalışma alanı” (*working areas*) ve on iki “çalışma grubu” (*working groups*) içinde yer alan konulara çok kısaca dikkat çekilecektir.

1. “BEYAZ KİTAP”A DOĞRU: “ÇALIŞMA ALANLARI”NIN BELİRLENMESİ VE “ÇALIŞMA GRUPLARI”NIN OLUŞTURULMASI

2000 yılının Şubat ayı içerisinde dönemin Komisyon başkanı Romano Prodi, Komisyon’un çalışma programını Avrupa Parlamentosu’na sunarken, “yeni yönetim formlarının tesis edilmesi”ni görev süresi içerisinde ulaşmayı hedeflediği dört stratejik hedeften biri olarak ilan ediyordu. Böylece Beyaz Kitap’a giden yol da açılmış oluyordu. 25 Temmuz 2001’de Komisyon “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap” isimli çalışmayı kabul etti. Çalışma tüm Avrupa’da yaygın bir şekilde broşür olarak dağıtıldığı gibi aynı zamanda internet üzerinden kamuoyuna da açık hale getirildi. Metin süreç içerisinde çeşitli tartışma, seminer, makale ve incelemenin konusu haline geldi. Kamuoyunun görüşlerinin alınması süreci 31 Mart 2002 tarihine

¹ Bundan sonra referans gösterilirken kısaca, BK.

² Katkılarla ilgili olarak şu internet sayfasına bakılabilir:
http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

³ Bu konuda 2001 tarihli şu sempozyum kaynakları oldukça katkı sağlayıcı niteliktedir: “Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”. Kaynaklar arasında özellikle bkz. Heritier, 2001; Kohler-Koch, 2001; Magnette, 2001; Scharpf, 2001.

kadar devam etti. Komisyon ayrıca beyaz kitap ile ilgili danışma süreci sonunda elde ettiği bulguları bir raporla paylaşacağını da belirtti.

Beyaz Kitap'ın hazırlanışı, Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği'ne bağlı olarak oluşturulan "Yönetişim Takımı" içerisindeki altı "çalışma alanı" ile on iki "çalışma grubu" tarafından organize edilmiştir. Anılan takım içerisinde Komisyon'un çeşitli hizmet birimlerinden farklı uzmanlar yer almıştır ve ekip Komisyon tarafından onaylanan bir "çalışma programı" çerçevesinde ortaya konulan yönetime göre hareket etmiştir. Bu on iki çalışma grubunun çalışması sonucunda "Beyaz Kitap Hazırlık Çalışması" adı verilen 420 sayfalık bir doküman ortaya çıkmıştır. Bu alanlar ve gruplar şunlardır:

- (I. Grup) a. Avrupa kamusal alanı b. Avrupa bilimsel referansları
- (II. Grup) a. Sivil toplum katılımı b. Değerlendirme c. Daha iyi yasa yapımı
- (III. Grup) a. Kurumlar aracılığıyla desantralizasyon b. Dikey desantralizasyon
- (IV. Grup) a. Ulusal politikalarda yakınsama b. Trans-Avrupa ağları c. Çok-düzlemli yönetim
- (V. Grup) AB ve Dünya Yönetişimi
- (VI. Grup) AB politikalarının geleceği.

2. "BEYAZ KİTAP"IN İÇERİĞİ

Komisyon'un hazırlamış olduğu çalışma, kısaca özetlemek gerekirse, dört ana bölümden oluşmaktadır. *İlk bölümde* Avrupa yönetişiminin neden bir reforma ihtiyaç duyduğu sorusunun yanıtı verilmeye çalışılmaktadır. *İkinci bölümde* "İyi Yönetişim" ilkeleri ele alınmaktadır. *İzleyen ana bölüm* "değişim önerileri"ne ayrılmış durumdadır. Avrupa haklarının yönetime daha iyi katılması, daha iyi politikaların ortaya çıkarılması ve halka sunulması, AB'nin küresel yönetime katkısının artırılması ve yeniden odaklanılan politika ve kurumlar bu ana bölümün alt başlıklarını oluşturmaktadır. *Beyaz Kitap'ın son bölümü* AB yönetişimi ile Avrupa'nın geleceği arasındaki ilişkinin irdelenmesine ayrılmış bulunmaktadır.

2.1. AB Neden Bir Yönetim Reformuna İhtiyaç Duymaktadır?

AB elli yıllık bir istikrar, barış ve ekonomik kalkınma anlamına gelmektedir ve AB'nin kurulması hayat standartlarının yükselmesine, bir iç pazarın oluşturulmasına ve Avrupa'nın sesinin dünyada duyurulmasına yardımcı olmuştur. Tüm bunlar AB'ye üye olan devletler tek başlarına

hareket ettiklerinde elde edilemeyecek başarılarıdır⁴. Daha da önemlisi alınan tüm sonuçlar demokratik yöntemlerle sağlanmıştır.

Elde edilen tüm bu başarılarla rağmen bugün pek çok Avrupalı kendisini Birliğin işleyişinden soyutlanmış hissetmektedir. Avrupalıların bu duygusu sadece AB kurumlarıyla kısıtlı da değildir ve onun uyguladığı politikalar ile küresel sistem içindeki yerini de kapsamaktadır. Avrupalı vatandaşlar kendilerini AB'nin işleyişinden uzak hissettiği müddetçe Birliğin mevcut durumda ne olduğu, gelecekte ne olmayı istediği, coğrafi sınırları ve siyasi hedefleri gibi konularda da gerilim ve belirsizlikler ortaya çıkmaktadır. Örneğin Avrupa Parlamentosu seçimlerine azalan katılım oranları, Avrupa Birliği ile onun hizmet etmesi için kurulmuş olduğu halklar arasında genişleyen uçurumu göstermesi açısından düşündürücüdür. Peki, bu neden böyle olmaktadır?

