

AVRUPA'DA LOBI HAREKETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Meltem SEZGİN*

Historical Development of Lobby Actings in Europe

The "Eurolobbying" or "Eurolobism" concept is used in politic literature at recent years. The lobby actings in Europe are usually become dense in European Union's capital city, Bruxelles. On the other hand, the formation of lobby actings in Europe are examined, it's directly related to Union's structuralization and rising of Union's associational power. The lobby actings in Europe, developed since 1950's, are examined in three terms;

i-)The term between European Coal and Steel Community (ECSC) and directly elections of European Parliamentary (1951-1979)

ii-)The term between the directly election of European Parliamentary and the printing of the White Book (1979-1985)

iii-)The term between the printing of the White Book and Helsinki Act (1985-1992)

Key Words: Eurolobbying, Eurolobism, European Commission, Common Agriculture Policy

.....

1-Avrupa Birliği'nde Lobıcılık

Avrupa Birliği'nde lobıcılık faaliyetlerinin ulaştığı boyutlar, Birlik kurumlarında istihdam edilen memur sayısına yakın miktarda çeşitli mesleklere ait insanların bu sektörde çalıştığını göstermektedir. Bunların, 90'lı yılların başında üçte birinin doğrudan müşavirlik hizmeti verdiği, diğerlerinin ise meslek birliklerinde, federasyonlarda sektörel ve bölgesel amaçlı çıkar gruplarında Birlik kurumlarına yönelik lobi faaliyetinde bulunduğu bilinmektedir.

Artık bugün için "Eurolobbying" veya "Eurolobizm" gibi terimlerin yavaş yavaş uluslararası literatüre yerleştiği söylenebilir.

Avrupa'da lobıcılık faaliyetlerinin Birliğin başkenti Brüksel'de yoğunlaştığı görülmektedir. Öte yandan lobıciliğin, Avrupa'daki oluşumuna bakıldığında Birliğin kurumsallaşmasıyla ve Birlik kurumlarının artan yaptırım güçleriyle doğru orantılı bir biçimde geliştiği yadsınamaz bir olgudur. Avrupa'da 1950'lerde başlayan lobıcılık hareketlerini üç dönemde incelemek mümkündür.

1.1AKÇT Antlaşması'ndan Avrupa Parlamentosu'nun Doğrudan Seçimine kadar Geçen Dönem (1951 – 1979)

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması'nın (1951) imzalanmasından Avrupa Parlamentosu'nun halkoyu ile seçilmesine kadar (1979) olan dönem, Birlik'te lobıciliğin ön-tarih dönemi olarak nitelendirilebilir.

Bu dönemde Birlik kurumlarının, özellikle Parlamento'nun yetki ve ilgi alanları oldukça kısıtlıdır. Ekonomik ve sosyal konular üzerine karar merci olarak hemen hemen hiçbir etkinliği bulunmamaktadır. Siyasi konularda ise Parlamento görüşleri tavsiye niteliğinin ötesine geçmemektedir.

Zaten Parlamento'nun doğrudan bir seçim sistemiyle yenilenmesi söz konusu olmadığından halkın konuya ilgisi de hemen hemen mevcut değildir. Böylelikle de parlamenterler veya parlamento gruplarının üzerinde sivil toplum konularına ilişkin etkili bir lobi faaliyeti yürütmesi söz konusu değildir.

Birlik Konseyi ise karar alma mekanizmasının üstünde tek etkili ve yetkili mercii olmasına rağmen, Lüksemburg Uzlaşması'ndan sonra kararların mutlak çoğunlukla alınma prensibi baskı gruplarının doğrudan ilgili ülkenin bakanına yönelmelerine ve O'nu genel seçimlerdeki oy baskısıyla etki altına almalarına neden olmaktaydı. Bu durumda da Brüksel'de ciddi bir lobi faaliyetine gerek duyulmaktaydı.

Öte yandan Komisyon, gerek öneri gerekse uygulama organı olarak bir dizi yetkiyle donanmasına rağmen günün koşullarında Komisyon'un da etki alanı sınırlı kalmaktaydı.

