

Majone'nin "Düzenleyici Avrupa Devleti" Modeli ve Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığı Tartışmalarına Etkisi

Majone's Theorization of the European Union as a Regulatory State and Its Implications for the Debates over Democracy in the European Union

Dilek YİĞİT¹

ÖZET

Avro alanında yaşanan borç krizinin etkisiyle, Avrupa Birliği yönetim sisteminin ne kadar demokratik olduğu üzerine süregelen tartışmalar yoğunlaşmıştır. Zira Avro alanı borç krizinin etkileriyle mücadele amacıyla alınan önlemler nedeniyle Avrupa Birliği'nin daha az demokratik hale geldiği, bir başka deyişle Birliğin demokrasi açığının genişlediği yönündeki argümanlar ileri sürülmektedir. Aslında Avro alanı borç krizinin supranasyonal düzeyde demokrasiyi etkileyip etkilemediği hususunda kesin bir kaniya varmadan önce, supranasyonal düzeyde demokrasinin uygulanıp uygulanamayacağını ya da supranasyonal düzeyde demokrasinin bir gereklilik olup olmadığı tartışılmalıdır. Bu makalenin amacı da anılan sorulara, Giandomenico Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modeli kapsamında yanıt aramaktır.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici devlet, düzenleyici Avrupa devleti, bağımsız düzenleyici ajanslar, demokrasi

ABSTRACT

The Euro area debt crisis has made the on-going debates over the extent to which the European Union is democratic more heated. Some scholars argue that the European Union becomes less democratic, in other words the democratic deficit in the European Union widens due to initiatives taken to cope with the effects of the Euro area debt crisis. Nonetheless, before coming to conclusion whether the Euro area debt crisis has implications on the democracy at the European Union level, finding out whether democracy is or should be achievable in the Union should be discussed. In this article whether democracy is or should be achievable in the Union will be examined in the light of conception of "European regulatory state" which has become one of the salient issues in European politics after Giandomenico Majone theorized the European Union as a regulatory state.

Keywords: Regulatory state, European regulatory state, independent regulatory agencies, democracy

1. GİRİŞ

Avro alanında yaşanan borç krizi, üye devletlerin çoğunluğunun Maastricht Antlaşması ve istikrar ve büyüme paktı'nda yer alan ekonomik ve mali kurallara uyum sağlamadığını, Avrupa Birliği'nin ise üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları arasında koordinasyonun sağlanmasında ve üye devletlerde mali disiplinin güçlendirilmesinde etkili olmadığını göstermiştir. Avro alanındaki borç krizinin etkileri ile mücadele sürecinde üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları arasında koordinasyonun sağlanmasında ve üye devletlerde mali disiplinin güçlendirilmesinde Avrupa Birliği'nin rolünü ve etkinliğini artırmaya yönelik Avrupa Dönemi, Altılı Paket, İkili Paket ve Mali Antlaşma gibi düzenlemeler çerçevesinde Avrupa Birliği'nin artmakta olan yetkileri, siyasi ve akademik çevrelerde krizle birlikte Birliğin daha az demokratik hale geldiği; bir başka ifadeyle Birliğin mevcut demokrasi açığının krizle birlikte genişlediği yönündeki

argümanların ileri sürülmesine neden olmuştur. Avro alanındaki borç krizi nedeniyle Avrupa Birliği'ndeki demokrasi açığının genişlemekte olduğu argümanını ileri sürenler, açıktır ki Birliğin demokrasi açığı sorunu olduğu görüşünü benimseyenlerdir. Ancak Birliğin demokrasi açığı sorunu olduğu yönündeki görüş genel kabul gören, bir başka deyişle itiraz yöneltilmemiş, eleştirilmemiş olan bir görüş değildir.

Avrupa Birliği'nde demokrasi açığının mevcut olduğu yönündeki görüş, Majone tarafından "düzenleyici devlet" modeli kapsamında da eleştirilere maruz kalmıştır. Bilindiği gibi Majone'nin "The Rise of the Regulatory State in Europe" başlıklı makalesinin 1994 yılında yayımlanması ile, "düzenleyici devlet" ve "düzenleyici Avrupa devleti" modelleri Avrupa Birliği'ne ilişkin akademik çalışmaların başlıca konularından biri haline gelmiştir. Ancak "düzenleyici Avrupa devleti"ni konu alan çalışmalar büyük ölçüde, Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin nedenlerinin

¹ Dr., Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, dilek.yigit@hazine.gov.tr

incelenmesi ile modelin Avrupa Birliği'ni ne ölçüde doğru tanımladığı ve açıkladığı hususlarının tartışılması ile sınırlı kalmıştır. Oysa, Majone Avrupa Birliği'ni farklı bir açıdan tanımlamakla kalmamakta, düzenleyici devlet modeli ve demokrasi tartışmalarını da ilişkilendirerek, "Birlik ne ölçüde demokratiktir?" sorusuna yanıt aramaya çalışmaktadır.

Bu makalenin amacı, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olup olmadığı sorununu, Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modeli çerçevesinde değerlendirmek, ayrıca Avro alanı borç krizinin supranasyonel düzeyde demokrasi üzerine etkili olup olmadığı sorusuna "düzenleyici Avrupa devleti" modeli kapsamında yanıt aramaya çalışmaktır. Bu makale üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Avrupa Birliği'nde demokrasi meselesiyle doğrudan ilgili olmasa da düzenleyici devlet modelinin genel özellikleri değerlendirilecek, böylelikle Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin düzenleyici devlet modeli temelinde nasıl şekillendirildiği açıklanacaktır. İkinci bölümde "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin gerekçeleri, özellikleri, modeli geçerli kılan ampirik kanıtlar ile modele yöneltilen eleştiriler ele alınacaktır. Son bölümde, günümüzde Avrupa politikası çalışmalarının başlıca konularından birini teşkil eden Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı tartışmaları incelenecek ve "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin Avrupa Birliği'ndeki demokrasi açığı tartışmalarını nasıl etkilediği değerlendirilecektir. Böylelikle Avro alanı borç kriziyle mücadele sürecinde alınan önlemler nedeniyle ileri sürülen "Avro alanındaki borç krizinin Avrupa Birliği'nde demokrasi açığının genişlemesine neden olduğu" yönündeki görüşlerin "düzenleyici Avrupa devleti" modeli ışığında neden anlam ifade etmediği açıklanmış olacaktır.

2. DÜZENLEYİCİ DEVLET MODELİ VE ÖZELLİKLERİ

Ulusal düzeyde "düzenleme" kavramını, ekonomilerin devlet kontrolünde olduğu dönemlerde dahi "ekonominin nasıl yönetileceği konusunda devlet ve sanayi sektörü arasındaki çatışmayı temsil eden bir sınır" olarak tanımlayan, ve dolayısıyla "düzenleme" kavramının kökeninin 19. yüzyıla kadar geriye gittiği görüşünde olan akademisyenler bulunsa da (Lodge, 2008); düzenleyici devlet modeli Avrupada son otuz yıla damgasını vuran bir kavram olmuştur. Düzenleyici devlet modelinin kaynağı aslında bir çelişkiden kaynaklanmaktadır; zira ekonomik alandan devletin çekilmesi sürecindeki özelleştirme ve liberalizasyon uygulamaları piyasaların düzenlenmesi ve denetiminin sağlanması için devletin düzenleyici görevlerini artırıcı etki yapmış ve düzenleyici kurumları gerekli

kılmıştır. Dolayısıyla, devletin ekonomiden çekilmesi ile oluşan daha özgür piyasalar, daha fazla kural ile daha fazla düzenleyici ajansı gerektirmiştir (Gilardi, et.al.,2006).

Bir başka deyişle, liberalizasyon ve özelleştirme süreçleri "laissez-faire" kapitalizmini değil, kuralların sayısının artmakta olduğu serbest piyasaları oluşturmuş (Gilardi, 2008:13), ve doğrudan ekonomik faaliyetlerde bulunmak yerine ekonomik faaliyetleri düzenleyen devleti ifade eden "düzenleyici devlet" modeli, mal üreten ve hizmet sağlayan, dolayısıyla ekonomik aktör olan devleti ifade eden "pozitif devlet" modelinin yerini almıştır. "Pozitif devlet" ve "düzenleyici devlet" modellerini birbirinden ayıran temel unsur ise, devletin politika araçlarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Zira ekonomik aktör olan "pozitif devlet" için vergi politikaları ve kamu harcama politikaları temel politika araçları iken, düzenleyici devletin temel politika aracı "kural üretmek" şeklinde karşımıza çıkmıştır (Gilardi, 2008:19).

