

# European Governance and Democracy: Power and Protest in the EU

Richard Balme and Didier Chabanet

US, Rowman & Littlefield, 2008, 267 sayfa.

ISBN: 0742529355

Hazırlayan: Ahmet ARABACI\*

Balme ve Didier'in kitabı, Avrupa'daki yönetim ve demokrasiyi hem teorik çerçevesi, hem de ampirik bulgularıyla incelemektedir. Yazarlar, Avrupa'daki gelişmeleri hem Avrupa Birliği (AB) entegrasyonunun getirdiği siyasal fırsat yapıları ve tehditleri bağlamında, hem de AB'yi ve Avrupa ülkelerini etkileyen küresel siyasal aktiviteler bağlamında analiz etmektedirler.

Yazarlar, Avrupa entegrasyonuna yönelik eleştirel değerlendirmelerin, AB ve üye devletler düzeyindeki kamuoyu ve siyasal elitler arasındaki derin ayrım (bölünme) şeklinde kendini gösteren gerçeklikle örtüşüğünü iddia etmektedirler. Yazarlar, AB literatüründe çoğunlukla iddia edilen aksine, AB entegrasyonunun sadece kapalı kapılar ardında alınan bürokratik kararlarla yürümediğini, ulusal düzeydeki çıkar temsilinin etkisinin yanında, devlet dışı aktörlerin de içinde yer aldığı önemli bir ulus-aşırı çıkar temsil boyutunun da bulunduğunu ileri sürmüşlerdir.

Parti politikası çerçevesinde beslenen demokrasinin hem ulusal düzeyde, hem de ulus-üstü düzeyde (özellikle Avrupa Parlamentosu düzeyinde) zayıf kaldığı iddia edilmektedir. Yazarlar, çıkar grubu politikasında hem korporatizm ve pluralizm gibi geleneksel kavramsal analiz birimleri üzerinden, hem de göreceli olarak yakın zamanda literatüre giren yeni sosyal hareketler ve protesto biçimleri üzerinden analiz yapmaktadırlar.(s.11)

Balme ve Didier, giriş bölümünde Avrupa'daki kolektif eylemlerin karakterini teorik ve kavramsal bir çerçeveye oturtma amacını taşımıştır. Kitap, çıkar grubu siyasetini üç farklı yaklaşımla ele almaktadır: Protesto davranışı, siyasal hareketler ve AB düzeyindeki kamu politikası analizi. Yazarlara göre kitabın amacı, yıllarca ulusal düzeydeki kurumlar etrafında örgütlenen çıkar gruplarının, AB entegrasyon sürecinde nasıl ve hangi seviyede dönüştüğünü, aynı eğilimlerin AB düzeyindeki çıkar grupları ve sosyal hareketler için de geçerli olup olmadığını sorgulamaktır. Yazarlar ayrıca, AB kurumlarını ve politikalarını etkileme güdüsüyle hareket eden protesto hareketlerinin, AB'deki iş dünyası grupları tarafından yürütülen lobicilik faaliyetlerini tamamlayıcı, sınırlandırıcı ve dengeleyici düzeyde olup olmadığını değerlendirmek amacını taşımaktadırlar.

Kitap, AB düzeyindeki kolektif eylemi, farklı politika alanlarında ele almaktadır. AB'nin kendine özgü karakteri nedeniyle, AB'deki demokrasinin kurumlar ve ulus devletler arasındaki etkileşimden doğduğu, siyasal istikrar ve AB üyeliğinden kaynaklanan zorunlulukların, köklü anayasal değişiklikler yapma amacındaki hareketlerin perspektifini kısıtladığı iddia edilmektedir.(s.15.)

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

Araştırma, üye ülkeler arasındaki, hem ulusal hem de AB düzeyindeki çıkar temsilini karşılaştırmakta ve iki düzeydeki analizi birleştirmektedir. Brüksel’de ve bazı Avrupa ülkelerinde yapılan alan araştırmaları Tek Pazar’dan Anayasa Antlaşması Taslağı’nın hazırlanmasına kadar geçen (1984-2006) önemli bir zaman periyodunu kapsamaktadır. Araştırmada sayısal veri setleri (örneğin Dünya Değerler Anketi - World Values Survey) ve ampirik bulgular kullanılmıştır.

Kitabın birinci bölümünde, AB entegrasyonu ile kolektif eylem arasındaki ilişkiyi ele alan literatür özetlenmektedir. Yazarlar, kolektif eylem rejimleri arasında karşılaştırmalı bir çerçeve geliştirmiştir. Avrupa Birliği’ndeki çok katmanlı siyasal sistemin gelişmesi sonucunda, kolektif eylemin nasıl etkileneceği tartışılmıştır.