Ancak bu dönemde ilginç bir olgu gözlenmektedir: Brüksel çevrelerinde tarım lobileri kurulmakta ve etkili olmaya çalışmaktadır. Özellikle Birliğin tek ciddi ve sınırları tanımlanmış politikası olan Ortak Tarım Politikası (OTP), üreticileri doğrudan etkilemektedir.

Kırsal alandan merkeze ulaşmak ve karar mekanizmaları üzerinde etkili olmakta güçlük çeken üreticiler, iyi konuşan, papyon kravat bağlayan ve cilalı makosenlerini gıcırdata gıcırdata Topluluk kurumlarının koridorlarında boy gösteren demagoglara ihtiyaç duymuşlardır. İşte ilk lobicilerin bu endamı, köylülerde olmayan özelliklerdir. Böylelikle de Atlantik ötesi davranış modelleri, Avrupa'nın derin kırsal değerleriyle bütünleşmektedir.

Öte yandan bu döneme ait ilginç bir diğer olgu ise, Komisyon'un sanayi kesiminde ilk lobicileri örgütlemesidir. Komisyon'un tarım lobilerine karşı amansız bir mücadele vermesine rağmen çok açık bir olgu da kendisini göstermiştir:

Bütün bu etkileşim manzumesi bir süre sonra ciddi ve yapıcı bir diyalogun kurulmasına neden olmuştur. İşte bu nedenle Komisyon, ilk planda hiç hoşlanmadığı lobicilerin gerçekte uzlaşmacı, arandığında bulunabilir ve konulara hakim birer yarı-resmi temsilciler olduğunu fark etmiştir.

Tarım kesimiyle lobiciler kanalıyla kurulan ilişkinin bir benzerinin de sanayi kesimiyle kurulmasına inanan Komisyon, ilk kez FEBİ'nin (Fédérations Européennes de branches d'industrie) kuruluşuna önyak olmuştur. Topluluk üye ülkelerdeki sanayi kesimi temsilcilerini tek tek karşısına almak yerine, Topluluk ölçeğinde ortak tavrını önceden belirlemiş bir grup ile tartışmak ve uzlaşmak Komisyon'un tercih ettiği bir yöntem halini almıştır.

Bu başarılı girişimin ardından 1972 yılında kimya sanayicileriyle CEFIC (Conseil Européen des fédérations industries chimiques) ve 1978 ilaç üreticileriyle de benzer bir örgütlenmeye (European Federation of Pharmaceutical Industries Associations) gidilmiştir. Bu kuruluşların imkanları oldukça sınırlıdır. Eylem planları ve hareket tarzları Komisyon'un kendilerine tanıdığı çerçeveleri aşmamaktadır.

Nitekim sadece Komisyon'un kurduğu değerlendirme ve bilgilendirme komitelerine katılabilmektedirler.

Sonuç olarak Komisyon sektörel bazda örgütlenen bu yarı-resmi lobi kuruluşlarının kurulmalarına önyak olmaktadır. Ancak

bu kuruluşların, komisyonun idari yapılarına herhangi bir katılımı söz konusu değildir.

Bu dönemde de (1951-1979) günümüzde olduğu gibi her konuyu sahiplenebilecek biçimde örgütlenen özel lobi firmaları da mevcut değildir. Bunlar gerçekte dernek tarzı düzenlenmiş birer baskı gruplarıdır. (Toruelle 1994: 18-19)

1.2 Avrupa Parlamentosu'nun Halkoyu ile Doğrudan Seçiminden Beyaz Kitap'ın Yayınına Kadar Geçen Dönem (1979-1985)

Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan halkoyu ile seçilmesi, Parlamento'nun yetkilerini arttırmıştır. Ancak topluluk ölçeğinde bir genel seçim yapılması seçmenin konuya ilgisini arttırmıştır.