Düzenleyici devletin başlıca dört temel özelliği bulunmakta olup; anılan özellikler "kamu mülkiyeti", "liberalizasyon", "reregulasyon" ve "bağımsız düzenleyici ajanslara yetki devri" olarak sıralanmaktadır (Thatcher, 2002a:862). İlk özellik, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmakta olmasına rağmen, bazı sektörlerde kamu mülkiyetinin hala devam ediyor olmasıdır. Thatcher, Fransa ve Almanya'da demiryolu sektöründeki kamu mülkiyetini, düzenleyici devlette kamu mülkiyetinin devam ettiğinin örnekleri olarak göstermektedir (Thatcher, 2002a:862). Diğer bir özellik olan liberalizasyon, devlet tekellerinin kaldırılması ile özelleştirme süreçlerini ifade etmektedir. Devlet tekelleri ile kısıtlayıcı lisans uygulamalarına son verilmesi, ve dolayısıyla hükümetlerin piyasaların işleyişindeki doğrudan kontrollerinin kaldırılmasını ifade eden "deregulasyon" süreci ise, tekelleri düzenleyen kuralların yerine geçecek yeni kurallar aracılığıyla rekabetin düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, düzenleyici devletin üçüncü özelliği, rekabeti düzenleyecek kuralların oluşturulmasını ifade eden "reregulasyon" sürecidir. Düzenleyici devletin dördüncü özelliği ise, düzenleme yetkilerinin hükümetler dışında bağımsız düzenleyici ajanslara devredilmesidir (Thatcher, 2002a:864). 1980'lerin başından itibaren, müdahaleci hükümet politikaları ile bazı sektörlerde devlet tekellerinin bulunduğu kapitalist Avrupa ekonomilerinde, tekellere son veren ve rekabeti düzenleyen kuralların oluşturulmasına paralel olarak, genel rekabet otoritelerinin yanı sıra, mali hizmetler, telekomünikasyon, enerji ve posta hizmetleri gibi sektörlerde bağımsız düzenleyici ajansların kurularak, yaygınlaşmakta olduğu gözlemlenmektedir.

Düzenleyici ajansların "bağımsız" statüsü, ajansların bakanlıklar dışında oluşturulmasını ve doğrudan seçilmedikleri gibi, seçilenler tarafından da yönetilmemelerini ifade etmektedir (Thatcher, 2002c:956). Bağımsız düzenleyici ajansların ilk örnekleri Amerika Birleşik Devletleri'nde görülmüş olup, ilk bağımsız düzenleyici ajans olan "the Interstate Commerce Commission (ICC)" 1889 yılında kurulmuştur (Yataganas, 2001:21). Bağımsız düzenleyici ajansların Avrupa'daki örnekleri ise daha sonra karşımıza çıkacak ve kısa sürede yaygınlaşacaktır. 1960'larda Avrupa devletlerinde tek bir düzenleyici ajans bulunmazken ve 1970'lerin sonunda Almanya ve Birleşik Krallık'taki rekabet otoriteleri gibi birkaç düzenleyici ajans örneği varken, 1980'lerden itibaren düzenleyici ajansların sayıları hızla artmıştır (Thatcher, 2002a:864). Cohen ve Thatcher, 1980'lerden itibaren Avrupa devletlerinde yaşanan söz konusu gelişmeyi özetlerken, sadece Birleşik Krallık gibi liberal piyasa ekonomisine sahip devletlerde değil, Almanya ve Fransa gibi devletçi geleneğin hakim olduğu ekonomilere sahip devletlerde olduğu gibi, düzenleyici ajansların birbirlerinden çok farklı siyasi, ekonomik ve idari yapılara sahip devletlerde oluşturulduğunun altını çizmektedir (Cohen ve Thatcher, 2005:330).

Bu noktada, düzenleyici yetkilerin bağımsız düzenleyici ajanslara aktarılmasının nedenlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği'ni "düzenleyici Avrupa devleti" olarak tanımlayan Majone'nin görüşleri incelendiğinde, Majone'nin "düzenleyici yetkilerin bağımsız düzenleyici ajanslara aktarılmasının nedenleri nelerdir?" sorusuna farklı açılardan cevap verdiği görülmektedir. Birincisi Majone'nin "cognitive factors" olarak tanımladığı faktörler olup, bu kapsamda, politikacıların politikaların detaylı şekilde oluşturulmasında yeterli uzmanlığa ve politikaların değişen koşullara ve özel durumlara adaptasyonunu sağlayacak kapasiteye sahip olamayacağını, uzmanların görevlendirildiği uzmanlaşmış ajansların ise politikaları daha etkili şekilde uygulayabileceğinin altı çizilmektedir. Ancak Majone, "cognitive factors" olarak belirtilen nedenlerin, düzenleyici ajanslara yetki devrini açıklamada yetersiz olduğunu düşünmektedir. Yetki devrinin daha açıklayıcı olan nedeni, karar-alma süreci maliyetinin azaltılmasının (the reduction of decision-making costs) amaçlanmasıdır. Majone düzenleme konusu ne kadar teknik olursa, üzerinde anlaşmaya varılması o kadar zorlaşacağını, dolayısıyla karar alma maliyetinin artacağını ileri sürmektedir (Majone, 1999a:3-4). Bu nedenle, karar alma maliyetini azaltmak, ayrıca Majone'nin "blame-avoidance hypothesis" (Majone, 1999a:3-4) olarak tanımladığı şekilde karar almanın siyasi maliyetini paylaşmak amacıyla,

düzenleyici ajanslara yetki devri gerçekleşmektedir. Lodge'nun (2008:283)ifadesiyle, düzenleyici ajanslara yetki devri, sorumluluğun siyasilardan düzenleyicilere yöneltilmesi metodu olarak da tanımlanabilir.

Ancak, düzenleyici ajanslara yetki devrinin nedenlerini açıklamak için kullanılan söz konusu faktörlerin, düzenleyici ajansların günümüzde neden bu kadar yaygın olduğunu açıklayamadığını vurgulayan Majone, yetki devrinin asıl nedeninin güvenilir siyasi taahhütler sağlama, bir başka deyişle siyasi taahhütlerin kredibilitelerini artırma¹ ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Anılan neden, demokratik yönetimlerde politikacıların, düzenli aralıklarla seçimlerin yapılmasının gerekliliği nedeniyle, zaman kısıtlaması altında çalışmalarından ve bu nedenle uzun dönemli çözüm gerektiren sorunlara çözüm üretme konusunda sıkıntılar yaşanabileceğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle seçimlerin belirli zaman aralıkları ile yapılmasına bağlı olarak, mevcut çoğunluğun politikaları, bir sonraki çoğunluğun farklı, belki de muhalif çıkarları nedeniyle bozulabilmekte (Majone, 1999c:14); dolayısıyla bazı politikaların oluşturulması ve uygulanmasında kredibilite sorunu oluşabilmektedir (Majone, 1999a:4). Kredibilite sorunu gerekçesiyle bağımsız ajanslara yetki devri, daha fazla kredibilite için ödenen bedel olarak nitelendirilebilir (Majone, 1996a:9).

3.DÜZENLEYİCİ YETKİLERİN SUPRANASYONEL DÜZEYE AKTARILMASI VE MAJONE'NİN "DÜZENLEYİCİ AVRUPA DEVLETİ" MODELİ

Majone'ye göre üye devletlerde tekellerin son bulduğu, piyasalar üzerindeki devlet kontrollerinin kaldırıldığı ve düzenleyici yetkilerin bağımsız düzenleyici ajanslara devredildiği bir süreç yaşanırken – bu süreç ulusal düzeylerde yaşanan süreçtir-, supranasyonel düzeyde ise, üye devletlerin Birliğin düzenleyici faaliyetlerini artıracak şekilde Birliğe yetki devrinde buldukları süreç yaşanmaktadır (Cohen ve Thatcher,2008:49-71). Supranasyonel düzeyde gerçekleşen bu süreçte Birliğin faaliyetleri, ticaret önündeki engelleri kaldırmak gibi negatif entegrasyondan, Birliğe yeni yasal yetkiler sağlamak gibi pozitif entegrasyona yönelmektedir (Hix, 2005:239).

Majone, ulusal ve supranasyonel düzeyde gözlemlenen her iki sürecin birbirlerine paralel süreçler olmanın yanısıra karşılıklı etkileşimde bulunan süreçler olduğunu; Birliğe aktarılan düzenleyici yetkilerin, Birliği düzenleyici devlete dönüştürürken, üye devletlerdeki düzenleyici kurumlar ile düzenleyici politikaların önemini azaltmadığını, aksine artırdığını ileri sürmektedir. Bir paradoks gibi görünse de, Majone'ye göre, Roma Antlaşması ile düzenlenen karar alma

sürecinde, Avrupa Birliği kurallarının uygulanmasının üye devletlerin sorumluluğunda olduğunu, bu nedenle üye devletlerin yeni kurumlar oluşturduğunu ya da mevcut olanları geliştirdiğini, diğer taraftan "comitology"² sistemi ile de Avrupa Birliği kurallarının oluşumunda ulusal uzmanların aktif rol oynadığını, dolayısıyla hem Avrupa düzenlemelerinin oluşmasında etkili olmak, hem de bu düzenlemeleri ulusal düzeyde uygulamak amacıyla, üye devletlerin düzenleyici kapasitelerini önemli ölçüde geliştirmek zorunda kaldıklarını belirtmektedir (Majone, 1999a:3). Dolayısıyla üye devletlerin devrettiği yetkiler nedeniyle düzenleyici yetkileri arttığından düzenleyici devlet niteliği kazanan Avrupa Birliği, uluslararası rekabetin de etkisiyle, üye devletlerdeki düzenleyici devlete yönelik dönüşümü de desteklemekte, böylece üye devletlerdeki "pozitif devlet" anlayışını zayıflatmaktadır.