Her şeyden önce işsizlik, gıda güvenliği, suçla mücadele, ya da AB'nin dünya siyasetindeki rolü gibi çok somut konularda bile Birliğin etkin davranmadığı algısı mevcuttur. Birliğin etkin olduğu alanlarda da ciddi şekilde dikkate alındığı ve itibar gördüğünü iddia etmek güçtür. Bunda en önemli sebep insanların kazanmış olduğu hakların yahut hayatlarındaki kalite artışının ulusal kararlar neticesinde değil de AB kaynaklı olduğunu yeterince görememeleridir. İnsanlar AB kaynaklı bu olumlu gelişmeleri göremedikleri gibi, ironik olarak bir taraftan da Birlik'ten kendi ulusal devletleri gibi etkin ve hayatlarında görünür olmasını beklemektedir. Madalyonun öbür yüzünde AB'ye üye devletlerin AB'nin ne yaptığını olması gerektiği gibi vatandaşlarına aktarmaması yatmaktadır. Üye devletler AB içerisindeki icraatlarını yeterince paylaşmadıkları gibi kendilerinin imzaladıkları hatta imzalamanın ötesinde alınmasını kendilerinin istedikleri bazı zor kararlarda kolayca AB'yi suçlayabilmektedir. Son olarak pek çok insanın kurumlar arasındaki farkları ve hayatlarını etkileyecek kararları gerçekte kimin aldığını bilmediklerini tüm bunlara ilave etmek mümkündür. Beyaz Kitap'ın tespitine göre insanlar kendilerini eskiye göre daha az Avrupalı hissetmemekte, pek çok alanda Avrupa çapında eyleme geçilmesini beklemektedir (BK, 7). Fakat sorun istediklerinin gerçekleşmesinin artık bu karmaşık sistem tarafından yerine getirilebileceğine güvenlerinin olmamasıdır. Bir başka deyişle insanlar gerçekleşmemiş beklentilere sahiptir, fakat bunlar her ne kadar gerçekleşmemiş olsa da yine de bir beklentiyi yansıtmaktadır.

Bir yandan gelecekteki kurumsal değişiklikler için hazırlıklar yapılırken diğer yandan Birliğin gecikmeden reform sürecini başlatması gerektiği ifade edilmektedir. Mevcut antlaşmalara göre çalışan Birliğin bu işleyiş şeklini değiştirmek için yapılacak çok şey bulunmaktadır. Bu yüzden

⁴ AB'nin resmi dokümanı niteliğindeki bu belgede ifade edilen bu görüş, AB ile ilgili teorik tartışmalarda öne çıkan ve "İşlevselci Yaklaşım" (ya da "Supranasyonel Yaklaşım") olarak adlandırılan yaklaşım ile örtüşmektedir. Bu yaklaşım, diğer pek çok şeyle birlikte esas olarak teknoloji ve iletişimde yaşanan gelişmeler ile ticari aktivitelerin yoğunlaşması (yani kısacası küreselleşme) neticesinde ulus devletlerin tarihi misyonlarını tamamladığını, eskiden oynadıkları rolleri artık yerine getiremez hale geldiklerini öne sürmektedir. Bu konuda daha ayrıntılı bir torik karşılaştırma için bkz. (ARIKAN, 2005: 13-36).

Komisyonun, 2000'lerin hemen başında stratejik bir hedef olarak Avrupa yönetişimini reforme etmek istediği belirtilmektedir.

Bu noktada Beyaz Kitap'ta Avrupa'nın yönetiminin reforme edilmesinden ne anlaşıldığı da açıkça ifade edilmektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması esas itibarıyla "AB'nin vatandaşları tarafından kendisine verilen güçleri nasıl kullanacağı" probleminin bir çözüme kavuşturulmasını ifade etmektedir (BK, 8). Sorun işlerin nasıl yapılması gerektiği ile de alakalıdır. Amaç, politikaların tasarlandığı ve üretildiği süreçleri daha fazla Avrupalının katılımına açmak, böylece onları çok daha fazla hesap sorulabilir hale getirmektir. AB düzeyinde iktidarı daha iyi kullanmak için, AB vatandaşlarıyla daha yakın bir şekilde irtibatlandırılmalı ve çok daha etkili politikalar üretilmelidir. Bunu başarabilmek için AB, yasa çıkarma, toplumsal diyalog, yapısal fonları devreye sokma ve eylem programları oluşturma gibi farklı politika araçlarını daha iyi bir araya getirmesini bilmelidir⁵. Aslında AB'de yönetim sisteminde reform yapılması Komisyonun asli vazifesine yeniden odaklanmasını zorunlu kılmaktadır. Zaten Beyaz Kitap içerisinde yer alan öneriler de Komisyonun uygulanacak politikaları gündeme getirme şeklini daha kaliteli hale getirmeyi, aynı zamanda bu politikaların uygulanmasında da daha fazla açıklık ve etkinliği sağlamayı hedeflemektedir.