Bu yeni durum; seçmenlere, yetkileri o gün için çok sınırlı olan bu Avrupavekilleri'nden bölgeleri için bir dizi isteği gündeme getirme imkanını ve şansını sağlamıştır. Seçimlerin ardından da vaatlerinin ve isteklerinin takipçisi olmuşlardır.

Parlamento ise gündemine giren sosyal ve ekonomik konularda etkili olmaya çalışmıştır. Seçmenler, kurulan Parlamento Komisyonları'nın çalışmalarını, Genel Kurul oylamalarını yakından takip ederek; bölgesinin, sektörünün hatta ülkesinin çıkarlarını korumak (Halbuki Parlamento'da ülke çıkarlarından öteye Topluluk çıkarları ön planda tutulmaktadır.) ve gözlemek istemişlerdir. Özellikle bu tavsiye niteliğindeki karar arifelerinde lobi kuruluşları marifetiyle Avrupavekilleri etki altında tutulmaya çalışılmıştır.

Bütün bu lobi faaliyetlerinin yanı sıra sosyo-ekonomik konularda Parlamento'nun yetkilerinin sınırlı olmasından ötürü Topluluk tarihinde pek rastlanmayan konularda yeni lobiler oluşmaktadır. Örneğin, çevre koruma, hayvanları koruma, tüketiciyi

koruma lobileri parlamentoları bu konulara eğilmeye ve bir dizi kararlar almaya zorlamaktadır. Ayrıca Komisyon'un aldığı kararları Parlamento vasıtasıyla yıpratma veya bu kararlara karşı yaygın bir kamuoyu yaratma zemini oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Konsej'in karar alma prensibinin oybirliğine dayanması nedeniyle bu dönemde de Konsey üzerinde pek etkili bir lobi çalışması yapılmamaktadır.

Ancak Konsey kararlarını bloke etmek amacıyla ulusal bazda lobi faaliyetleri görülmektedir. Nitekim bir üye ülke bakanının ret oyu, tüm kararları bloke edebilmektedir. Ulusal bazda yapılan lobi çalışmaları sonucu bloke edilen kararlardan mağdur olan gruplar Brüksel ve Strasburg'da yaptıkları lobi faaliyetleriyle oluşturdukları kamuoyu baskısı neticesinde mevcut durumu leyhlerine çevirmeye çalışmaktadırlar.

Bu genel hatların dışında Birlik kurumlarında etkili olmaya çalışan gruplara meydanı boş bırakmamak için bu fikirlerin karşıları da faaliyet göstermeye gayret etmektedirler.

Sonuç olarak 1979-1985 dönemi bir önceki döneme oranla temel bir farklılık göstermektedir:

1951-1979 döneminde birlik kararlarına lobcilik faaliyetiyle karşı durulmaya çalışılırken;

1979-1985 döneminde Topluğun kararlarına karşı durmak yerine, karar alma sürecinde karşıt grupların lobi mücadelesiyle alınacak kararlar üzerinde etkili olmaya çalışılmaktadır. Burada artık doğrudan muhatap Konsey, Komisyon veya Parlamento değil, baskı gruplarının kendisidir.

Öte yandan lobi faaliyetlerine çok açık bir zemin olan Ekonomik ve Sosyal Komite üzerinde o yıllarda henüz pek ciddi bir

lobi faaliyetine rastlanmamaktadır. Diğer kayda değer bir olgu ise yine bu dönemlerde baskı gruplarının profesyonel lobi kuruluşlarını kullanmak yerine lobiciliği kendi bünyelerinde kurdukları birimler ile sevk ve idare etmeye çalışmalarıdır. (Touruelle 1994: 20-21)

1.3 Beyaz Kitap'tan İtibaren Birlik Anlaşması'na Kadar Geçen Dönem (1985-1992)

1992 yılında Avrupa Topluluğu'nu Tek Pazar'a taşıyan ve Roma Antlaşması'nın bazı maddelerini bu hedef doğrultusunda düzenleyen Tek Senet'in (Helsinki Nihai Senedi) ilanı ve yürürlüğe girişiyle Avrupa'da lobicilik için yeni bir dönem başlamıştır.