Karşılıklı etkileşimde bulunarak hem üye devletleri hem de Avrupa Birliği'ni düzenleyici devlete dönüştüren söz konusu süreçler, Avrupa Birliği'nin bir düzenleyici devlet olarak tanımlanması için yeterli olabilir mi? Bu soruya cevap ararken, öncelikle "düzenleyici Avrupa devleti" modelini gündeme getiren Majone'nin düzenleyici devleti nasıl tanımladığına bakmak gerekmektedir. Majone modern devlete üç temel görev yüklemektedir; "yeniden dağıtım", "istikrarın sağlanması" ve "düzenleme". Düzenleme görevini, piyasa hatalarının düzeltilmesi suretiyle ekonomik verimliliğin sağlanması olarak tanımlayan Majone, düzenleyici devletin oluşmasını, düzenleme görevinin diğer iki temel görevin önüne geçmesiyle açıklamaktadır (Majone, 1996b:34-35). Bu kapsamda, Birliği düzenleyici devlet olarak tanımlamasının nedeni de, Birliğin devlete ait diğer iki fonksiyondan çok "düzenleme" fonksiyonunu yerine getirmekte olduğunu düşünmesidir. Ancak bu noktada da başka bir soru ile karşılaşmaktayız. Avrupa Birliği'nin temel fonksiyonu düzenleme ise, ve bu nedenle düzenleyici devlet olarak tanımlanıyorsa, Avrupa Birliği'nde düzenleme fonksiyonu kim tarafından yapılmaktadır? Anılan soru başlıca üç farklı tez- "nationalisation", "differentiation" ve "europeanization"- ışığında farklı yanıtlar bulmaktadır (Eberlein ve Grande, 2005:91); ve anılan tezlerden üçüncüsü, Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

"Nationalisation" tezi uyarınca, düzenleyici devlet Avrupa Birliği değildir; "ulus devlet"tir (Eberlein ve Grande, 2005:93). Anılan tez, piyasaların liberalizasyonunun, önemli ölçüde Avrupa Birliği düzeyinde alınan kararlarla gerçekleştirilmesine rağmen, Birlik düzeyinde alınan kararların ulusal düzenleyici otoriteler eliyle uygulandığını, bir başka deyişle piyasaların düzenlenmesinin ulus devletlere bırakıldığını savun-

maktadır. Diğer taraftan liberalizasyon süreçlerinin hızı ve liberalizasyona konu olan öncelikli sektörler de üye devletler arasında farklılık göstermektedir. Ayrıca Avrupa Birliği'nde oluşturulan düzenleyici ajanslar ulusal düzenleyici ajansları ikame etmemekte, üstelik üye devletlerdeki düzenleyici ajansların sayısı, atama prosedürleri gibi kurumsal özellikleri, seçilmişlerden bağımsızlık durumları da farklılıklar arz etmektedir (Thatcher, 2002a:864 ve Gilardi, 2002). Dolayısıyla Birlik üyelerinde gözlemlenen farklı uygulamalar, düzenleme fonksiyonunun Avrupa Birliği tarafından değil, üye devletler tarafından yerine getirildiğinin göstergesidir.

İkinci tez olan "differentiation" tezi, eş zamanlı gerçekleşen "europeanization", özelleştirme, liberalizasyon ve düzenleme süreçlerinin düzenleyici yetkilerde dikey ve yatay farklılaşmaya neden olduğunu, dolayısıyla düzenleme fonksiyonlarının farklı düzeylerde dağıtıldığını ileri sürmektedir (Eberlein ve Grande, 2005:93-94). Düzenleme fonksiyonlarının dikey dağılımı, fonksiyonların supranasyonel-ulusal-bölgesel düzeyde dağılımını, yatay dağılımı ise düzenleme fonksiyonlarının Birlik kurumları arasında dağılımını ifade etmektedir. Dolayısıyla anılan tez uyarınca, düzenleyici devlet, ne ulus devlettir, ne de Avrupa Birliği'dir. Düzenleyici yapı, bölgesel, ulusal ve supranasyonel kurumları içeren çok-düzeyle Avrupa sistemidir (Eberlein ve Grande, 2005:93-94).

"Europeanization" tezi ise, fonksiyonel yetki devri görüşüne dayanmaktadır. Anılan tez uyarınca, Avrupa entegrasyon sürecinin derinleşmesine bağlı olarak yetkileri artan Avrupa Birliği'nde düzenleyici devletin görevleri, Avrupa kurumları tarafından ifa edilmeye başlamıştır. Bu durum Tek Pazar'ın tamamlanması sürecinde açıkça gözlemlenmiş, özellikle Avrupa Komisyonu'nun iş yükü artmıştır. Majone Avrupa Komisyonu'nun iş yükünün artmasını başlıca iki nedene bağlamaktadır. Birinci neden, Avrupa Birliği'nin yasa yapıcıları olan Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun, kendi iş yüklerini azaltmak isteği ile uzmanlık bilgisine duydukları ihtiyaçtır. İkinci neden ise siyasi taahhütlerin kredibilitelerini artırma ihtiyacıdır (Majone, 2001). Majone, Avrupa Komisyonu'nu süper-ajans olarak tanımlamakta, ancak bu süper-ajansın düzenleyici kapasitesinin de sınırlarına ulaştığını ileri sürmektedir (Majone, 2002b:330). Dolayısıyla Avrupa Komisyonu'nun iş yükünün artması ve düzenleyici kapasitesinin sınırlarına ulaşmasına bağlı olarak, Komisyon'un teknik ve bilimsel konularda ihtiyaç duyduğu uzmanlık bilgisine sahip, ancak bürokratik yapının içinde yer almayan ajanslara ihtiyaç duyulmuştur (Vos, 2000:5). Sonuç olarak Avrupa Birliği'nin artan yetkileri, sadece Komisyon'un iş yükünü artır-

makla kalmamış, düzenleyici devletin dördüncü özelliği olarak nitelendirilen düzenleyici ajanslara yetki devrinin, supranasyonel düzeyde de gerçekleşmesine neden olmuştur.

Majone'ye göre, üye devletlerin düzenleyici yetkilerini Birliğe aktarması, üye devletler açısından da rasyonel bir davranıştır; çünkü ulusal düzenlemeleri hükümetlerarası düzeyde uyumlaştırmaya çalışmak zaman alıcı ve çaba gerektiren bir süreç olacaktır. Oysa düzenleyici yetkilerin Birliğe devredilmesi ile, düzenleyici fonksiyonlar siyasi baskılara daha az maruz kalırken, kredibiliteleri artacaktır (Eberlein ve Grande, 2005:92). Ancak Majone, Birliğin artan yetkilerine tekabül edecek şekilde Birliğin düzenleyici sisteminin etkinliğine olan güvenin artmadığını, dolayısıyla Avrupa Birliği'nde bir kredibilite sorunu olduğunu ileri sürmektedir. Bu noktada, Majone'nin ulusal düzeyde düzenleyici ajanslara yetki devrinin gerekçelerini açıklarken kullandığı, "politikaların kredibilitelerini artırma" gerekçesi, supranasyonel düzeyde de karşımıza çıkmaktadır. Majone'nin ileri sürdüğü şekilde Avrupa Birliği'nde kredibilite sorunu, Birlik içinde demokrasi tartışmalarına etkisi nedeniyle, aşağıda ele alınacaktır.

Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modelinin bir diğer nedeni ise, "pozitif devlet" ve "düzenleyici devlet" modelleri arasındaki ayırıcı özellikten kaynaklanmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, "pozitif devlet" in temel politika araçları vergi politikaları ve kamu harcamaları iken, "düzenleyici devlet" in temel fonksiyonu düzenleyici kurallar oluşturmaktır. Vergi toplamak gibi bir yetkisi olmayan Avrupa Birliği'nin özkaynaklar sistemi ile finanse edilen bütçesi, üye devlet bütçelerine kıyasla çok küçük olup, Avrupa Birliği'nin 2013 yılı bütçesi, üye devletlerin toplam GSYH'sının %1'ini aşmamaktadır (Multiannual Financial Framework 2014-2020). Dolayısıyla, bütçesel kısıtlamalar nedeniyle Birliğin kaynak dağıtıcı politikardan çok düzenleyici politikalara istinat etmesi, Birliği bir pozitif devlet modeline değil, düzenleyici devlet modeline yaklaştırmaktadır (Gilardi, 2008:19 ve Moravcsik, 2002:608). Majone vergi toplama ve harcama yapma konusunda bağımsız yetkisi olmayan Birliğin, düzenleyici devlet modeli geliştirmekten başka herhangi bir alternatifi olmadığını altını çizmektedir (Majone, 1996a:2). Majone açısından, Avrupa Birliği'nin düzenleyici devlet niteliği kazanması, bir "tercih" değil, bir "zorunluluk" tur. Ancak Avrupa Birliği'nin bütçesinin nispeten küçüklüğüne istinaden, Birliğin kaçınılmaz olarak düzenleyici devlet olduğu yönündeki görüş eleştirilere açıktır. Zira Robinson Birliğin harcama politikalarının, "doğrudan etkisi", "dolaylı etkisi" ve "ihmal edilen etkisi" ol-

duğunu, ve söz konusu etkilerin düzenleyici devlet tezinin dayandığı temele meydan okuduğunu ileri sürmektedir.³ Follesdal ve Hix de, üye devletlerin Birlik harcamalarından faydalandıklarını, özellikle çiftçi-ler ve Birliğin az gelişmiş bölgeleri gibi belirli grup ve bölgelerin bütçenin önemli yararlanıcıları olduklarını belirterek, Birlik politikalarının kaynak dağıtıcı olmadığı yönündeki argümanı eleştirmektedir (Follesdal ve Hix, 2006).