2.2. AB'ye Göre "İyi Yönetişim" İlkeleri Nelerdir?

Beyaz Kitap'ta bir yönetim tanımı da yer almaktadır. Buna göre yönetim, "Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar" olarak tanımlanmaktadır (BK, 8). Tüm bu kural, süreç ve davranışları etkileyen "iyi yönetim" (*good governance*) ilkeleri de mevcuttur. Beyaz Kitap'a göre iyi yönetimin temelini beş ilke oluşturmaktadır: Açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) uyum (BK, 10). Komisyon her bir ilkeyi daha demokratik bir yönetimin tesis edilmesi açısından birbirinden önemli görmektedir. Peki, bu ilkelerden ne anlaşılmalıdır? Bu ilkeler daha açık olarak ne anlama gelmektedir.

Açıklık. Açıklıktan kast edilen tüm kurumların daha açık bir tarzda işlemesidir. Hem kurumlar hem de AB'ye üye devletlerden AB'nin yaptıkları ve almış oldukları kararlar konusunda aktif bir biçimde iletişim içerisinde

⁵ Beyaz Kitap, daha sağlıklı gerçekleştirilmiş bir politika kombinasyonunun aynı zamanda AB'de geleneksel olarak "Topluluk yöntemi" olarak bilinen genel işleyişi de güçlendireceğini düşünmektedir. "Topluluk yöntemi", farklı çıkarların, birbirini izleyen iki filtreden geçirilerek pazarlık ortamına sokulmasına olanak sağlar. Bu filtrelerle hem Komisyon seviyesinde **genel çıkar** kollanır, hem de Birliğin yasama organları olan Konsey ve Parlamento seviyesinde **demokratik temsil** sağlanmış olur. Avrupa Komisyonunun tek başına yasa ve uygulanacak politika önerileri getirme hakkı vardır. Burada Komisyonun bağımsızlığı hayati rol oynar. Öte yandan kanunlar ve bütçeyle ilgili yasama aktiviteleri (üye devletleri temsil eden) Bakanlar Konseyi ile (yurttaşları temsil eden) Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilir ve yasaladır. Konseyde karar alınırken oybirliğiyle karar almak yerine çoğunluğun kararına göre hareket edilmesini kolaylaştıran "nitelikli çoğunluk" yönteminin kullanılması "Topluluk yöntemi"nin etkinliğinin sağlanmasında esas unsurdur. Bu yöntem içerisinde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ise hukukun üstünlüğüne saygı duyulmasını garantiye almaktadır.

olmaları beklenmektedir. Kurumların kullandıkları dilin genel kamuoyu tarafından anlaşılabilir bil dil olması, bu kurumlara olan güvenin artmasına katkı sağlayacaktır.

Katılım. Uygulanacak politikaların hazırlıklarının yapılması aşamasından uygulanmasına kadar geçen tüm süreçlerin geniş bir halk katılımına açılması AB politikalarının kalite ve etkinliğini belirleyecek bir unsur olarak görülmektedir. Bu noktada halk kitlelerini kararların alınmasına dâhil eden bir yaklaşımı sahiplenecek merkezi hükümetlerin hayati bir rol oynadıkları ifade edilmektedir.

Hesap verebilirlik. Yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık hale getirilmeleri gerekmektedir. Her bir AB kurumunun AB sistemi içerisinde ne yaptığının netleştirilmesi istenmektedir.

Etkinlik. Politikaların etkin ve zamanında sunulması anlamına gelmektedir. İhtiyaç duyulan politikaların açık seçik belirlenmiş hedefler doğrultusunda, gelecekte yapacakları etkinin ve eğer mümkünse geçmiş tecrübelerin de dikkate alındığı bir tarzda vatandaşlara sunulması istenmektedir.

Uyum. Politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir. AB içinde uyuma olan ihtiyaç pek çok nedenden dolayı artmaktadır. Yerine getirilmesi zorunlu yükümlülüklerin alanının büyümesi, Birliğin genişlemesinin farklılıkları arttırması, Birliğin ilk başta üzerinde yükseldiği sektörel politikaların ötesine taşan iklimsel veya demografik değişimler gibi yeni sorunlar, bölgesel ve yerel aktörlerin AB politikalarının oluşumuna müdahil olmaya başlamaları uyum gereğini ortaya koyan unsurlardan sadece bir kaçıdır (BK, 10).

Beyaz Kitap'ta ifade edildiğine göre, yukarıdaki beş ilkenin hayata geçirilebilmesi aynı zamanda **orantılılık**⁶ (*proportionality*) ve **hizmette yerellik** (*subsidiarity*) de gerektirmektedir. Aslında bu ilkeler politika yapımı ve uygulanması açısından amaç-araç dengesini sağlamak üzere devreye sokulmuş ilkeler olarak durmaktadır. Hizmette yerellik ilkesi politika tasarımı ile ilde edilmek istenen hedefe ulaşmak için hangi uygulama seviyesinin (en üstte AB seviyesinden en altta yerel düzeye kadar) araç olarak tespit edileceği anlamına gelirken, orantılılık ilkesi politika hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçların hedeflerle orantılı olması anlamına gelmektedir. Tüm bunlar AB yönetim sistemi içinde a) politikanın gerçekten gerekli olup olmadığının, b) bu politikanın AB düzeyinde uygulanmasının uygun olup olmadığının ve c) amaçlara ulaşmak için kullanılan araçların bu hedeflere uygun ve orantılı olup olmadığının sistematik olarak gözden geçirilmesi demektir.