Beyaz kitap, Tek Pazar'ın kurulabilmesi için 31 Aralık 1992 tarihine dek, 286 adet önlemin yürürlüğe girmesini emretmektedir. Ayrıca bu zorlu maratonun böylesine kısa bir sürede tamamlanabilmesi için Tek Pazar'a ilişkin konularda Konsey, nitelikli çoğunlukla karar alabilmektedir. Öte yandan Tek Senet ile Parlamento'nun yetkileri de arttırılmıştır.

Beyaz Kitap'ta yayınlanan iş kataloğu genel makro-ekonomik kararların ötesinde, sektörel bazda bir dizi önlemi de gündeme getirmiştir. Bu durumdan hemen hemen her sanayi üretim faaliyetleri etkilenmektedir.

Ayrıca Tek Pazar'ın kurulması hizmet sektörünü de doğrudan etkilemektedir. Böylelikle Avrupa Birliği'nde tüm sosyal ve ekonomik aktörler; sendikalarıyla meslek kuruluşlarıyla, siyasi partileriyle, üniversiteleriyle vb. Tek Senet'in etki alanına girmişlerdir.

Ancak genel geçer lobi faaliyetleri etkisiz kılınmıştır. Özellikle girişimciler, işletme sahipleri ve çalışan kesim, nitelikli çoğunluğa döndürülen Konsey karar alma mekanizması üzerinde daha etkili

bir lobi yapabilme şansına sahip olmuşlardır. Bu durumda da daha sofistike yöntemlere başvurmak gereksinimi ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, Komisyon'un Konsey'e gönderdiği önerilerin hazırlanma aşamasında, Komisyon'un ilgili Genel Müdürlükleri'ne etki etmek gerekmektedir. Bunların ötesinde ise Konsey'den çıkan kararlar (Tüzükler ve Yönergeler) artık ulusal mevzuatları etkilemekte ve ulusal mevzuatların önünde gelmektedir.

Sonuç olarak, bir anda Brüksel kararları her kesimin korkulu rüyası haline dönüşmüştür. Yasalaşan Tüzükler kimilerini de ekonomik sahnenin dışına itebilmektedir.

Nitekim bu gelişmeler Avrupa'da lobicilik anlayışını da temelinden sarsacaktır. Artık bir bakanı ikna ederek çıkacak kararın bloke edilmesi mümkün değildir. Nitelikli çoğunluğa ulaşabilmek için en az 7 ülkenin bakanının konu hakkında bilgilendirilmesi ve desteğinin alınması gerekmektedir. Bu işlemin ise ayrı ayrı ülkelerde yürütülmesi zamanın darlığından ötürü hemen hemen imkansızdır. Bu durumda da lobi faaliyet alanı zorunlu olarak Brüksel'e kaymıştır.

Ayrıca Konsey ile Parlamento arasında tasarıların onay sürecinde git-gel işlemi ve Parlamento'nun artan yetkileri lobi faaliyetlerinin daha akılcı ve düzenli bir biçimde yürütülmesini emretmektedir. Bu noktada, Avrupa Birliği'nin karar alma mekanizmasında ortaya çıkan prosedür değişikliği, lobiciliğin yepyeni boyutlara ulaşmasına da neden olmuştur.

Yeni prosedürün lobiciliğin yakından etkilediği husus, Parlamento'da ikinci kez görüşülen bir tasarının Konsey tarafından ancak oybirliği reddedilebilmesidir.

Bu durumda da lobicilerin müdahalesi aşağıdaki biçimde ortaya çıkmaktadır:

Komisyon tarafından hazırlanan Öneri, Konsey'e gönderilmekte ve bu Öneri önce Daimi Temsilciler Komitesi'ne iletilmekte, Komite'de karara bağlanan kısımlar ve uzlaşılamayan bölümler dahil olmak üzere Konsey'e geri gelmektedir. Konsey bunu karara bağlamakta ve Parlamento'nun onayına göndermektedir.