Ayrıca Majone "düzenleyici Avrupa devleti"nin gerekçelerinden biri olarak nitelendirdiği bütçesel kısıtlamaları, Birlik içinde mevcut olduğunu ileri sürdüğü kredibilite sorununun da kaynaklarından biri olarak görmekte; dolayısıyla bütçesel kısıtlamalar ile mevcut olduğunu ileri sürdüğü kredibilite sorunu arasında bağ kurmaktadır. Dolayısıyla, Majone'nin bakış açısıyla, Avrupa Birliği'nin üye devlet bütçelerine kıyasla küçük olan bütçesinin, Birliğin düzenleyici devlet olarak tanımlanmasına iki açıdan etki yaptığı görülmektedir. Birincisi, Avrupa Birliği sınırlı bütçe kaynakları ile zaten "pozitif devlet" olarak tanımlanamamakta; zorunlu olarak "düzenleyici devlet" niteliği kazanmaktadır. İkincisi, Birliğin sınırlı bütçesi, Birliğin artan yetkilerinin etkili şekilde kullanılmasına imkan vermediğinden supranasyonel düzeyde kredibilite sorunu ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, Majone uluslararası karşılıklı bağımlılığın artması ile mal ve hizmet piyasalarının küreselleşmesinin de, uluslararası düzenleyici rejimleri gerekli kıldığını ifade etmektedir. Bir başka deyişle piyasaların uluslararası entegrasyonu, düzenleme fonksiyonunun da ulusal sınırları aşmasına sebebiyet vermektedir. Majone, uluslararası düzenleyici rejimlerin gerekliliğinin, supranasyonel ve ulusal düzeylerin karşılıklı bağımlı olduğu, ulusal düzeyde düzenleme fonksiyonunda görülecek bir başarısızlığın, Birlik düzenlemesinin etkinliğini ve kredibilitelerini etkilediği Avrupa Birliği'nde ise açıkça gözlemlendiğinin altını çizmektedir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği, uluslararası düzeyde gerekli olan düzenleyici sistemlerin tasarlanmasında örnek model olarak karşımıza çıkmaktadır (Majone, 1996a:4).

Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modelini destekleyen ampirik kanıt, 1990'ların başından itibaren Avrupa Birliği'nde tüzel kişiliğe sahip, üye devlet temsilcilerinden oluşan yönetim kurulları tarafından yönetilen ve supranasyonel kurumsal yapı dışında faaliyet gösteren, bir başka deyişle, Komisyon'a ve Konsey'e bağlı olmayan çok sayıda Avrupa ajanslarının⁴ kurulmuş olmasıdır (Kreher, 1997:227). Avrupa Birliği ajansları "merkezi olmayan ajanslar ve kuruluşlar", "ortak dış ve güvenlik politikası ajansları", "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ajansları ve kuruluşları" ile

“idari ajanslar” olmak üzere gruplanmaktadır. Söz konusu ajansların listesi Ek-1’de yer almaktadır.

Ancak Avrupa Birliği’nde düzenleyici ajansların sayısının artmasının Majone’nin “düzenleyici Avrupa devleti” modelini destekleyen bir ampirik kanıt olarak değerlendirilmesi hususunda karşımıza iki farklı soru çıkmaktadır. Birincisi, Avrupa düzeyinde düzenleyici ajans sayısının artmasının, bir başka deyişle sayısal bir artışın, Majone’nin düzenleyici Avrupa devleti modelini destekleyen ampirik bir kanıt olarak değerlendirilmesinin ne ölçüde uygun ve kabul edilebilir olduğudur. İkincisi, Avrupa ajanslarının sayısındaki artışı açıklamada Majone’nin “düzenleyici Avrupa devleti” modelini dayandırdığı fonksiyonel yetki devri görüşünün yeterli olup olmadığıdır.

Birinci soruya ilişkin olarak, Birliğin düzenleyici fonksiyonlarının arttığını ve Avrupa entegrasyonunun üye devletlerin düzenleyici faaliyetlerine ilişkin uygulamalarında değişikliğe neden olduğunu kabul etmekle beraber; kapitalizm ve düzenleyici devlet uygulamalarının ülkeden ülkeye değiştiğini ve farklı ulusal formlar olarak kalmaya devam ettiğini savunan ve Birliğin düzenleyici fonksiyonlarının büyük ölçüde ulusal düzenleyici otoriteler eliyle gerçekleştiğini ileri süren akademisyenlerin görüşleri (Thatcher, 2002a, Wilks, 1996, Hall ve Soskice, 2001, Crouch ve Streeck, 1997) açısından bakıldığında, Avrupa devletlerinin “düzenleyici devlete” dönüştüğünü, ancak supranasyonel düzeyde alınan düzenleyici kararlara uyumda üye devletler arasında görülen farklılıklar nedeniyle Avrupa Birliği’nin “düzenleyici Avrupa devleti”ne henüz dönüşmediğini ileri sürmek mümkündür. Eberlein ve Grande (2005) Avrupa Birliği’nin kaynak dağıtıcı/yeniden dağıtıcı politikalarından çok düzenleyici politikalarda uzmanlaştığını, “düzenleme” üzerine yoğunlaşmasından dolayı Birliğin “düzenleyici devlet” özelliğinin ön plana çıktığını belirtse de, Avrupa düzeyinde düzenleyici ajansların sayısının artmakta olmasının, doğrudan bir “düzenleyici Avrupa devleti”nin oluşmuş olduğu sonucunu çıkarmamızı sağlayacak yeterli bir neden olarak görülmesindeki tereddütlerini ifade etmektedir. Gerekçeleri ise, mütevazı yetkiler ve kaynaklarla donatılmış Avrupa ajanslarının benzer ulusal ajansların yerini almaması, sadece üye devletlerin düzenleyici fonksiyonlarına destek olmaları, dolayısıyla yeni bir düzenleyici devletin kurumsal yapısını oluşturmaktan uzak olmalarıdır. Aslında “düzenleyici Avrupa devleti” modelini oluşturan Majone de, Avrupa ajanslarının ulusal düzenleyici ajansları ikame etmek amacıyla oluşturulmadıklarını, ulusal ajansların sahip olduğu yetkilere sahip olmadıklarını, yetkilerinin bilgi toplama, bilgiyi analiz etme ve ilgili ulusal ve uluslararası kurumlar ile

iletişimi sağlamakla sınırlandırıldığını ifade etmektedir (Majone, 1999b:319). Burada dikkat çeken husus, Majone’nin, “düzenleyici Avrupa devleti”nin henüz oluşmadığını ileri sürenlerin istinat ettiği gerekçeyi kabul ediyor olmasıdır. Ancak Majone’ye göre, ulusal düzenleyici ajansları ikame etmeyen Avrupa ajansları, ulusal ve uluslararası düzenleyici ajansların oluşturduğu sistemde merkez noktasıdır. Majone, ulusal düzenleyici ajansların, sınırlı yetkiler ve kısıtlı bütçeleri nedeniyle, merkezi idarelere göre daha az güçlü olduklarını, siyasi müdahalelere karşı direnmede ise güçlü olmadıklarını, ancak Avrupa ajansları ile oluşturdukları sistem nedeniyle kendilerini ulus aşan bir sistemin parçaları olarak gören ulusal ajansların siyasi baskılara direnebildiklerini ifade etmektedir (Majone, 1999b:321). Bir başka deyişle, Majone Birlik düzeyinde düzenleyici ajansların mevcudiyeti ile oluşturulan ulus aşan sistem sayesinde Birlik içinde düzenleyici fonksiyonların siyasi baskıdan uzak ve etkili şekilde gerçekleştiğinin altını çizmektedir.