Kavramsal analiz, Mancur Olson’un Kolektif Eylemin Mantığı kitabında aktardığı teorik çerçeveden başlayıp plüralizm, korporatizm ve politika ağları analizine uzanmaktadır. Diğer taraftan, sosyal hareketler bağlamında kaynak mobilizasyonu, siyasal fırsat yapıları ve çerçeve analizi (frame analysis) gibi analiz birimleri kullanılmıştır. Siyasal fırsat yapılarına yeni bir açılım kazandırılmıştır. Bu bağlamda, fırsatların yanında tehdit yapılarını da kapsayan ve medyayı da önemli bir girdi olarak kabul eden bir yaklaşım öne çıkarılmaktadır. Sonuç olarak, Avrupa siyasal sisteminde iki katmanlı bir siyasal fırsat ve tehdit yapısının varlığından söz edilebileceği vurgulanmıştır: Ulusal düzey ve AB düzeyi siyasal fırsat ve tehditler.

İkinci bölümde, Avrupa’da sivil toplum ve kolektif eylem ilişkisi incelenmektedir. Avrupa ülkelerindeki sosyal gruplara üyelik ve protesto davranışları, karşılaştırmalı bir perspektifte ele alınmıştır. Yazarlar bu bölümde, sivil toplumun Avrupa düzeyini etkileyebilecek düzeyde gerçekten örgütlenip örgütlenemeyeceği veya ne zaman örgütlenebileceği sorusuna odaklanmaktadır. İşgücünün örgütlenmesi konusunda, Avrupa Endüstriyel İlişkiler Gözlemleri verilerinden (European Industrial Relations Observatory Online Data) yararlanılmış ve sendikalaşma seviyesinde ciddi düşüşlerin yaşandığına dikkat çekilmiştir. Avrupa’da tek değil, çok çeşitli sivil toplum modellerinin bulunduğu ve Avrupa sivil toplumunun korporatizm ve plüralizmin yanında, yeni sosyal hareketler bağlamındaki çıkar temsil modelleri çerçevesinde hareket ettiği ifade edilmiştir. Kolektif eylem ve protesto davranışının sosyo-ekonomik ve kurumsal temelleri, ülkedeki yıllık ekonomik büyüme, gelir dağılımındaki dengeyi gösteren Gini Katsayısı ve İnsani Fakirlik İndeksi (Human Poverty Index) gibi somut veriler çerçevesinde analiz edilmiştir. Protesto davranışı ile siyasal fırsatlar arasındaki ilişki ise, yerel özerklik, seçim sistemleri, hükümet tipi, referandumlar, anayasal denetim ve sivil toplumun yoğunluğu gibi sayısal değere dönüştürülmüş değişkenler çerçevesinde ortaya konulmuştur.

Yazarlar üçüncü bölümde, AB kurumlarının siyasal mobilizasyon süreçlerine etkisi üzerinde durmuşlardır. AB düzeyinde kurulan sivil toplum örgütlerinin niceliksel gelişimi ve sektörel dağılımı ele alınmıştır. AB düzeyinde lobiciliğin oldukça yaygınlaşmasına (Avrupalılaşmasına) rağmen, AB düzeyinde Avrupalılaşmış bir protesto davranışının oldukça kısıtlı görüldüğüne dikkat çekilmiştir. Ulus-aşırı protesto eylemlerinin, ulus-üstü bir sistem olan AB’de nadir görüldüğü örneklerle ortaya konulmuştur. Ayrıca, ulus-üstü çıkar temsilinde bulunan lobilerin, AB kurumlarına erişim rotalarına değinilmektedir.