⁶ İngilizcede "proportionality", Almanca'da çoğunlukla "Verhaeltnismaessigkeit" ile ifade edilen kavram İngilizceden Türkçeye "orantılılık" ile çevrilirken Almanca metinlerden hareketle yapılan çevirilerde daha çok "ölçülülük" tercih edilmekte ve "orantılılık" kavramı ölçülülüğün bir alt kavramı olarak kullanılmaktadır. AB hukuku'nda ölçülülük ilkesinin yeri ve kullanımı hakkında ufuk açıcı bir çalışma için bkz. METİN, 2002: 92-120.

2.3. Beyaz Kitapta AB'nin Ne Yönde Değişmesi Önerilmektedir?

Beyaz Kitap, üçüncü bölümde değişiklik önerilerini gündeme getirmektedir. Bu bölüm dört kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda AB politikalarının şekillenmesi ve uygulanmasına AB yurttaşlarının nasıl daha fazla müdahil olacağı üzerine odaklanılmaktadır. İkinci kısım AB politikalarının kalitesinin artırılmasını amaçlamaktadır. Üçüncü bölüm Avrupa yönetişimi ile Birliğin dünyada oynamakta olduğu rolü daha sıkı birbirine bağlamayı hedeflemektedir. Son kısımda ise AB kurumlarının rolü incelenmektedir.

2.3.1. Politikaların Üretilmesine Vatandaşların Katılımı

Beyaz Kitap'ın AB'nin daha "iyi yönetim" ilkeleri çerçevesinde daha iyi yönetilmesi için yapmış olduğu önerilerin en başında AB vatandaşlarının çok daha fazla AB işlerine dâhil olmasının sağlanması gelmektedir. Bunun için en başta Birliğin işleyişinin açık ve herkes tarafından görülebilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Demokrasi tartışmalarının beşiği olan Avrupa demokrasiyi kamusal tartışmalarda yer almayı başarabilen vatandaşların varlığına dayandırmaktadır. AB sisteminin işleyişinin açık hale getirilmesi işte tam bu yüzden gerekli görülmektedir. Vatandaşların kamusal tartışmalara aktif katılımı için Avrupa ile ilgili konularda sağlam ve sağlıklı bilgiye ulaşması ve herhangi bir konuda uygulanacak politikanın her aşamasını baştan sona izleyebilmesi gerekmektedir. Zaten AB, 2001 yılı içinde, vatandaşların Birlik dokümanlarına daha kolay ulaşmasına olanak sağlayan yeni kuralları kabul etmiştir. Bu yaklaşımın tamamlayıcı parçası hem AB kurumlarının hem de AB'ye üye devletlerin Avrupa'yı ilgilendiren konularda genel kamuoyu ile daha aktif bir etkileşim içinde olmaları gereğidir. Elbette böyle bir anlayışın geliştirilebilmesinde enformasyon ve iletişim teknolojilerinin önemli bir rolü bulunmaktadır (BK, 11).

Politikaların üretilmesine daha fazla vatandaşın katılımını sağlamanın bir başka önemli boyutu "bölgesel ve yerel demokrasi" aracılığıyla (BK, 12) yurttaşlara ulaşmak olarak görülmektedir. AB'nin 1990'ların başından itibaren siyasi birlik yönünde almış olduğu mesafe Birliğin aktivitelerinin de artmasına sebep olmuştur. Bu durum, AB içinde yer alan bölgelerin, şehirlerin ve yerel yönetim birimlerinin tarımdan çevreye pek çok konuda AB politikalarının uygulama sorumluluğunu da onların omuzlarına yüklemiştir. Ters taraftan bakıldığında, bölgesel ve yerel aktörler Birlik politikalarına daha çok müdahil olur duruma gelmişlerdir.

Beyaz Kitap bu noktada çok önemli bir tespitte bulunmaktadır: AB, Brüksel merkezli AB kurumları, ulusal hükümetler, bölge yönetimleri, yerel yönetimler ve değişik sektörlerin oluşturduğu çok düzlemli bir sistem içerisinde yer alan farklı kurumların karşılıklı etkileşim ve ortak çalışmasına kolaylık gösteren bir tarzda tasarlanmamıştır. Çok sayıdaki düzlemde yer alan aktörler arasındaki işbirliğinden somut olarak kastedilen, ulusal hükümetlerin AB ile ilgili her türlü politika tasarımına kendi (varsa) bölge ve

kentlerini dâhil etmesidir. AB'nin ulaşmayı resmi olarak hedeflediği yönetsel modelin adı “çok düzlemlî yönetim” modelidir⁷ (*multi level governance*).

Beyaz Kitap ayrıca bu bağlamda Konsey ve Parlamento tarafından yapılan hukuksal düzenlemelerin hem çok ayrıntılı olmasını hem de yerel koşul ve tecrübeleri dikkate almamasını da eleştirmektedir. Bu düzenlemeler Komisyonun ilk başta ortaya koyduğu orijinal önerilerden çok farklı bir biçimde yasalaşmaktadır. Hem bölgesel hem de yerel düzeylerin AB politikalarının oluşuma daha fazla müdahil hale getirilmelerinde yaşanan sorunların tek sorumlusu yalnızca Birliğin kendisi de değildir. Aslında temel görev ulusal hükümetlere düşmektedir ve ayrıca bunun böyle olmasında da yarar vardır. Ulusal hükümetlerden AB kararlarını tartışır ve AB politikalarını uygularken yerel boyutu dikkate alacak mekanizmaları öngörmeleri istenmektedir. AB politika oluşturma süreçlerinin de üye devletlere bölgesel ve yerel tecrübeleri dikkate alacakları zamanı tanınması gerekmektedir.