İkinci soruya ilişkin olarak ise, Majone’nin fonksiyonel yetki devri görüşünün Avrupa ajanslarının sayısındaki artışı açıklamada yetersiz olduğu düşünülebilir. Zira fonksiyonel yetki devri görüşü uyarınca, özellikle İç Pazar’ın tamamlanması kapsamında, Avrupa Komisyonu’na daha fazla yetki aktarılmış, ancak Komisyon’un da kapasitesinin sınırlarına ulaşması nedeniyle düzenleyici ajanslara ihtiyaç duyulmuştur. Ancak Komisyon’un bağımsız bir ajans olarak düşünülmesi durumunda, yeni Avrupa ajanslarının oluşturulmasının nedeninin, sadece fonksiyonel yetki devri ile açıklanamayacağı görülmektedir (Kelemen, 2002:94). Bu konuda eleştirel bir yaklaşım sergileyen Shapiro, Komisyon ile Konsey’i birbirinden ayıran unsurun teknokrasinin hükümetlerarası politikadan ayrılması ise, teknik konuların teknik konulardan ayrılmasını ifade eden Komisyon ve Avrupa ajansları arasındaki ayrımın anlamsız olduğunu belirtmektedir (Shapiro, 1997:281). Diğer taraftan, Majone gibi İç Pazar’ın Birliğin düzenleyici yetkilerini artırdığını, ancak bu durumun sadece fonksiyonel yetki devri ile açıklanamayacağını düşünen Kelemen, Birlik düzeyinde düzenleyici ajansların sayısının artmasını, fonksiyonel yetki devri görüşünün yanı sıra Birlik kurumları arasındaki ilişkiler kapsamında, bir başka deyişle “eurocratic” yapı kapsamında açıklamaya çalışmaktadır. Avrupa Birliği’nin artan düzenleyici yetkilerinin Avrupa Komisyonu tarafından kendi yetkilerini artırmak için bir fırsat olarak görüldüğünü, ancak Bakanlar Konseyi’nin Komisyon’un yetkilerinin artırılmasına karşı tepki gösterdiğini, bunun yerine bağımsız ajansların kurulmasını tercih ettiğini, zira üye devletlerin Komisyon hiyerarşisi dışında oluşturulan ajanslara yaptıkları atamalar aracılığıyla

ajansların faaliyetlerini denetleyebileceklerini düşündüklerini ifade etmektedir (Kelemen,2002:97). Ancak Konsey'in Avrupa ajanslarının oluşumunu destekleme yönündeki politikasının nedeni, ajansların bağımsızlıkları konusunda tereddütleri artırmaktadır. Zira bu noktada sorulması gereken bir soru şudur; Yönetim kurulları üye devlet temsilcilerinin denetiminde olanlar ajanslar, üye devlet politikalarından bağımsız olabilirler mi? Shapiro ajansların Avrupa Komisyonu'ndan kısmen bağımsız olmakla birlikte, üye devletlerden bağımsız olmadığını, ve hatta bağımsızlık anlamında ajansların Komisyon'dan daha az bağımsız olduğunu ileri sürmektedir (Shapiro, 1997:281). "Eurocratic" yapılanma içinde, Komisyon'u kontrol edilmesi gereken bir bürokrasiden çok Avrupa entegrasyonunun ilerlemesinde bir müttefik olarak gören Parlamento ise Kurucu Antlaşma değişiklikleri ile artan yetkilerine paralel olarak Avrupa bürokrasisinde ve ayrıca Avrupa ajanslarının oluşturulması ve faaliyetlerinde şeffaflık, açıklık ve parlamenter denetimin gerekliliğinin altını çizmeye başlarken, Avrupa ajanslarının oluşturulması ve denetiminde daha fazla söz sahibi olmak istemektedir (Kelemen, 2002:97-104). Parlamento'nun Avrupa ajanslarına ilişkin kaygılarının başında, ajansların siyasi sorumluluklarının olmayışı gelmektedir ki, bu kaygı Birlik düzeyinde demokrasi tartışmaları ile yakından bağlantılı bir konu olup, bu konuya ileride dönecektir. Avrupa Komisyonu'nun ise düzenleyici ajansların kurulmasına itiraz etmemesinin nedeni, teknik nitelikli görevlerin ajanslara devredilmesi sayesinde politika yapımı ve uzun dönemli stratejik planlama gibi asıl görevlerine daha fazla konsantre olabileceğini düşünmesidir (Kelemen, 2002:101). Majone Avrupa Komisyonu'nun karar alma yetkilerinin bağımsız ajanslara devrine en azından teorik düzeyde karşı çıkmasına rağmen, anılan tutumun Santer Komisyonu'nun istifasından sonra değiştiğini ve Komisyon'un Avrupa ajanslarının oluşumuna destek verdiğini belirtmektedir (Majone, 2002b:328). Dolayısıyla, Avrupa düzeyinde düzenleyici ajansların sayısının artması, sadece Majone'nin istinat ettiği fonksiyonel yetki devri görüşü ile açıklanamamakta, Avrupa kurumları arasındaki dengenin korunması çabası da düzenleyici ajansların sayısını artırıcı etki yapmaktadır.

4.DÜZENLEYİCİ AVRUPA DEVLETİ MODELİ'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRASİ TARTIŞMALARINA ETKİSİ

"Düzenleyici Avrupa devleti" modelinin, Avrupa Birliği'nde demokrasi tartışmalarına etkisi iki açıdan değerlendirilebilir. Birincisi, Avrupa Birliği'nde düzenleyici ajansların meşruiyeti, bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve denetimleri hususunda yapılacak değer-

lendirmedir. İkincisi ise, Avrupa Birliği'nin "düzenleyici Avrupa devleti" olarak tanımlanması durumunda, Birliğin siyasi sisteminin demokratik niteliği açısından yapılacak değerlendirmedir; söz konusu bakış açısı birincisine göre daha makro düzeyde bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Birinci açıdan yapılacak değerlendirme kapsamında, tüzel kişiliği haiz Avrupa ajanslarının, ikincil mevzuat ile oluşturulduklarını, Kurucu Antlaşmalar ile öngörülmediklerini belirtmek gerekmektedir. Bu noktada, Avrupa kurumlarının kendilerine üye devletler tarafından devredilen yetkileri, Kurucu Antlaşma ile öngörülmejen ajanslara devredip devredemeyecekleri sorusu ile karşılaşmaktadır.⁵ Bilindiği gibi Avrupa Birliği'nde kimin hangi yetkiyi kullanabileceği Kurucu Antlaşmalar ve Antlaşma değişiklikleri ile belirlenmektedir. Kurucu Antlaşmalar ve Antlaşma değişiklikleri uyarınca Avrupa Birliği'nde yasama ve yürütme yetkilerinin üç Avrupa kurumu arasında paylaştırılmış olduğu; yasama fonksiyonunun Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu, yürütme fonksiyonunun ise Avrupa Komisyonu tarafından üstlenildiği görülmektedir. Kurucu Antlaşma ve Antlaşma değişikliklerinde öngörülmediği müddetçe, Birlik sistemi içinde hiç bir yetkinin devredilemeyeceği görüşü kapsamında, düzenleyici ajansların meşruiyet sorunu olduğu ileri sürülebilir. Ancak ajansların meşruiyeti konusunu tartışırken, Scharpf'in (1999) –doğrudan düzenleyici ajanslarla ilgili bir ayırım olmamakla birlikte- "girdi meşruiyeti" ve "çıktı meşruiyeti" ayırımından faydalanmak da mümkündür. "Girdi meşruiyeti", siyasi kararların ancak halkın iradesine dayandığı müddetçe meşru olmasını ifade ettiğine göre, Avrupa ajanslarının, Avrupa kurumlarının birlikte aldığı kararlara istinaden, bir başka deyişle üye devletlerin temsil edildiği Konsey ile Avrupa halklarının temsil edildiği Avrupa Parlamentosu'nun kararlarına istinaden oluşturulması, ve ayrıca ajansların yönetimlerinin de üye devlet temsilcileri tarafından gerçekleştirilmesi, dolaylı da olsa Avrupa ajanslarına "girdi meşruiyeti" sağlamaktadır. "Çıktı meşruiyeti" ise siyasi kararların meşruiyetini, halkın tercihlerine uygun etkili sonuçlar üretmesine bağlamaktadır. Avrupa ajanslarının İç Pazar'ın işleyişinin sağlanması ve garanti edilmesinde Komisyon'a sağladığı yardım, hassas ve önemli konularda Avrupa çıkarını vurgulamadaki etkinliği, farklı Avrupa ülkelere dağılmış olmaları nedeniyle düzenleme fonksiyonuna getirdikleri şeffaflık (Yataganas, 2001:25), "çıktı meşruiyeti" açısından, Avrupa ajanslarının meşruiyeti üzerindeki kaygıları giderebilir.