Dördüncü bölümde, iş dünyası örgütleri ve sendikaların çıkar temsili, Tek Pazar ve AB sosyal diyalogu çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu bölümde, Avrupa entegrasyonunun ileri gelen ulus-aşırı iş dünyası çıkarları tarafından yönlendirilip yönlendirilmediği, üye devletlerdeki sosyal refahın Avrupa entegrasyonu nedeniyle aşınıp aşınmadığı sorgulanmaktadır. Avrupa'daki endüstriyel ilişkilerin, Avrupalılaşıma nedeniyle nasıl dönüşüme uğradığı, "Avrupa Kapitalizmi" ve "Sosyal Avrupa" gibi kavramlar çerçevesinde incelenmiştir. (s.94) Avrupa Kapitalizmi'ni kamu politikalarına ilişkin değişkenler (istihdam yapısı, kamu harcamaları, finansal sektör vb.) çerçevesinde ve refah devleti rejim tipleri (liberal, kıtasal, sosyal demokrat, Akdeniz, Merkezî Avrupa) bağlamında analiz edilmiş ve tablo halinde sunulmuştur. Ancak, burada kullanılan kavramsal kategorilerin oldukça ileri bir genellemeyi içerdiği ifade edilebilir. Ayrıca, bu kategorilerin ulusal kamu politikalarındaki değişim ile kısa bir zaman içerisinde değişebileceği iddia edilebilir. Avrupa entegrasyonunun serbest piyasa ideolojisine bağlı olduğu önermesinden yola çıkılarak, "Sosyal Avrupa" idealinin aşındığı iddiası ortaya konulmuştur. Sosyal Avrupa'nın ulus-aşırı eylem düzeyini temsil edebilecek AB düzeyindeki sendikal hareketin de, bir kaç istisna (ETUC'un eylemleri) dışında, oldukça zayıf kaldığı vurgulanmıştır. Sonuç olarak, istihdam politikasında AB düzeyinde bazı önemli adımların atılmasına rağmen, sosyal refah dağıtım politikalarının yaygınlaştırılmaması nedeniyle, Sosyal Avrupa'nın zayıf kaldığı iddia edilmiştir. Aslında Avrupa refahı şeklinde bir kavramın olmadığı, çünkü tek bir Avrupa devletinin olmadığı ileri sürülmektedir. Ortaya çıkan modelin, refah devleti ile neo-liberal model arasındaki bir uzlaşma sonucu doğduğu tespiti yapılmıştır.

Kitabın beşinci bölümü çıkar temsili, AB düzeyindeki işsizlik ve işsizler üzerinden ele almaktadır. İşsizlerin, AB düzeyine etkisi sorgulanmaktadır. İşsizliğin ve iş güvencesinin AB tarafından özellikle ele alınmasına rağmen, AB yurttaşlarının arasında artan bir tatminsizliğe (protesto hareketleriyle kendini gösteren) yol açtığı iddia edilmiştir. 2004 yılı itibarıyla yaklaşık 20 milyon işsiz sosyal dışlanma tehlikesi ile karşı karşıya kaldığına ve tam zamanlı iş güvencesinin giderek azaldığına işaret edilmektedir. Ulusal düzeydeki istihdam politikalarının bütçe baskısı altında kalması nedeniyle yeterli iş güvencesi sağlayamadığı ve sonuç olarak AB düzeyinde bir istihdam stratejisine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Ancak, yazarlara göre, AB istihdam stratejisinin başarısız olduğuna dair göstergeler, AB'nin dünya ile rekabet edemediği ve entegrasyonun ekonomik boyutunun yetersiz kaldığına yönelik iddialara güç kazandırmaktadır. Yazarlar, AB'nin hem kendi koyduğu istihdam standartlarını koruyamadığı için, hem de Avrupa'daki çalışma koşullarının kötüleşmesinden sorumlu tutulduğu için eleştirilerin odağı haline geldiğine dikkat çekmektedirler.

Kitlesel işsizliğin oy verme davranışlarında köklü etkisinin bulunduğu da dikkat çeken yazarlar, önemli bilimsel bulguları aktarmaktadırlar. Örneğin işsizlerin arasında oy vermeyenlerin oranı, bir işte çalışanlardan yaklaşık 2,5 kat daha fazladır ve işsizlerin yaklaşık % 30'u seçmen kütüğüne dahi yazılmamıştır. Avrupa'da aşırı sağın yükselişi de kitlesel işsizlikle ilgili görülmüştür. Buna göre aşırı sağ, piyasa ekonomisinin tehlikelerinden daha fazla zarar görme eğilimi olanlar arasında kök salmaktadır. Öte yandan, yazarlara göre, Hollanda ve Fransa'da Avrupa Anayasası'na hayır denmesi de bu konuyla ilgilidir. İşsizlerin üye devletler ve Avrupa düzeyinde yaptıkları kitle eylemlerinin, alternatif küre-

selleşme hareketinin (altermondialist movement) eylemleriyle ve alternatif zirve hareketleriyle (Dünya Sosyal Forumu vb.) paralel geliştiği, hatta Avrupa çapındaki hareketlerin söz konusu alternatif hareketlerin öncülüğünü yaptığı tespit edilmiştir.