Politikaların üretilmesi ve hayata geçirilmesinde bir başka önemli boyutu sivil toplum oluşturmaktadır. Bu noktada AB, kiliselerin, dini cemaatlerin, işçi ve işveren sendikalarında yer alan sosyal kesimlerin, kısacası her türden hükümet dışı örgütlenmenin, vatandaşların sesinin duyurulmasında ve halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında çok önemli bir rol oynadığını kabul etmektedir. Sivil toplum, siyasi tartışmaların yönünün ne olması gerektiği konusunda adeta bir erken uyarı sistemi olarak telakki edilmektedir. Bu arada Beyaz Kitap sivil topluma da uyarıda bulunmaktadır. Sivil toplumun politikalara daha fazla müdahil olmaya başlamasının beraberinde daha büyük sorumluluklar getirdiği ifade edilmektedir. Bir başka deyişle “iyi yönetim” ilkeleri olarak adlandırılan ilkeleri sivil toplumun kendisinin de riayet etmesi beklenmektedir.

2.3.2 Daha İyi Politikalar, Daha İyi Düzenleme ve Uygulamalar

Avrupa Birliği'nin uygulamış olduğu politikalar da, çıkarmış olduğu hukuki düzenlemeler de gittikçe karmaşık hale gelmektedir. Kuralları teknik ve piyasanın gerektirdiği değişiklik taleplerine uyarlamak karmaşık ve zaman alıcı olabilmektedir. Hukuki düzenlemelerin geç yapılmasına zaman zaman uygulamadaki gecikmeler de eşlik etmektedir. Kuralların gerektiği şekilde desteklenip uygulanamaması bir bütün olarak AB kurumlarının sorgulanmaya başlaması anlamına gelmektedir. Bu sorunları gidermek için Birliğin önerisi nedir? AB, politika oluşturulması konusunda yeni ve eskisinden daha kuşatıcı bir yaklaşım önermek yerine, politikalara yol gösteren uzman tavsiyelerine olan güvenin artırılmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Bu hukuki düzenlemelerin kalitesini arttırmak, daha iyi uygulamayı tesis etmek anlamına gelecektir (BK, 18-19).

⁷ “Çok düzlemlî yönetim” kavramsallaştırması için Türkçe literatürde bkz. (OKÇU, 2005a;2005b). Ayrıca daha geniş bir inceleme için bkz. BACHE ve FLINDERS, 2004; BORRAS, (1998), EUROPEAN COMMISSION, REPORT BY GROUP 4c, 2001, HOOGHE ve MARKS, 2001; JESSOP, 2001; MARKS, ve arkadaşları, 1996; SCHARPF, 1994; SMITH, 1997; SCHARPF, 1997.

Günümüzde kararlar alınırken uzmanlar çok önemli roller oynamaktadırlar. Kurumlar da karşı karşıya kaldıkları belirsizlik ve sorunları giderme konusunda kendi alanında uzmanlaşmış kişilerden destek almaktadır. Halkın ve politika yapıcılarının hangi konularda bilgi sahibi olduğundan ve nerelerde belirsizlikler mevcut olduğundan bilgilendirilmesi gerekmektedir. Fakat pek çok alanda sıradan insanların karşı karşıya kaldığı krizler uzmanlara dayalı olarak geliştirilen politikalara olan güveni sarsmıştır. Uzmanlardan oluşan komitelerin yeterince dışarıya açık olmaması ve halkı nasıl çalıştıkları konusunda bilgilendirmemeleri de bu güvensizliğin artmasına katkıda bulunmuştur. Genellikle uzmanların mı yoksa siyasi otoriteye sahip olanların mı nihai kararı verdikleri belirsizliğini korumaktadır. Ayrıca, kamuoyu daha iyi bilgilendirildikçe bu kez de uzmanların söylediklerinin içeriği ve bağımsızlığı sorgulanır olmaya başlamaktadır (BK, 19).

Öte taraftan, Birlik haklı olarak yaptığı düzenlemelerin etkileri konusunda yargılanmaya devam edecektir. Bu yüzden yapılan düzenlemelerin kalite, etkinlik ve basitliğini arttırmak için sürekli olarak teyakkuz durumunda olmalıdır. Bu da AB kurucu antlaşmalarında yer alan temel hedeflere ulaşılabilmesi açısından değişik politika enstrümanlarının kombinasyonunu gerektirmektedir. Beyaz Kitap, Topluluk kurallarının uygulanması ile ilintili olarak meydana gelen uzun gecikmelerin azaltılarak, Birliğin değişen piyasa koşullarına ve yeni sorunlara daha hızlı tepki verebilecek bir yapıya kavuşturulmasını önermektedir. Bazı durumlarda bu gecikmeler üç yıldan fazlaya uzamaktadır (BK, 20).

2.3.3. AB'nin Küresel Yönetişime Katkısı

Beyaz Kitap, içerdiği önerilerin AB'nin genişlemesi ile ortaya çıkan yeni durumları karşılamak üzere getirildiğini fakat bu önerilerin aynı zamanda küresel yönetişime de anlamlı bir katkı yapmakta olduğunu iddia etmektedir. Birliğin atması gereken ilk adım AB içerisindeki yönetişimi reforme etmek olmalı, ama bunu uluslar arası seviyede ortaya çıkan değişim yönündeki dalgayı daha da hızlandırmak adına yapmalıdır (BK, 26). Birliğin barış, ekonomik büyüme, istihdam ve sosyal adalet yönündeki genel hedefleri aynı zamanda geri kalan tüm Avrupa'nın ve küresel dünyanın ulaşabileceği hedefler olarak teşvik edilmelidir. Bunun aynı zamanda AB vatandaşlarının dünya çapında etkili bir Birlik taleplerine de cevap olacağı düşünülmektedir.