Diğer taraftan ajansların bağımsız olup olmadıkları da tartışmalı bir konudur. Majone, ajansların organizasyonel yapısının çelişkili eğilimleri yansıtmakta

olduğunu, bağımsızlıkları resmen tanınsa da, yetkileri ve karar alma prosedürlerinin, hükümetlere kayda değer ölçüde müdahale yetkisi tanıyacak şekilde tanımlandığını belirtmektedir (Majone, 1996a:9). Legreid ve arkadaşları da (2008) özellikle ulusal düzenleyici ajansların kontrollerine ilişkin çalışmalarında, ajansların karar alma, personel, mali ve idari konularda bakanlıklardan kısmen özerk olduklarını, ancak tamamen bağımsız olmadıklarını ifade etmektedir. Benzer şekilde Bellamy (2006), Birliğe üye devletlerde düzenleyici ajansların ulusal demokratik kültürün içinde yer aldığını, dolaylı da olsa önemli ölçüde hem kamu denetimi hem de siyasi baskı altında kaldıklarını, dolayısıyla ulusal düzeyde düzenleyici ajanslar üzerinde siyasi kontrolün sağlandığını belirtmektedir. Birlik ajanslarının bağımsızlığı üzerindeki tereddütler ise, ulusal düzenleyici ajansların bağımsızlıkları üzerindeki tereddütler kadar yoğun değildir; çünkü Birlik düzenleyici ajanslarının ulusal düzenleyici ajanslardan daha bağımsız oldukları düşünülmektedir. Ancak Birlik ajanslarının, ulusal ajanslara kıyasla daha bağımsız olması, Avrupa ajanslarının denetim ve hesap verebilirlikleri konusunda eleştirel yaklaşımları daha da artırmaktadır.

Avrupa ajanslarının mevcudiyeti kapsamında değerlendirilmesi gereken bir başka husus, ajansların hesap verebilirlikleri/sorumlulukları ve denetimlerinin nasıl sağlanmakta olduğudur. Düzenleyici ajanslar doğrudan seçimle oluşturulmadıklarından ve seçilmişler tarafından da yönetilmediklerinden, vatandaşlara karşı doğrudan sorumlulukları söz konusu değildir. Dolayısıyla demokratik teorinin prensiplerinden biri olan kamu politikalarının seçmenlere doğrudan hesap verebilir kişilerin kontrolüne tabi tutulması gerekliliği açısından bağımsız düzenleyici ajansların mevcudiyeti, vatandaşlara karşı sorumluluk açısından sorunlu bir meseledir (Majone, 1996a:10). Majone Avrupa ajanslarının hesap verme yükümlülüğünün sağlanmasının en kolay ve en etkili yolunun, ajansların kararlarını gerekçelendirmek zorunda bırakılmaları olduğunu düşünmekte, bu hususta Martin Shapiro'nun "gerekçe veren idareci, aksi takdirde olduğundan daha makul kararlar alabilir ve kamunun gözetimine daha fazla maruz kalır" görüşüne vurgu yapmaktadır (Majone, 1999a ve Shapiro, 1992). Ancak burada ajansların hesap verme yükümlülüğü hususunda farklı bir bakış açısını da ortaya koymak gerekmektedir. Bellamy'in (2006) "public interest-oriented" olarak adlandırdığı yaklaşım tarzına göre, demokratik hesap verme yükümlülüğünün demokratik yönetimlerde oynadığı rol azalmakta; vatandaşlar için yüksek istihdamın ve ekonomik büyümenin sağlanması, çevrenin korunması gibi teknik nitelikli

beklentiler ön plana çıkmakta, ulusal düzeyde teknik düzenleyici konular ise seçilmemiş uzman kurumlara aktarılmaktadır. Bu düşünce akımında, yönetimin demokratik niteliğinin değerlendirilmesinde, Scharpf'ın çıktığı meşruiyeti olarak adlandırdığı unsurun öne çıktığı, bir başka deyişle demokratik girdilerden çok, politikaların halkın beklentilerini karşılama kapasitesinin ön plana çıkarıldığı görülmekte; Bellamy'nin (2006) ifadesiyle, bu koşullarda doğrudan demokratik kontrolün görece eksikliği problem olarak değerlendirilmemektedir. Söz konusu bakış açısıyla Avrupa Birliği için Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'ndaki seçilmiş politikacıların ajanslar üzerindeki dolaylı kontrolü, ajansların demokratik hesap verme yükümlülüğü açısından yeterli görülebilir.

Avrupa ajanslarının denetimleri, üye devletler ile Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nun temsilcilerinden oluşan yönetim kurulları aracılığıyla sağlanmaktadır. Ajansların yönetim kurulları, ajansların performanslarının izlenmesi, idari yöneticilerinin atanması ile bütçe işlerinden sorumludur. Ajanslar ayrıca yıllık faaliyet raporları hazırlamak zorundadırlar. Bir başka deyişle, ajansların, yönetim kurulları aracılığıyla Birlik kurumları ile üye devletlere karşı hesap verebilirliği sağlanmaktadır. Ajanslara aktarılan mali kaynak, Lizbon Antlaşması öncesi, Birliğin zorunlu-zorunlu olmayan harcama ayırımı kapsamında zorunlu olmayan harcamalar olarak nitelendirildiğinden, ve zorunlu olmayan harcamalarda son söz de Avrupa Parlamentosu tarafından söylendiğinden⁶, Parlamento'nun ajanslar üzerindeki denetimi güçlendirilmiş, ve ajanslar bütçeleri aracılığıyla Avrupa Parlamentosu'na, bir başka deyişle Avrupa halklarının temsilcilerine karşı sorumlu kılınmıştır (Vos, 2000:14 ve Kelemen, 2002:104).

Avrupa Birliği'nin siyasi yapılanmasının demokratik niteliği üzerine çalışmalar incelendiğinde ise, konuya ilişkin görüşler genel olarak üç başlık altında toplanabilir. Birincisi, "Avrupa Birliği'nde demokratik açık var mıdır?" sorusundan ziyade "Avrupa Birliği'nde demokratik açık olup olmadığı nasıl değerlendirilebilir?" sorusuna cevap arayan görüştür. Anılan görüş, Birliğin ulus devlet olmamasına dayanarak, ulus devlet için uygulanacak demokratik yönetim standartlarının Birliğe uygulanamayacağını ileri sürmektedir. Weale, ulus devletlere yönelik demokrasi standartlarının, Avrupa Birliği demokrasisi için bir model olamayacağını ve demokratik meşruiyet kavramının Birlik için yeniden tanımlanması gerektiğini belirtirken (Weale, 1997:668); Mair (2005) Avrupa Birliği'ni daha demokratik yapmak yerine, Avrupa Birliği'ni demokratik kılamak demokrasi kavramı benimsemenin daha mantıklı olabileceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla,

anılan bakış açısı kapsamında, Birliğin demokratik meşruiyetinin, ulus devlet model alınarak değerlendirilmesi isabetli bir yöntem değildir.

İkincisi ve akademik çalışmalarda daha yaygın olduğu gözlenen görüş, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olduğu yönündeki görüştür. Bu görüş, Birlik ile ulus devlet modelini karşılaştırma yöntemine başvurarak, Birlik kurumlarını, ulus devlet kurumlarını model alarak değerlendirmektedir. Ulusal parlamentolar ile kıyaslanan Avrupa Parlamentosu'nun, doğrudan seçimle oluşturulan bir kurum olmasına rağmen, yasama yetkisini Avrupa halkları tarafından Avrupa düzeyinde doğrudan seçimle oluşturulmayan Bakanlar Konseyi ile birlikte kullanması demokrasi açısından sorunlu bir husus olarak belirtilmektedir. Diğer taraftan Avrupa Parlamentosu, Birliğin yürütme organının oluşturulmasında da kısıtlı yetkilere sahiptir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu seçimleri, Avrupa Birliği meselelerinden çok ulusal meseleler üzerine yürütülen seçimler olduğundan, Avrupa Birliği seçimleri olmaktan çok "second-order national contests" olarak tanımlanmaktadır(Hix, 1999). Avrupa Birliği'nin yürütme organı olarak, ulusal hükümetler ile kıyaslanan Avrupa Komisyonu'nun üyelerinin ise doğrudan seçimle belirlenmemesi, ancak Komisyon'un Avrupa yasama sürecinde yasama girişimini başlatma ve dolayısıyla yasama gündemini belirleme yetkisi, Birlik içinde demokratik açığın başlıca kaynaklarından biri olarak değerlendirilmektedir (Hix, 2008, Follesdal ve Hix, 2006).

Üçüncü görüş, özellikle Majone ve Moravcsik (2002) tarafından temsil edilmekte olup, Avrupa Birliği'nin olabileceği kadar demokratik olduğu, Birlik içinde demokratik açık olduğu sonucuna ulaşmamızı sağlayacak yeteri kadar ampirik kanıtın bulunmadığı yönündeki görüştür. Anılan görüş, Avrupa Birliği'nde demokratik açık olup olmadığının ne şekilde değerlendirilebileceğini sorgulayan görüşlere benzer şekilde, ulus devlet modelini temel alarak Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olduğunu ileri süren görüşleri yöntemleri açısından eleştirmekte, diğer taraftan Birliğin neden demokratik bir sistem olduğunu gerekçelendirmeye çalışmaktadır.