Parlamento ise bir dizi olası değişikliği yaparak Konsey'e Tasarı'nın son şekli ile vermektedir. Bu değişiklikler Konsey'de reddedildiğinde ikinci bir müzakere için parlamentoya geri gönderilebilmektedir. Parlamento ilk değişikliklerinde ısrar ederse Konsey bu değişiklikleri ancak oybirliği ile reddedebilmektedir. Oybirliği hasıl olmadığı durumlarda metin, Parlamento'dan geldiği biçimde yasalaşmaktadır.

Bu durumda lobi firmaları çok etkili bir çalışma sonucu ikinci müzakere turunda Parlamento'dan çıkan ilk metin üzerinde ısrarı temin edebilirler ise, Konsey'in tartışılmaz gücü bir anda yok olmaktadır. Böylelikle bir tasarıyı engellemenin en güzel yolu Parlamento'dan geçer hale gelmiştir veya Tasarı'yı hızla yasalaştırmanın yolu ise Parlamento'nun ilgisini konudan tamamen uzak tutmaktan ibarettir.

1985'e kadar Birlik kurumlarında faydalı olan lobi etkinlikleri artık zorunlu birer faaliyet halini almıştır. Nitekim 1989 yılında yapılan Avrupa Parlamentosu seçimlerinde sanayi kollarına ait birçok federasyon, Avrupavekilleri'nin çalışma ekiplerinin içerisinde kendi uzmanlarını danışman olarak sızdırmayı başarmışlardır.

Tek Senet ile ortaya çıkan bu yeni gelişmeler ile birlikte Topluğun daha bir uluslarüstü yapıya kavuşturulma çalışmaları ve karar alma erkinin ulusal başkentlerden Brüksel'e kayma olasılığının artması, her kesimin lobi firmalarıyla ciddi organik bağlar oluşturmalarına neden olacaktır.

Maastricht ile Birlik Antlaşması artık "Eurolobbying" kavramını kuramsal bir varsayım olmaktan çıkartarak günlük yaşamın bir parçası haline dönüştürmüştür.

Bugün için Avrupa lobiciliğinin yadsınamaz bir gerçek olduğu kuşkusuzdur. Nitekim Avrupa Birliği düzeyinde Ticaret Birlikleri veya Odaları uzun süredir Brüksel nezdinde lobicilik yapmaktadır.

Son dönemde bunlara bölgesel kuruluşlar, ulusal oda veya birlikler ve hatta resmi olmayan sanayi konsorsiyumları da katılmıştır.

Ancak gerçek büyük değişiklik, firmaların münferiden lobicilik yapmaya başlamış olmalarıdır. Daimler-Benz ve Elf Aquitaine Brüksel'de büro açmak suretiyle bu konuda öncülük yapmışlardır.

Doğal olarak bir temsilciliğin açılması beraberinde Avrupa Birliği hukukçuları, halkla ilişkiler danışmanları ve profesyonel lobicilerin istihdamını da emretmektedir.

Bu kişilerin sayısının gittikçe artması Birlik yetkililerini ve Parlamenterleri lobicilerin her yere girmelerini önleyici bazı tedbirler almaya itmekteyse de çıkar gruplarının ve lobiciliğin önlenemez gelişmesi sürmektedir.

Komisyon, iş dünyasını ilgilendiren alanlarda hiçbir dönemde olmadığı kadar çok sayıda önemli kararlar almakta ve mevzuat oluşturmaktadır.

Bu nedenle iş dünyasının, lobicilik yaparak tepki vermesinin, Birlik yetkililerince beğenilse de beğenilmese de artarak devam edeceği kesinlik kazanmaktadır.

Brüksel'de bulunan Avrupa Birliği organlarının 15 üye devleti kapsayan kuruluşlar olması, özellikle dış dünyaya açık kalma çabası göstermelerine neden olmaktadır. Böylesi bir konum da lobicilerin faaliyetlerini büyük ölçüde kolaylaştırmaktadır.(Touruelle 1994: 21-23)

Kaynakça

-TOURUELLE F.: "L'histoire du Lobbyisme Européen", Documentation Française, 1994