AB'nin küresel sorumlulukları çerçevesinde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, AB'nin, dünyanın diğer kesimlerinden resmi ve hükümet dışı paydaşlar tarafından rahatlıkla ulaşılabilir bir konumda olmasını gerektirmektedir. Bu zaten AB'nin sürdürülebilir kalkınma stratejisinin de bir parçasını oluşturmaktadır. AB uygulayacağı politikaların etkisini değerlendirirken, uzmanlıkları kullanırken küresel boyutu dikkate almalı ve uluslar arası networklerde daha proaktif rol oynamalıdır. AB uluslar arası çok taraflı müzakerelerde sesini güçlendirmek zorundadır. Burada amaç çok taraflı (*multi-lateral*) kurumların etkinlik ve uygulama gücünü arttırmaya çalışmak olmalıdır (BK, 27).

2.3.4 Politika ve Kurumlara Yeniden Odaklanmak

Beyaz Kitap'a göre AB ile vatandaşları buluşturmak politika ve hedeflerin açık ve net bir şekilde ortaya konulmasını, yani, Birliğin ne yöne doğru gittiği ile ilgili vizyonun net bir şekilde çizilmesi anlamına gelmektedir. Vatandaşların, AB'yi oluşturan siyasi projeyi daha iyi anlamaya ihtiyaçları vardır. Anılan görev Birlik için kolay bir görev gibi gözükmemektedir. AB'nin gelişmesini karakterize eden "adım adım bütünleşme", temel politikaların farklı hedefler ve araçlar vasıtasıyla sektörel dilimlere ayrılmasını beraberinde getirdi. Zaman içerisinde bunlar arasındaki uyum azaldı. AB kurumlarının hâlihazırda çalışma yöntemleri ve üye devletlerle ilişkileri kendilerini gerekli liderliği göstermekten alıkoydu.

Zaman zaman AB, gittiği istikamet ile ilgili olarak genel politikalarını kuşatıcı bir şekilde değerlendirdiği zirveler gerçekleştirmiştir. Örneğin 1999 Tampere zirvesinde özgürlükler, güvenlik ve adalet konuları ele alınırken, 2000'de Lizbon'da 2010'lara sarkması hedeflenen ekonomik ve sosyal yenilenme politikaları, 2001'de Göteborg'da sürdürülebilir kalkınma stratejileri tartışıldı. Fakat Beyaz Kitap bunlardan daha fazlasını talep etmektedir (BK, 28). Hem AB kurumları hem de üye devletler kafa kafaya verip genel politika stratejisini ortaya çıkarmalıdır. Bu hedef doğrultusunda yapılması gereken Birliğin politikalarının ve mevcut antlaşmalar altında iş görmekte olan kurumların çalışma yöntemlerinin bir kez daha gözden geçirilmesidir. Politikalara yeniden odaklanılması zorunluluğu ile kast edilen Birliğin uzun dönemli hedeflerini daha açık bir şekilde tanımlamasıdır. Kurumlara yeniden odaklanılmasından kast edilen politikaların vatandaşlara iyi sunulması; bunun için de "Topluluk Yöntemi"nin yeniden canlandırılmasıdır. Mevcut antlaşmaları değiştirmeye gerek olmaksızın kurumların işleyiş tarzını değiştirebilmenin mümkün olduğu düşünülmektedir. Burada Beyaz Kitap'ta yer alan önemli bir ifade şudur: AB'yi oluşturan ulusal topluluklara ve onların günlük hayatlarının derinliklerine ulaşmayı başaran politikalar sayesinde Birlik, diplomatik süreçlerden demokratik süreçlere doğru evirilmektedir. Artık bunun anlaşılmasının zamanı gelmiştir (BK, 30).

2.4. Yönetişim ve Avrupa'nın Geleceği

Beyaz Kitap'a göre AB'nin önündeki sorun aslında Avrupa'daki siyaset sürecinin yenilenmesi sorunudur. Esas zorluk, tehdit bu noktada yatmaktadır. Kitap içinde gündeme taşınan sorunlar ile bu sorunlara çözüm olacağı düşünülen öneriler temelde bu yenilenme ile alakalıdır. Bu kapsamda ilk öneri vatandaşlarından kopan AB'nin tekrar vatandaşlarıyla buluşturulmasıdır. Siyasete yabancılaşma ve siyasetten soğuma yalnızca bir AB problemi olarak algılanmamakta, aksine küresel, ulusal ve yerel boyutlarda ortaya çıkan bir sorun olarak telakki edilmektedir. Fakat siyasal yabancılaşma Birlik için özel bir sorun olarak gözükmemektedir. Geline derin bütünleşme aşamasında insanlar kendi yerel siyaset kurumlarından beklediklerine benzer şekilde AB'den de beklentiler içersindedirler. Fakat AB, bir ulusal hükümetin yaptığına benzer şekilde politikalar geliştirip vatandaşlarına sunmamaktadır. Çözüm AB'nin farklı düzeylerde yer alan

çeşitli aktörlerle işbirliğine girerek bir ortaklık inşa edebilmesinde, böylece farklı yollardan da olsa beklentileri karşılayabilmesinde yatmaktadır (BK, 32).