Majone öncelikle, Avrupa Birliği'nde neden demokratik açık olamayacağını, Birlik içinde demokratik açık olduğu yönündeki görüşleri eleştirerek açıklamaya çalışmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Avrupa Birliği kurumlarının, ulus devlet kurumları model alınarak değerlendirilmesi, Birlik kurumlarının ve fonksiyonlarının, ulus devlet kurumları ve fonksiyonlarına tam olarak benzememesi nedeniyle, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olduğu sonucunu doğurmaktadır. Oysa Majone, Birlik kurumlarının,

ulus devlet kurumları model alınarak değerlendirilmesini eleştirirken, Birliğin sui generis özelliğinin altını çizmektedir. Birlik uluslararası bir örgüt ya da uluslararası bir sistem değildir; ancak parlamenter bir sistem ya da güçler ayrılığı sistemi de değildir (Majone,2002b:319-320). Majone'ye göre, Birliğin yasama organı yoktur; Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'un kendi rollerini oynadığı yasama süreci vardır. Birliğin tanımlanabilir bir yürütme organı yoktur; yürütme yetkileri Komisyon'un tavsiyesine istinaden hareket eden Konsey, rekabet politikası gibi alanlarda Komisyon ve Avrupa politikalarını uygulayan ulusal idareler tarafından kullanılmaktadır (Majone, 2002a:13-14). Majone Avrupa Birliği'nde demokrasi tartışmalarında bir "kategori hatası" olduğunu ileri sürmektedir; çünkü herhangi bir kategoriye uygulanabilecek kavramlar ve standartlar, farklı bir kategoriye uygulandığında anlamsız ya da ciddi şekilde yanıltıcı olabilir. Dolayısıyla, Birlik düzeyinde demokrasi tartışmalarında, Avrupa Birliği sanki bir devletmiş gibi değerlendirme standartları uygulamak hatalı olmaktadır (Majone, 2006:618)

Diğer taraftan, Majone'ye göre, "meşruiyet meselesi" de "güç kullanımı"na ilişkin bir meseledir; bir başka deyişle, meşruiyet ve sorumluluğun standartları, tarihsel olarak vergi toplama ve harcama yapmada sınırsız yetkilere sahip devleti kontrol etmek için geliştirilmiştir; bu nedenle Avrupa Birliği gibi sınırlı yetkilere ve sınırlı mali kaynaklara sahip bir sisteme doğrudan uygulanmamaktadır (Majone, 1999a:19). Majone bu noktada "düzenleme" fonksiyonunu, "yasama", "yürütme", "yargı" işlevine ek, dördüncü bir işlev olarak nitelendirmekte, üye devletlerin düzenleyici yetkilerini Birliğe devretmesi nedeniyle, Birlik kurumlarını, üye devletlerin "dördüncü erki/dalı" olarak tanımlamaktadır (Majone, 1998).

Majone, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olduğunu iddia etmemesine rağmen, Avrupa Birliği'nde mevcut olduğunu ileri sürdüğü bir başka sorunun altını önemle çizmektedir; bu sorun ulusal düzeyde de pozitif devletin düzenleyici devlete dönüşümünün nedenlerinden biri olan "kredibilite sorunu" dur. Avrupa Birliği'nde kredibilite sorununun başlıca kaynağı ise, supranasyonel düzeyde karmaşık düzenleyici görevler ile mevcut idari araçlar arasındaki uyumsuzluk ile kaynak yetersizliği, Komisyon'un artan iş yükü ve demokrasi açığını gidermek uğruna Komisyon'un siyasallaştırılmasıdır.

Düzenlemenin sadece kural oluşturmak değil, kuralların etkili şekilde uygulanması olduğunun altını çizen Majone, Avrupa Birliği'nde idari alt yapının yeterli olmadığı görüşündedir (Majone, 1999c). Yukarıda da belirtildiği gibi Birlik bütçesinin üye devlet bütçele-

rine kıyasla sınırlı olmasının, Birlik içinde kredibilite sorununu artıran önemli bir etken olduğunun altını çizen Majone demokrasi açığının gidermek uğruna, süper ajans olarak tanımladığı Komisyon'un siyasallaşmakta olduğunu⁷, dolayısıyla Komisyon'un bağımsız bir düzenleyici ajans olarak kredibilitesinin azaldığını ileri sürmektedir (Majone, 2002b:330). Bu kapsamda, yetkilerin özellikle süper-ajans Komisyon'a ve bağımsız ajanslara devredilmesi nedeniyle Avrupa Birliği'nin düzenleyici devlete dönüşmesi, Majone tarafından Avrupa Birliği'nde mevcut olduğunu ileri sürdüğü kredibilite sorununa çözüm olarak yorumlanmaktadır.

Sonuç olarak, Majone için, Avrupa Birliği'nin sorunu demokrasi açığı değil, kredibilite meselesidir; üstelik Avrupa Birliği'nin düzenleyici devlete dönüşmesi mevcut olduğu ileri sürülen demokrasi açığının nedeni değil; bilakis mevcut olan kredibilite sorununun çözümüdür.

5. SONUÇ

Majone'nin "düzenleyici Avrupa devleti" modeli, düzenleyici devlet modelinden esinlenilerek şekillendirilmiş olmasına rağmen; Majone Avrupa Birliği'nin demokratik niteliğinin, devletler için uygulanan demokrasi standartları ışığında değerlendirilmesini eleştirmekte, bu tür eleştirileri kategori hatasının sonucu olarak görmektedir. Bir başka deyişle, devletler için uygulanan demokrasi standartları, Avrupa Birliği için uygulanabilir olmadığından, Majone'ye göre düzenleyici devlet niteliğini haiz Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı sorunu da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, düzenleyici devlet Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olmadığı görüşü kapsamında, Avro alanında yaşanan borç kriziyle mücadele sürecinde alınan ve üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde

Birliğin yetkilerini artıran önlemlerin demokrasi açığını genişlettiği argümanı da anlamını yitirmektedir.

Majone Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı sorununun mevcut olduğu yönündeki görüşleri eleştirirken, aslında Avrupa Birliği'nde kredibilite sorunu olduğunu belirtmekte; kredibilite sorununun kaynağını da Avrupa Birliği'nin artan yetkileri kapsamında "süper-ajans" olarak tanımladığı Komisyon'un iş yükünün artması, iş yükü artmakta olan Komisyon'un sözde demokrasi açığının giderilmesi uğruna siyasallaştırılması ve Birlik bütçesinin nispeten küçüklüğüne istinaden kaynak yetersizliği olarak sıralamaktadır. Bu açıdan bakılırsa, Avro alanında borç krizi sonrasında üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları arasında koordinasyonun sağlanması ve üye devletlerde mali disiplinin güçlendirilmesi amacıyla, Birlik çerçevesi dışında akdedilen Mali Antlaşma, Avrupa Dönemi, Altılı Paket ve İkili Paket gibi alınan önlemlerin, Birliğin, özellikle de Avrupa Komisyonu'nun yetkilerini artırıyor olması, krizle birlikte Birliğin kredibilite sorununun da artmakta olduğu anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan Majone, Birlik içinde bağımsız ajansların oluşturulması ve sayılarının artışı, mevcut kredibilite sorununun çözümü amacı ile ilintilemekte; bir başka deyişle supranasyonel düzeydeki ajansların, supranasyonel düzeyde mevcut olan kredibilite sorununu çözmek amacıyla oluşturulmakta olduğunu ileri sürmektedir. Avro alanında yaşanan borç krizi ile mücadele sürecinde, Avrupa Bankacılık Otoritesi, Avrupa Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Otoritesi ve Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi'nin oluşturulması, Majone'nin düzenleyici Avrupa devletindeki kredibilite sorununun çözümü için bağımsız düzenleyici ajansların oluşturulmakta olduğu yönündeki argümanını güçlendirmektedir.

SON NOTLAR

¹ F. Gilardi (2002) politikaların kredibilitelerini artırmak amacıyla hükümetlerin bağımsız ajanslara yetki devrinde bulunduğu hipotezini, "kredibilite hipotezi" olarak adlandırırken, anılan hipotezin teorik olarak sağlam, ancak ampirik olarak zayıf olduğunu, çünkü tezin sistematik olarak sınanmadığını belirtmektedir.

² Komitoloji sistemi, supranasyonel organ Avrupa Komisyonu üzerinde uluslararası kontrolü sağlayabilmek ve Birlik içinde merkezi bir yürütme organının oluşmasını engellemek amacıyla oluşturulmuştur. Dehousse (2003) oluşturulma amacı Komisyon'u kontrol etmek olsa da, Komitoloji sistemi ile bizzat kendisinin kontrol edilmesi gereken ulusaşan bürokrasi ağı oluştuğunu belirtmektedir.

³ Avrupa Birliği bütçesinin etkilerinin ayrıntılı analizi için bkz. Robinson (2007).

⁴ Avrupa ajansları için, farklı kaynaklarda farklı kavramlar kullanıldığı gözlemlenmektedir. Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu'nun belgelerinde "satellite bodies", Komisyon'un broşürlerinde "the agencies of the EU", AB'nin internet sayfasında "Agencies and Bodies" ve "Decentralised Community Agencies" kavramları kullanılmaktadır (Kreher, 1997).

⁵ ABD'de Kongre'den idari ajanslara yetki devrini açıklamak üzere kullanılan "principal-agent" modelinin Avrupa Birliği düzeyinde kullanılıp kullanılmayacağı da

önemli bir tartışma konusudur. Dehousse (2008) Avrupa Birliği kurumsal yapılanması içinde açıkça tanımlanmış bir "principal" olmadığından, Birlik düzeyinde ajanslara yetki devrini açıklamak için "principal-agent" modelinin analitik olarak yetersiz olduğunu belirtmektedir.