Altıncı bölümde, AB'de merkez-çevre ilişkileri ele alınmaktadır. Sosyal, etnik, kültürel, mesleki grupların, bölgesel çıkarlar çerçevesinde örgütlenmesine dikkat çekilmektedir. Bu değişikliklerin AB çıkar temsilinde ne tür yenilikler getirdiği açıklanmıştır. AB Bölgeler Politikası ve Bölgeler Komitesi'nin çıkar temsilinde önemli fırsatları ortaya çıkarmakla beraber, yerel demokrasiyi savunanların beklentilerini karşılayacak düzeyde olmadığı tespiti yapılmaktadır. Bölgeler Komitesi ve yerel ofislerin, bölgesel çıkarların AB düzeyindeki siyasal fırsatlarla ilgili bilgi edinmelerini sağlayan önemli bilgi kaynakları haline geldiği vurgulanmaktadır.

Büyüme, kişi başı milli gelirdeki artış ve istihdam istatistikleri yardımıyla, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarına işaret edilmektedir. AB yapısal fonlarının sürekli bir artış gösterdiği ve bölgeler arasındaki farklılıkları azalttığı vurgulanmaktadır. Diğer taraftan, bölgesel farklılıkları ortadan kaldırma amacıyla verilen yapısal fonların, işsizlik ve yoksulluk problemi çeken kırsal alanlara dağıtılması, bu bölgelerdeki kamuoyu desteğini arttırmak, fon verilmeyen komşu bölgelerdeki toplulukların AB entegrasyonuna olan desteğini azaltmaktadır. Söz konusu bölgeler, seçimlere katılımın en düşük olduğu, bazı popülist ve aşırı sağcı adayların yüksek oy aldığı ve AB entegrasyonuna olan desteğin en düşük olduğu bölgelerdir.(s.161)

Sonuç olarak, yazarlar, Avrupa'da çok merkeziliğin bulunduğunu, Bölgeler Avrupası idealinin gerçekleşmesinin ulus devletin sonu değil, ancak ulus devletin hiyerarşik yapısını benimseyen Weberyen biçiminin sonu olacağını iddia etmektedirler.

Kolektif eylem ve yeni haklar adındaki yedinci bölüm, çevre, kadın hakları ve göçmen hakları konularındaki kamu politikalarının ve kolektif eylemin temel karakterini ortaya koyma amacını taşımaktadır. Yazarlar, AB kurumlarının haklar konusunda oldukça seçici davrandıklarını ve göçmen haklarından ziyade kadın ve çevre haklarına ağırlık verdiklerini vurgulamaktadır.

AB kurumlarının kadın hakları konusunda oldukça anlayışlı olduğuna dikkat çekilmiştir. Üye ülkeler arasında, kadınların ekonomik ve sosyal statüleri arasındaki farklar ve kadın hakları eylemleri arasında korelasyonlar kurulmuştur.

Çevre politikalarının Tek Senet ile birlikte AB'nin yasama alanına girmesiyle, AB düzeyinde çevre konusundaki çıkar temsilinin artış göstermesine rağmen, son yıllarda tekrar ulus devlet düzeyindeki çıkar temsiline dönüldüğüne işaret edilmektedir. Avrupa Komisyonu'nun yakın zamanda değiştirdiği stratejisi de, üye devletlerin kendi çevresel problemlerini kendilerinin tanımlamasını örgörmektedir. Ulus-aşırı ve AB düzeyindeki lobilerin (Greenpeace, European Environmental Bureau vb.) tekel konumuna gelmesi, ulusal ve yerel düzeyde kırılğanlıkların oluşmasına ve ulus-üstü temsile verilen desteğin azalmasına yol açmaktadır. Kaldı ki, Avrupa düzeyinde çevre konusunda düzenlenmiş bir eylemin yapılmadığına dair bir bilimsel bulgu da aktarılmaktadır.

Göçmen politikalarının Avrupalılaşması yönünde oldukça geri kalındığına dikkat çekilmektedir. Ulusal göçmen politikaları arasında, yasal çerçeveler ve uygulamalar açısından büyük farklar oluğuna işaret edilmektedir. Göçmen çıkarlarını AB düzeyinde temsil eden az sayıda etkili lobinin bulunduğu ifade edilmiştir. Kitlese işsizlik sonucunda yabancı düşmanı hareketlerin göçmenleri hedef aldığına dikkat çekilmektedir. Göçmenlerin sendikalardan ve sivil toplumdaki izole edilmesi de dikkate değer bir nokta olarak öne çıkarılmıştır. (s.184) Kısaca, göçmenlerin AB'nin sunduğu fırsat pencerelerinden faydalanamadığı vurgulanmaktadır.