Aslında topluluğun ilk kurulmasından bu yana, AB bütünleşmesine öncülük eden basit bir ilke mevcuttur: Bireysel ve ulusal kimliklere azami saygı göstererek Avrupa haklarını bütünleştirmek (BK, 32). Birlik, eğer AB antlaşmalarının ruhunu oluşturan bu orijinal ruhu yeniden ateşleyebilirse Beyaz Kitap'ta önerilen reformlar da mümkün hale gelebilecektir.

Beş temel iyi yönetim ilkesi –açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum- Beyaz Kitap'ta yer alan değişim önerilerinin altında yatan ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır. Beyaz Kitap'ta bu temel ilkelere yaslanmakta olan öneriler ise; a) AB'nin sivil toplumla ilişkilerini yeniden yapılandırmayı, b) bölgesel ve yerel aktörlerin beceri ve pratik tecrübelerini daha fazla kullanmayı, c) politikaları yapanların yararlandığı uzman bilgisi hakkında kamu güvenini oluşturmayı, d) AB politika hedeflerinin daha net bir şekilde tanımlanmasını ve AB politikalarının etkinliğinin artırılmasını, e) her bir AB kurumunun rol ve sorumluluklarına yeniden odaklanmasını temin etmeyi hedeflemektedir. Hedeflere ulaşmayı sağlayacak olan ise yeni antlaşmaların imzalanması değil, öncelikli olarak “siyasi irade”nin ortaya çıkmasıdır. AB'nin işleyişini değiştirmek sadece AB Komisyonu'nun yerine getirmesi gerekli bir sorumluluk olarak değil, ilgili tüm tarafların, bu bağlamda da Konsey'in, Avrupa parlamentosu'nun, üye devletlerin ve bu devletlerde yer alan tüm AB vatandaşlarının sorumluluğu olarak görülmektedir (BK, 33).

SONUÇ

Geleneksel anlamıyla “yönetim”den “yönetişim”e doğru yaşanan değişim, eş zamanlı olarak, son yıllarda devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan değişime de gönderme yapmaktadır. Yönetişimin ortaya çıkması devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel anlayışlar için gerçek manada bir meydan okumadır. Son 10–15 yıl içinde, çağdaş Batılı devletlerde siyasi “projenin” tüm doğası değişmiştir. Daha önceleri toplumda siyasal alanın genişlemesine vurgu yapılmaktayken, şimdilerde kamu hizmeti sunumunda verimliliğin sağlanması ve müşteriye daha duyarlı hizmet sunumu gibi yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. En son kertede tüm bu tartışmalar, kadim “demokratik ve hesap verebilir bir devlet nasıl örgütlenmelidir?” sorusu ile doğrudan alakalıdır. Bu bağlamda artık liberal-demokratik perspektife sahip bir devlet modeli yerine, “dışsal/devlet dışı” aktörlere bağımlılığın karakterize ettiği bir devlet modeline geçildiği iddia edilmektedir.

Yaşanan gelişmeler, devlet içindeki farklı kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ve bir düzlemde yer alan kurum ya da kurumların sayıca çoğalan diğer düzlemlerdeki kurum ya da kuruluşlarla iletişime ve irtibata geçebilmesine, böylelikle, farklı düzlemlerdeki kurumlar arasında karşılıklı alış-verişler yaşanmasına ihtiyaç doğurmaktadır. Klasik otoriter ve

baskıcı karar alma süreçlerinde önemli değişimler yaşanmaktadır. Bu süreçte, piyasanın yoğun etkisindeki yönetim enstrümanları ve daha “yumuşak” (*soft*) karar alma süreçleri eskilerin yerini almaktadır. Ulus devletin tüm organlarıyla baskın konumda olduğu, hiyerarşik tabaklaşmaya dayalı yönetim modelinden, hiyerarşiyi ikinci plana iten ve işlevselliğin ön planda olduğu bir sisteme geçiş yaşanmaktadır. Öncelikle özel sektör, ardından tüm hükümet dışı aktörler, özellikle yerel ve bölgesel düzlemlerde hızla kamusal karar alma ve politika tasarım süreçlerine dâhil olmaktadır. Böylece bu aktörlerin çıkarlarının devlet içinde daha doğrudan temsil edilme şansı artmaktadır (bkz. Okçu, 2005a ve 2005b).