⁶ Avrupa Birliği bütçesinde zorunlu olan ve zorunlu olmayan harcama ayrımı 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla günümüzde, Parlamento Konsey ile birlikte tüm harcama kalemlerinin onaylanmasında yetkilidir.

⁷ Avrupa Birliği'nde demokrasi açığını gidermek amacıyla, Komiserlerin görevlerine başlamadan önce Avrupa Parlamentosu'nda dinlenmesi, Komisyon'un Avrupa Parlamentosu'nda güven oyuna sunulması ve Lizbon Antlaşması'nda öngörüldüğü şekilde Komisyon başkanının seçimi ile Avrupa Parlamentosu seçimleri arasında bir bağ kurulması gibi Komisyon'un demokratik meşruiyetini artırmaya yönelik gelişmelerin, Komisyon'un Kurucu Antlaşmalar'da öngörülen bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği, bir başka deyişle Komisyon'u siyasallaştırma riski taşıdığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Majone (2002c) ve Hix (2008).

⁸ http://europa.eu/agencies/index_en.htm (14.07.2013)

KAYNAKLAR

Bach, D. ve Newman, A., L. (2007) "The European Regulatory State And Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-influence" *Journal of European Public Policy*, 14(6):827-846.

Bellamy, R. (2006) "Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU" *European Law Journal*, 12(6):725-742.

Caporaso, J. (1996) "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?" *Journal of Common Market Studies*, 34(1):29-52.

Coen, D. ve Thatcher, M. (2005) "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(3):329-346.

Coen, D. ve Thatcher, M. (2008) "Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies" *Journal of Public Policy*, 28(1):49-71.

Crouch, C. ve Streeck, W. (1997) *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, Londra, Sage Publications.

Dehousse, R. (1997) "Regulation by Networks in the European Community: the Role of European agencies" *Journal of European Public Policy*, 4(2):246-261.

Dehousse, R. (1998) *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?* European University Institute, Working Paper RSC No: 98/11.

Dehousse, R. (2003) "Comitology: Who Watches The Watchmen?" *Journal of European Public Policy*, 10(5):798-813.

Dehousse, R. (2008) "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model" *West European Politics*, 31(4):789-805.

Eberlein, B. ve Grande, E. (2005) "Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes And the EU Regulatory State" *Journal of European Public Policy*, 12(1):89-112.

- Franchino, F. (2002) "Efficiency or Credibility? Testing The two Logics of Delegation to the European Commission" *Journal of European Public Policy*, 9(5):677-694.
- Follesdal, A. ve Hix, S. (2006) "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik," European Governance Paper (EUROGOV) No.C-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>, (10.01.2010).
- Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Gilardi, F. (2002) "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies; A Comparative Empirical Analysis" *Journal of European Public Policy*, 9(6):873-893.
- Gilardi, F. (2007) "The Same, but Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities" *Comparative European Politics*, 5:303-327.
- Gilardi, F., Jordana, J. ve Levi-Faur, D. (2006) *Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*, Institut Barcelona D'estudis Internacionals.
- Hall, P.A ve Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Hix, S. (1999) "Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses" *European Journal of Political Research*, 35(1):69-106.
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union*, New York, Basingstoke, Palgrave.
- Hix, S. (2008) *What is Wrong With The European Union & How To Fix It*, Cambridge, Polity Press.
- Kelemen, R.D. (2002) "The Politics of Eurocratic Structure and the New European Agencies" *West European Politics*, 25(4):93-118.
- Kreher, A. (1997) "Agencies in the European Community- a Step Towards Administrative Integration in Europe" *Journal of European Public Policy*, 4(2): 225-245.
- Laegreid, P., Roness P.G. ve Rubecksen, K. (2008) "Controlling Regulatory Agencies" *Scandinavian Political Studies*, 31(1):1-25.
- Lodge, M. (2008) "Regulation, the Regulatory State and European Politics" *West European Politics*, 31(1-2):280-301.
- Maggetti, M. (2009) "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis" *Journal of European Public Policy*, 16(3):450-470.
- Mair, P. (2005) *Popular Democracy and the European Union Polity*, European Governance Papers, No.C-05-03, <http://www.connex-network.org/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>, (07.07.2008).
- Majone, G. (1994) "The Rise of The Regulatory State in Europe" *West European Politics*, 14(3):77-101.
- Majone, G. (1996a) *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, European University Institute, Working Paper RSC No:96/57.
- Majone, G. (1996b) *Regulating Europe*, Londra, Routledge.
- Majone, G. (1998) "Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards" *European Law Journal*, 4(1):5-28.
- Majone, G. (1999a) "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems" *West European Politics*, 22(1):1-24.
- Majone, G. (1999b) "Regulation in Comparative Perspective" *Journal of Comparative Analysis: Research and Practice*, 1(3):309-324.
- Majone, G. (1999c) "The Credibility Crisis of Community Regulation" The JCMS Lecture Given at the 6th Biannual International Conference of ECSA, 2-5 Haziran 1999, Pittsburgh.
- Majone, G. (2001) "Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary in EU Governance" *European Union Politics*, 2(1):103-122.
- Majone, G. (2002a) International Economic Integration, National Autonomy, Transnational Democracy: An Impossible Trinity?, EUI Working Papers, RSC No:2002/48.
- Majone, G. (2002b) "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity" *European Law Journal*, 8(3):319-339.
- Majone, G. (2002c) "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization" *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 15(3):375-392.
- Majone, G. (2006) "The Common Sense of European Integration" *Journal of European Public Policy*, 13(5):607-626.
- Moran, M. (2002) "Review Article: Understanding the Regulatory State" *British Journal of Political Science*, 32:391-423.
- Moravcsik, A. (2002) "In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union" *Journal of Common Market Studies*, 40(4):603-624.

Multiannual Financial Framework, <http://europa.eu/pol/financ/>, (15.07.2013).

Robinson, N. (2007) "More than a Regulatory State: Bringing Expenditure (Back) into EU Research" *Comparative European Politics*, 5(2):179-204.

Scharpf, F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

Shapiro, M. (1992) *The Giving-Reasons Requirement*, University of Chicago Legal Forum.

Shapiro, M. (1997) "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union" *Journal of European Public Policy*, 4(2):276-291.

Thatcher, M. (2002a) "Analysing Regulatory Reform in Europe" *Journal of European Public Policy*, 9(6):859-872.

Thatcher, M. (2002b) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation" *West European Politics*, 25(1):125-147.

Thatcher, M. (2002c) "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe" *Journal of European Public Policy*, 9(6):954-972.

Thatcher, M. (2007) "Regulatory Agencies, The State and Markets: A Franco-British Comparison" *Journal of European Public Policy*, 14(7):1028-1047.

Yataganas, X.A. (2001) Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The relevance of the American model of independent agencies, Jean Monnet Working Paper, No:3/01.

Vos, E. (2000) European Administrative Reform and Agencies, European University Institute, Working Paper RSC, No:2000/51.

Weale, A. (1997) "Democratic Theory and the Constitutional Politics of the European Union" *Journal of European Public Policy*, 4(4):665-669.

Wilks, S. (1996) "Regulatory Compliance and Capitalist Diversity in Europe" *Journal of European Public Policy*, 3(4):536-559.

EKLER**Ek-1 AVRUPA BİRLİĞİ AJANSLARI⁸****Tablo 1: Merkezi Olmayan Ajanslar**

1	Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)
2	Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)
3	Community Plant Variety Office (CPVO)
4	European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)
5	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX)
6	European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (IT Agency)
7	European Asylum Support Office (planlama aşamasında) (EASO)
8	European Aviation Safety Agency (EASA)
9	European Banking Authority (EBA)
10	European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)
11	European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop)
12	European Chemicals Agency (ECHA)
13	European Environment Agency (EEA)
14	European Fisheries Control Agency
15	European Food Safety Authority (EFSA)
16	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
17	European GNSS Authority (GSA)
18	European Institute for Gender Equality (EIGE)
19	European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)
20	European Maritime Safety Agency (EMSA)
21	European Medicines Agency
22	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)
23	European Network and Information Security Agency (ENISA)
24	European Police College (CEPOL)
25	European Police Office (EUROPOL)
26	European Railway Agency (ERA)
27	European Securities and Markets Authority (ESMA)
28	European Training Foundation (ETF)
29	European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)
30	Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)
31	The European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST)
32	Translation Centre for the Bodies of European Union (CdT)

Tablo 2: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Ajansları

1	European Defence Agency (EDA)
2	European Union Institute for Security Studies (EUISS)
3	European Union Satellite Centre (EUSC)

Tablo 3: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Ajansları

1	EURATOM Supply Agency
2	European Joint Undertaking for ITER and the Development of Fusion Energy (Fusion for Energy)

Tablo 4: İdari Ajanslar

1	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)
2	European Research Council Executive Agency (ERC)
3	Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI)
4	Executive Agency for Health and Consumers (EAHC)
5	Research Executive Agency (REA)
6	Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T EA)