Sevizinci bölümde, AB Anayasa Taslağı'nın hazırlanması sürecinde AB'deki çıkar gruplarının tepkileri, AB'nin değerleri, sosyal boyutu, yurttaşlar ve AB kurumları arasındaki ilişkiler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Anayasa yapım sürecinde, sivil toplum ve medyanın yoğun ilgisinin önemine dikkat çekilmiştir. Avrupa sosyal diyalogunun ortakları, Avrupa sivil toplumunun baş aktörleri olarak Anayasa projesine aktif olarak katılmışlar ve bu sürece öncelik sırası vermişlerdir.

Taslağın yazım sürecinde cinsiyet, yurttaşlık ve din konularının, AB değerleri ile bağdaştırılması noktasında önemli tartışmalar yaşanmıştır. Örneğin, herhangi bir dine (özellikle Hıristiyanlığa) atıf yapıp yapılmaması konusu en fazla tartışılan konulardan olmuştur. Cinsiyetler, yurttaşlık ve din bağlamında eşitlik kriterleri ve özellikle ayrımcılık yapılmaması konusu tartışmaların başlangıç noktasını oluşturmuştur. Sosyal diyalog ve "demokratik açık" problemleriyle baş etmek amacıyla gerçekleştirilen kurumsal ve yasal değişikliklere dikkat çekilmiştir.

Yazarlar dokuzuncu bölümde, lobicilik faaliyetlerinin regülasyonunu incelemektedir. Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu, çıkar gruplarına yönelik farklı tutumlar ortaya koymaktadır. Birbirine yoğun rekabet halindeki çıkar gruplarının ortaya çıkardığı gerilimlerin, AB düzeyindeki siyasal temsil ile nasıl bağdaştırılabileceği tartışılmaktadır. Ayrıca, ulusal düzeydeki uygulama eksikliklerinin, bugüne kadar AB düzeyindeki şeffaflığın gelişimini nasıl etkilediği üzerinde durulmaktadır.

Lobiciliğin regülasyonuna ilişkin gelişmeler, kronolojik ve kurumsal bir perspektifte ele alınmıştır. Komisyon'un Avrupa sivil toplum diyalogunu güçlendirmek amacıyla gösterdiği özel çabalara dikkat çekilmiştir. Komisyon, yasama süreçlerinde önceleri birer aracı olarak kullandığı AB düzeyindeki belli başlı lobilerle olan ilişkisini gözden geçirmek ve daha küçük çıkar gruplarıyla da ilişkide bulunmak durumunda kalmaktadır.

Çıkar grupları, etik ve genel kamu yararının inşası arasındaki ilişkiye eleştirel bir gözle bakılması önem arz etmektedir. Bu bağlamda, çıkar grubu politikasının şeffaflığı, bürokratlar ve çıkar grubu ilişkilerindeki hediyeleşme ve kamu yararı ile özel çıkarlar arasında net bir çizgi çekilememesi noktaları açıkça eleştirilmektedir. AB'deki çıkar grubu politikalarını eleştiren alternatif-AB hareketlerinin ortaya çıktığına da işaret edilmiştir.

Kitabın sonuç bölümünde, yazarlar aşağıdaki biçimde özetlenebilecek genel değerlendirmeler yapmıştır: Kolektif eylem, Avrupa entegrasyonu ile paralel gelişmektedir. Hem lobicilik, hem de protesto hareketleri, Avrupa'da demokrasinin gelişimini sağlamak-

tadır. Avrupa entegrasyonunun, sadece az sayıda endüstriyel grubun veya finansörün, kapalı kapılar ardında AB kurumları ile uzlaşarak yürütüldüğü iddiaları bütünüyle doğru değildir. Ayrıca sadece protesto ve sosyal hareketlerin de tek başına etkili olduğu söylenemez. Kısaca, AB'nin siyasal gelişiminde, Avrupa ülkelerindeki daha ziyade piyasa odaklı bir çıkar dengesi gözetilmekte, bunun yanında sosyal dışlama gibi seçilmiş bazı konularda da gelişmeler yaşanmaktadır. AB'de çıkar temsilinin daha ziyade ekonomik aktörlere avantaj sağlayacak biçimde işlediği görülse de, yurttaş ve sosyal grupların da oldukça iyi örgütlendiği gözlemlenmektedir. Bahsedilen gelişmelere bakıldığında, Avrupa demokratik açığı kapatmaya başlamıştır.