Yukarıdan beri ifade etmeye çalıştığımız aslında AB’nin temel kurumsal nitelikleriyle büyük oranda örtüşmektedir. Bu noktada ifade etmek gerekmektedir ki, Beyaz Kitap’ın genel olarak yönetim yaklaşımından ve özel olarak AB’ye teklif etmiş olduğu yönetim anlayışından çıkarılması gereken dersler bulunmaktadır. Avrupa Birliği geleneksel “yönetim” kavramını terk ederek daha kuşatıcı olduğunu düşündüğü “yönetişim” kavramına geçmiş ve AB’nin yönetsel sistemi için bu anlayışı resmi dokümanlarında sahiplenmiştir. Bu anlayışta vatandaşların politikalara katılmasının temin edilmesi ilk bakışta dikkatleri çeken bir unsur olarak gözükmektedir. Geleneksel kamu yönetimi açısından bakıldığında bunun aslında yeni bir durum olmadığı ifade edilebilir. Çünkü “yönetime katılım” veya “katılımcı yönetim” benzeri konular geleneksel yönetim yaklaşımı içerisinde de önemli bir yekûn tutan konular olagelmışlerdir. Fakat geleneksel yönetim anlayışı içerisinde katılım konusu, bir taraftan özellikle lider ya da yöneticilerin “karar alma” ile ilgili tutumlarına vurgu yapılarak ele alınırken, diğer taraftan endüstriyel işletmelerde işgörenlerin kararlara katılımına indirgenmiştir. Yönetişim yaklaşımı ve bunu bir işleyiş ilkesi olarak kabul eden AB’de ise katılım postmodern dönemin getirdiği iletişim ve bilgi teknolojilerinin de devreye sokulmasıyla, a) katılımcı kütle olarak ve b) politika tasarım ve uygulama süreçlerinin tamamının katılıma açılmasıyla bir önceki anlayıştan farklılaşmaktadır. Elbette vatandaşların gerçekte ne kadarının politika üretim süreçlerine katıldığı ve bu süreçleri etkilediği, yani diğer bir deyişle yönetişimin sahiplendiği anlayışın gerçek hayatta ne kadar etkin olduğu ciddi manada sorgulanmaya muhtaç gözükmektedir. Şu bir gerçektir ki yeni yaklaşım içerisinde katılım konusu karmaşıklaşmaktadır. Bu durumun olumlu ve olumsuz boyutlarının olduğu açıktır. Katılım konusu aslında bildiğimiz anlamda her yönetsel kademe için tek yönlü, aşağıdan yukarı, olmaktan çıkmıştır. Beklenen, her kademe için ve çok yönlü (yani aşağıdan yukarıya, yukarıdan aşağıya ve yanal) bir katılımın tesis edilmesidir. Örneğin, bir konuda kamusal politika oluşturulurken, AB düzeyinde konunun incelenmesi ve politika konusunun AB seviyesinde ele alınmasının uygun olup olmadığının ortaya çıkarılması (yukarıdan aşağıya katılım), politika tasarımı ve ilgili kararın alınması esnasında ve sonrasında gerek karadan etkilenecek kesimlerin gerekse tüm vatandaşların katılımın elde edilmesi (aşağıdan yukarıya katılım) ve bunlarla da yetinilmeyerek uygulanacak politikadan etkilenecek (diğer sektörler gibi) başkaca toplumsal aktörlerin görüşlerinin alınması (yanal katılım) beklenmektedir. Aslında katılım boyutlarının aşağı-yukarı şeklinde tanımlanması da yeni anlayış

içerinde çok gerçekçi görülmemelidir. Katılımın çok boyutluluğunu ifade edecek anlayış geleneksel hiyerarşiye yaslanan “dikey çok seviyelilik” (*multi-layer*) değil, yeri geldiğinde hiyerarşik kademelerin baypas edilmesine olanak sağlayan “yatay çok merkezlilik” (*multi-center*) olarak görülmesi daha uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

1. ARIKAN, Harun (2005), “Entegrasyon Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi ve Genişlemesi”, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri. Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar** (Harun Arıkan ve Muhsin Kar, editörler) içinde, Seçkin Yayınları, Ankara, 13–36.
2. BACHE, I. ve FLINDERS, M. (2004), **Multi-Level Governance**. Oxford: Oxford University Press.
3. BORRAS, S. (1998), “EU Multi-Level Governance Patterns and the Cohesion Fund”. **European Planning Studies**, 6(2): 246–273.
4. Commission of the European Communities (2001), **European Governance: A White Paper**. Brussels: COM (2001) 428.
5. Commission of the European Communities (2003), **Report From The Commission On European Governance**. Belgium.
6. EUROPEAN COMMISSION, REPORT BY GROUP 4c, (2001), Report by Working Group on “Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels” (Group 4c).
7. HERITIER, A. (2001), “The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-Institutional Decision-Making”, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, **Jean Monet Working Paper Series**, 6/01, New York.
8. HOOGHE, L. ve MARKS, G. (2001), **Multi-Level Governance and European Integration**. Lanham MD: Rowman and Littlefield.
9. JESSOP, B. (2001), ‘Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance’. Paper presented at the Multi-Level Governance Conference in Sheffield, 28-30 June.
10. KOHLER-KOCH, B. (2001), “The Commission White Paper and the Improvement of European Governance”, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, **Jean Monet Working Paper Series**, 6/01, New York.
11. MAGNETTE, P. (2001), “European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicised?”, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, **Jean Monet Working Paper Series**, 6/01, New York.

12. MARKS, G. ve arkadaşları (1996), "European Integration from the 1980's: State Centric vs Multi-Level Governance", **Journal of Common Market Studies**, 34(3): 341–378.
13. METİN, Yüksel (2002), **Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayınları, Ankara.
14. OKÇU, Murat (2005a), "Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Editörler), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması –I**, içinde, Beta Basım Yayım, İstanbul, 258–298.
15. OKÇU, Murat (2005b) "Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması", Harun Arıkan ve Muhsin Kar (Editörler), **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri: Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar** içinde, Seçkin Yayınları, Ankara, 141–159.
16. RHODES R. (1996), "The new governance: governing without government", **Political Studies**, Sayı: 44, sf. 652.
17. SCHARPF, F. W. (1994), "Community and Autonomy: Multi-Level Policy Making in the European Union". **Journal of European Public Policy**, 1: 219–242.
18. SCHARPF, F. W. (1997), "Introduction: The Problem Solving Capacity of Multi Level Governance", **Journal of European Public Policy**, 4: 520–538.
19. SCHARPF, F.W. (2001), "Euroepan Governance: Common Concerns vs. the Challenges of Diversity", Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance", **Jean Monet Working Paper Series**, 6/01, New York.
20. SMITH, M. (1997), 'Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds'. **Public Administration**, Vol. 75: 711–729

İnternet Kaynakları

1. http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm
2. http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm