ODTÜ Gelişme Dergisi, 40 (Ağustos), 2013, 247-275

Batı cephesinde yeni bir şey yok mu? Fonksiyonalist Avrupa Birliği ve fonksiyonalizm-sonrası Avrupa bütünleşmesi

Sevilay Kahraman
Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Çankaya, Ankara
e-posta: kahraman@metu.edu.tr

Özet

Eşzamanlı bir süreç ve proje niteliğindeki Avrupa bütünleşmesi ve bütünleşmenin dört temel boyutu (siyasal bütünleşmesi, kurumsal bütünleşme, tutumsal bütünleşme ve güvenlik bütünleşmesi) arasındaki etkileşim "fonksiyonalist" olarak tanımlanabilecek bir Avrupa Birliği (AB) ortaya çıkarmıştır. Bütünleşmenin siyasa kapsamı ve kurumsal derinliği zamanla çok-düzlemli, elitist, işlevselliğe odaklı ve kitlelerin izin veren konsensüsüne dayanan bir yönetişim modeli ve siyasi topluluk yaratmıştır. Ancak Soğuk Savaş sonrası Avrupa'da kesişen iç ve dış dinamik ve baskılar, bütünleşmenin siyasa ve kurumsal boyutları yanında tutumsal bütünleşmeyi de ön plana çıkarmıştır. Bunun sonucu AB, fonksiyonalist özelliğini uyarlayarak sürdürürken, bütünleşmenin üye devletler ve ulusal siyaset üzerinde artan etkisi, Avrupa bütünleşmesini ulusal düzlemde giderek siyasileştirmiş ve daha tartışmalı kılmıştır. Bu makalenin amacı, fonksiyonalist AB ile siyasileşen ve Avrupa bütünleşmesinin çelişkili gibi görünen birlikteliğini 1950 ortalarından günümüze dek uzanan tarihsel gelişim süreci içinde analiz etmektir.

Anahtar kelimeler: Avrupa siyasal bütünleşmesi, AB siyasal sistemi, bütünleşmenin siyasileşmesi, AB yönetişimi.

1. Giriş

Avrupa bütünleşmesi ve Avrupa Birliği (AB) çalışmalarındaki ortodoks yaklaşım, bütünleşme sürecinde ulus devlet ve kurumların yerini ulusüstü yapıların alacağı savı üzerine kurulmuştur[1]. Bütünleşme sürecine ilişkin bu öngörüsü sorgulanmakla birlikte, bu anlayışa temel oluşturan süreç ve sonucunda ortaya çıkacak yeni oluşum, siyasal topluluk veya sistem

[1] Bu çalışmada, 1993 öncesi dönemi değerlendirirken Avrupa Topluluğu (AT) terimi, 1993 sonrası dönem analizinde ise Avrupa Birliği (AB) kavramı kullanılmaktadır.

(*polity*) ilişkisi, Avrupa siyasal bütünleşmesi analizinin güncel ve önemli bir unsurudur. Yazında yer alan alternatif kavram ve yaklaşımlara karşın, gerek sürecin dönüşümsel niteliği gerekse sonucunun temel özellikleri çoğunlukla ulus devlet referansı altında tartışılagelmiştir. Bu bağlamda bütünleşme sürecine ilişkin temel soru, AB'nin ulus devleti yeniden inşa ettiği (ve güçlendirdiği) mi yoksa devletin ve sınırlarının ötesine mi geçtiğidir[2]. Bütünleşmenin başlıca dinamiklerinden birini AB ve üye devletin karşılıklı ilişkisi oluştururken, sürecin çıktısı siyasal sistem ise "ulusal sonrası", "Westfalya sonrası" veya "post-modern" şeklinde tanımlanmıştır. Bu çalışma, AB ve ulus devletlerini, Avrupa'nın 1945 sonrası siyasi dönüşümünün birlikte ve ayrılmaz aktörleri olarak görmektedir. Bu dönüşüm ulus devletlerin önemini azaltmadığı gibi, ulusal siyasi liderleri ve çok sayıda ulusal-altı ve ulusal üstü aktörleri "çok-düzlemli" bir sistem içine çekmiştir.

Avrupa bütünleşmesi salt bir dönüşüm süreci ve siyasal sistem oluşumu değil, aynı zamanda açık uçlu siyasi bir projedir. AB, özellikle kuruluş yıllarında kalıcı bir barış ve gönenç (sonradan eklenen demokrasi teşviki unsuruyla birlikte) projesi olarak takdir toplamış ve bu nitelikleriyle Nobel Barış Ödülü'ne değer görülmüştür. Ancak daha çok Soğuk Savaş döneminde ve Avrupa Birliği'nin genişleme süreçlerinde dile getirilen bu tarihsel anlatı, AB'nin yaşamakta olduğu derin ve çok boyutlu krizin aşılmasında pek yararlı olamamaktadır.

Yaşanan kriz gibi, Avrupa siyasal bütünleşmesi de çok boyutlu bir süreçtir ve genel anlamda kurumsallık, politika, güvenlik ve tutumsal bütünleşme alt-süreçlerini kapsamaktadır[3]. Kurumsal bütünleşme kısaca üye devletler arasında ortak karar alma süreci ve sisteminin gelişimi olarak tanımlanabilir. Ortak kurumların ne derece ulusüstü olduğu veya olması gerektiği daima tartışma konusu olmuştur[4]. Ulusüstü kurumlar üye devlet

---

[2] Savaş sonrası Avrupa bütünleşmesi sürecini Avrupa'da ulus devletin ekonomik ve siyasi anlamda yeniden inşa sürecinin parçası olarak gören ve bütünleşmenin ulusal hükümetleri güçlendirdiği savının önde gelen temsilcisi Alan Milward'dır (bkz. Milward (1992). Bartolini (2005) ise bütünleşmeyi, Avrupa'nın tarihsel gelişimi içinde ele almakta ve Avrupa ulus devlet sisteminin karasal yapılanmasına yol açan beş yüzyıllık farklılaşma sürecini izleyen ve yasal, ekonomik, kültürel ve karasal farklılaşma dışı güçlü bir eğilim gösteren yeni bir tarihsel evre olarak görmektedir. Avrupa devletler sistemi, ekonomileri, ulusları, demokrasileri ve refah toplumlarının gelişiminde altıncı evre olarak Avrupa bütünleşmesi, Avrupa devletlerinin yapısını değiştiren karasal ve işlevsel sınırların aşılması, yeniden tanımlanması ve değişimi sürecidir.

[3] Kısacası bütünleşme, devletlerin egemenliklerinden kendi istekleriyle vazgeçerek (yeni ve ortak karar-alma süreci altında birleştirerek veya ortak kurumlara yetki delege ederek) ortak güç ve çıkarlarını maksimize etme süreci olarak tanımlanabilir. Bölgesel ekonomik bütünleşmeden farklı olarak, boyutlarının etkileşimi sonucu siyasi bütünleşmenin zamanla nasıl bir yapı ve düzene dönüşeceği konusu tartışmalıdır.

[4] Kurumsal bütünleşmeyi tanımlayıcı öğelerden ulusüstücülük, devletlerin ve ulusların üstünde bağımsız karar alma yetkisine sahip ve üye devletler üzerinde belli kararları ve kuralları dayatma gücüne sahip ortak kurumların oluşumu olarak tanımlanabilirken; hükümetlerarasıcılık, ulusal hükümetler arasında tanımlanmış işbirliği alanları altında kararların alındığı süreç veya koşul olarak görülebilir. Resmi olarak, en azından egemenlikten

vatandaşlarına doğrudan bağlandıkları gibi, üye devletlerden bağımsız hatta bazı durumlarda onların isteklerine aykırı kararlar alabilmektedir. Ulusüstü modele alternatif hükümetlerarası modelde ise ortak kurumlar ulusal hükümetlerin işbirliğinin ürünü olup, bu hükümetlerin tanıdığı yetkilerin ötesinde bir güce ve özerkliğe sahip değildir. Politika bütünleşmesi, belli politika alanlarında sorumluluğun ne ölçüde daha üst düzlemdeki siyasi yönetime transfer edildiği veya birden fazla düzlemin eşgüdümü veya ortak kullanımı ile gerçekleştiğine odaklanmaktadır. Farklı işlevlerin yerine getirilmesinde uygun hükümet/yönetişim düzlemi, daha gelişmiş siyasal bütünleşme süreçlerine geçişte önemli bir sorun oluşturmaktadır[5]. Son olarak tutumsal bütünleşme, siyasi elitler ve halklar arasında daha fazla politika ve kurumsal bütünleşme ya da derinleşme için gerekli desteğin veya karşı duruşun varlığı ve değişen niteliği ile ilgilenmektedir.

Avrupa bütünleşmesi, öngörülenin aksine, doğrusal ve ilerlemeci bir gelişim izlemediği gibi belirsizlikleri ve karşıt güçleri barındıran çekişmeli bir süreç olagelmiştir. Bu dinamikler bütünleşme süreci (yöntemi ve modeli) kadar Avrupa'nın geleceği üzerine farklı vizyonları etkilemiştir. Avrupa bütünleşmesinin bugünü ve geleceği tartışmasında geçmiş eğilim ve gerginliklerin de katkısı olduğu görüşünden hareketle, bu çalışmada siyasal bütünleşme ve siyasal sistem inşa süreçleri gelişiminin, birbirini izleyen tarihsel dönemler altında genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Kurumsal bütünleşmeyi tanımlayan klasik Topluluk modelinin zamanla gündeme gelen alternatif yönetişim yöntemleriyle sarsılarak 1990'lardan başlayarak krize girdiği, politika bütünleşmesinde ise AB'nin "düzenleyici devlet" modelinin çok ötesine geçemediği ve 1990 sonrası belirginleşen bütünleşme sürecine giderek azalan kamu desteğinin bütünleşme dinamikleri ve geleceği üzerinde kısıtlayıcı etkisi, çalışmanın başlıca sonuçlarındandır[6]. Bu sonuçların birleşimiyle gelinen noktada, Avrupa bütünleşme süreci ulusal siyasi düzlemde halkları da içeren bir tartışma ve çekişme konusu oluşturarak giderek siyasileşmekte ve fonksiyonalist sonrası bir özellik

---

vazgeçme söz konusu değildir. Süreç devletlerin kontrolünde olup, ortak kurumlar devlet temsilcileri arasında karar almayı kolaylaştırmak amacıyla oluşturulmaktadır.

[5] Avrupa siyasal bütünleşmesinde dış güvenlik (savunma işbirliği dâhil) boyutunun etki ve önemi yadsınmamakla birlikte, bu çalışmada ağırlıklı olarak kurumsal, siyasal ve tutumsal bütünleşmenin dönüşen ilişkisi üzerinde durulacaktır. Güvenlik bütünleşmesi üye devletler ve toplumların Karl Deutsch'un öngördüğü "güvenlik topluluğuna" dönüşümü olarak tanımlanabilir, bu topluluğun üyeleri arasında sağlanan barışçıl değişim sonucu anlaşmazlıkların çözümünde fiziksel güç kullanımı veya tehdidi meşru bir araç olmaktan çıkmış ve devletler kurumsallaşmış prosedürler aracılığıyla iletişim kapasitelerini de geliştirmişlerdir.

[6] Bu çalışmada incelenmemekle birlikte ortak dış politika, güvenlik ve savunma bütünleşmesi alanlarında ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık arasındaki etkileşim ve kaynaşmanın zamanla arttığı ve bu alanlarda kurumsal anlamda karma bir yapılanmanın oluştuğu ileri sürülebilir. Dolayısıyla Lizbon Antlaşması'na dek hükümetlerarası sütun altında gelişen güvenlik bütünleşmesi, bu yapısal ayrıma rağmen, ortak iç politikalarla bazı benzer kurumsal dinamikler sergilemektedir, bkz. Howorth (2011).

kazanmaktayken, AB karar alma süreci ve siyasal/yönetişim modeli ise fonksiyonalist (elitist, teknokratik, düzenleyici ve depolitize) görünümdedir.

2. 1950 Ortaları ve Avrupa bütünleşmesinin kuruluş dönemi

Birleşik Avrupa ideali Avrupa düşünce tarihinin vazgeçilmez temalarından biri olmakla birlikte, bu ülkünün uluslararası ilişkiler pratiğine aktarılması, ancak 1945 sonrasının özgün konjonktürde gerçekleşebilmiştir. Soğuk Savaşın iki kutuplu düzeni altında Doğu Avrupa'dan ayrılan Batı Avrupa'nın altı ülkesinde (Fransa, Batı Almanya, İtalya ve Benelüks ülkeleri) bölgesel bütünleşme fikri, hem ortak bir pratik gereksinim (ulusal kaynakların birleştirilmesi ile yeniden yapılanma ve kalkınma sağlama) hem de uzun erimli bir siyasi proje olarak destek bulmuştur. İlk aşamada Kömür ve Çelik Topluluğu olarak gelişecek bütünleşme projesi, ulusüstü bir uzlaşmaya dayanmaktaydı: iki sektörle sınırlı olsa da serbest ticaret alanın ötesinde gerçek bir ekonomik bütünleşme ve gerçek karar alma yetkilerine sahip yeni bir örgüt oluşumu (Lindberg ve Scheingold, 1970: 15). Bu uzlaşma altında politika bütünleşmesi ve kurumsal bütünleşme sinerjisi yaratılıyor ve sektörel bütünleşmeden genel ekonomik bütünleşmeye geçişle birlikte kurumsal ulusüstücülüğün de gelişeceği öngörülüyordu.

Savaş sonrası Avrupa'da ulus devletin geçici gözden düşüşü ve ulusal sembollerin devre dışı bırakılması, ortak problemlerin çözümünde ulusal ötesi işbirliğinin gerekliliği ve yeni (elitist ve teknokratik) siyaset tarzının uygulanması için önemli bir fırsat sunmaktaydı[7]. Yükselen pragmatizm ve problem çözme mantığı, Avrupa Topluluğu'nun (AT) işleyişine de yansıyacak ve yetkin teknokratları kontrol görevi, ulusal parlamenterlere değil, ulusal hükümet temsilcilerine verilecekti. Bu nedenle teknokratlarca tasarlanan ilk Avrupa Topluluğu planı, ancak altı ülke siyasi liderlerinin nihai uzlaşması sonrası Avrupa kamuoyuna sunulacaktı (Lindberg and Scheingold, 1970: 22).

Topluluğun etkin işlemesi uğruna yaratılan bu potansiyel meşruiyet açığının Avrupa halklarının izin verici (*permissive*) konsensüsüyle dengelenebileceği düşünülmekteydi. Konsensüs ile varsayılan, bütünleşme sürecinin elitist niteliği ve ekonomik bütünleşmenin genel çerçevesi üzerine kamu desteğinin varlığıydı. Ayrıca bütünleşme teknik, yani siyasi açıdan tartışmalı olmayan alanlarda gerçekleştiği sürece elitler fazla bir kamu ilgisi ve baskısıyla karşılaşmayacaklardı (Lindberg and Scheingold, 1970: 62). Diğer bir deyişle, bütünleşme, geniş kitlelerin fazlaca katılımı olmaksızın teknokratik elit alanlarında dikkati çekmeyecek şekilde (*integration by stealth*) ilerleyecekti. Böylece aşağıda değinilecek orijinal kurumsal (ve

[7] Savaş sonrası dönem Avrupa uluslararası siyasetinde pragmatizmle idealizmin birlikte görüldüğü nadir dönemlerden biriydi. Yeni bir Avrupa düzeni beklentisi federalist düşünce ve akımları da siyasi ve entelektüel gündeme getirmekteydi. Bununla birlikte pragmatizm ve idealizm uyumu ulusüstücülüğe koşulsuz destek anlamına gelmemekteydi. Avrupa Savunma Topluluğu gibi ılımlı ve pratik ulusüstücülüğü aşan iddialı (federalist) projeler siyasi destek bulamayacaktı.

siyasal) bütünleşme modeli ile tutumsal bütünleşme arasında simbiyotik bir ilişki öngörülmekteydi.

3. 1960 Ortaları ve orijinal bütünleşme modelinin sınanması

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) (ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) geçiş ve 1960 başlarında AET altında hızlanan Avrupa (ekonomik) bütünleşmesi, siyasi bütünleşmeye yönelik iyimser beklentileri yükseltmişse de 1965 krizi orijinal bütünleşme modelinin tartışıldığı ve sorgulandığı bir dönem olmuştur[8].

Bütünleşme modelini "Monnet ortaklık yöntemi" olarak tanımlayan Helen Wallace (1996: 42-43)'ya göre yöntemin başlıca özelliği, politika bütünleşmesi ile kurumsal bütünleşme arasında ve özellikle Avrupa Komisyonu ve (Bakanlar) Konseyi arasındaki sinerjiydi. Komisyon'un zamanla artacak yürütme rolü ile Konsey'in müzakere forumu ve ortak kararları meşrulaştırıcı işlevinin etkin bir kurumsal denge sağlaması beklenmekteydi. Adalet Divanı'nın Topluluk içinde hukukun birörnek yorumlanması ve uygulanmasını sağlayıcı görevi yanında Komisyon-Konsey diyaloğu, Avrupa Parlamentosu'nun (AP) oldukça sembolik, bazen maddi ve nadiren belirleyici, müdahaleleriyle esnekleştirilecekti (Wallace, 1996: 43). Komisyon lehine değişmesi beklenen kurumlar arası güç dengesine koşut olarak, ilgili aktörlerin siyasi eylem ve beklentilerinin, özellikle yetki delegasyonunun geçerli olduğu politika alanlarında, Topluluk kurumlarına yönelmesi de öngörülmekteydi. Ayrıca siyasi, ekonomik ve idari elitler dönüşen Avrupa yönetişimi altında sosyalleşirken, geniş kitlelerin bütünleşmeye desteği de sürecekti. Böylece politika ve kurumsal bütünleşmeden tutumsal bütünleşmeye (elit sosyalleşmesi ve halkların izin verici konsensüsü) yayılacak olan Avrupa siyasal bütünleşmesi siyasal bir topluluk oluşturma yolunda hızla ilerleyecekti[9].

Bütünleşme süreci ve siyasi topluluk beklentisi, Fransa Devlet Başkanı de Gaulle'ün Komisyon'un önerdiği iddialı reform paketine karşı çıkmasıyla 1965 yılında patlak veren siyasi kriz nedeniyle sekteye uğramıştır. Krizi sonlandıran ve ulusal hükümetlerin hem bütünleşme süreci hem de siyasi topluluk oluşum sürecindeki merkezi (ve frenleyici) rolünü pekiştiren Lüksemburg uzlaşması, aynı zamanda Topluluk modeli altında gelişebilecek ulusüstü siyasal bütünleşmeyi de frenlemiştir[10].

---

[8] AET bütünleşmesinin iyimser bir siyasi analizi için bkz. Lindberg (1963).

[9] Siyasal bütünleşme süreci ve siyasal topluluk inşası ilişkisi Ernst B. Haas'ın klasikleşmiş bütünleşme tanımında da vurgulanmaktaydı. Haas (1958), bütünleşmeyi şöyle tanımlamaktaydı: "birçok farklı ulusal ortamdaki siyasi aktörlerin bağlılıklarını, beklentilerini ve siyasal aktivitelerini, kurumlarının önceden var olan ulusal devletler üzerinde yargı yetkisine sahip olduğu veya bunu talep eden yeni bir merkeze doğru kaydırmaya ikna edildikleri bir süreç. Siyasal bütünleşme sürecinin son ürünü, var olanların üzerine koyulacak yeni bir siyasal topluluktur".

[10] Bu kriz, AB düzleminde Komisyon-Konsey diyaloğuna dayanan ortak karar alma sürecini Komisyon aleyhine etkilerken, öngörülen ulusüstü kurumsal bütünleşme modelinin uygulanmasını da sekteye uğratmıştır. Ayrıca kriz ile birlikte Topluluk karar alma sürecinde

Topluluk yöntemi, tüm kurumların, özellikle üye devlet temsilcileriyle müzakereleri yürüten Komisyon'un beklenti ve davranışlarını koşullandıran prosedürel bir yasa niteliğindeydi (Pollack, 2005: 18). Hükümetlerarası müzakere ve pazarlık sürecine atanmış ancak bağımsız üyelerden oluşan Komisyon'un müdahalesi, bütünleşmenin çoğunlukçu olmayan bir siyaset tarzı benimsediğinin göstergesiydi. 1965 krizi, karar alma sürecindeki kurumlar arası çekişmeyi Topluluk kurumları ve üye devletler arasında ulusüstü-hükümetlerarası gerginliğine dönüştürmüştür. Bununla birlikte siyasileşen bütünleşme süreci, parlamenter siyasete karşı uzak duruşunu koruduğu gibi, demokratik siyasi güçler yerine sosyo-ekonomik çıkar gruplarıyla bağlantıya geçmiştir (Streeck ve Schmitter, 1991).

Topluluk yöntemi dikkati çekmeyen bütünleşme aracı olarak da eleştirilmiştir. Bu yöntemin farklı unsuru, AB düzlemine aktarılan yetkilerin kapsamından çok, bu yetkilerin nasıl ve kimlerce kullanıldığı, yani oluşturulan kurumsal sistemdir. Bu farklılık ise kısaca seçilmemiş (çoğunlukçu) kurumlar, çoğunluk kararları ve bağlayıcı (ve birörnek) mevzuat olarak tanımlanabilirdi. Özellikle Komisyon'un yasama ve inisiyatif kullanma yetkisi, üye devletleri Avrupa bütünleşmesi sürecine bağlamada önemli bir araçtı (Majone, 2005). Topluluk yöntemini çoğunlukçu olmayan kurumlara yetkilerin aktarımı olarak gören Majone (2005: 36-40), bu yöntemin "bütünleşme-demokrasi" çelişkisine yol açtığını ileri sürmüştür. Yöntem, parlamenter demokrasi ve güçler ayrılığı temel ilkelerini ihlal ederek AB'nin işleyişinde demokrasi açığı (parlamenter demokrasi kurum ve pratiklerinin yokluğu veya yeterince gelişmemiş olması) oluşumuna neden olmuştur.

Bununla birlikte AB demokrasi açığı, siyasa bütünleşmesinin piyasa bütünleşmesi (negatif bütünleşme) ile sınırlı kaldığı ve elitlerin Avrupa konularını ulusal düzlemdeki siyasi tartışmalardan yalıtabildikleri sürece hoşgörüyle karşılanabilirdi. Bu bağlamda Topluluk modeli/yöntemi ve bütünleşmenin seçkinci niteliği ile kitlelerin izin verici konsensüsüne dayandırılması arasında yakın bir ilişki bulunmaktaydı. Dolayısıyla, Topluluk yönteminin alternatif yönetişim tarzları karşısında sorgulanması ile halk kitlelerinin Avrupa bütünleşmesini sorgulamaya başlamalarının 1990'lara denk gelmesi rastlantı sayılmamalıdır.

Avrupa kamuoyunun dikkatini çekecek ve Avrupa projesini siyasi hale getirecek öneme sahip ekonomik ve parasal birlik oluşumunun 1970 ve 1980'ler boyunca uygulamaya konulamaması, bütünleşme model/yöntem ve

---

asıl yetkin ve meşru siyasi aktörlerin ulusal üye hükümetler olduğu gerçeği açığa çıkmıştır. Kurumsal bütünleşmenin yeniden ulusallaşması olarak görülebilecek bu durum, Topluluk siyasetinde, ileri dönemlerde daha belirginleşecek olan ulusal siyaset düzlemini geri getirecek ve Topluluk modelinin demokratik meşruiyetinin sorgulanmasına yol açacaktı. Bununla birlikte, 1960 sonları ve 1970 başları Avrupa bütünleşmesinde kurumsal ve tutumsal boyutların ciddi anlamda ayrıştığı yıllar olarak görülmemelidir. Bu ayrışma, çelişkili bir şekilde bütünleşmenin parasal birlik ve ortak güvenlik ve savunma alanlarına doğru yeni bir ivme ve içerik kazandığı 1990'larda daha belirgin olarak hissedilecekti.

konsensüs dengesini bozmasa da, bütünleşme yöntemi, gerek Topluluk kurumsal çerçevesi içinden gerekse dışından sorgulanmaya başlanmıştır. 1965 krizi, Monnet yönteminin sınırlarını açığa çıkardığı gibi, sonraki dönemlerde Topluluk karar alma sürecinde belirginleşecek Gaullist müzakere yöntemine ortam hazırlamıştır (Wallace, 1996: 45-46). Bu alternatif yöntem, Komisyon-Konsey dengesini Konsey lehine değiştirirken, ulusal temsilcileri de birbirlerine karşı görece pazarlık pozisyonlarında daha duyarlı kılmakta ve sosyo-ekonomik çıkar temsilcilerini ise Komisyon'dan çok, ulusal kanallara bağlamaktaydı (Wallace, 1996: 46-47). Dolayısıyla 1960 sonlarından başlayarak 1970'lerin ekonomik durgunluk ortamında daha da hissedilecek yeni bir bütünleşme paradoksu söz konusuydu: Topluluk içinde siyaset ve siyasanın ayrılması. Demokratik siyaset, ulusal düzlemle sınırlı kalıp Avrupa düzlemine yayılamazken, ulusal politikalar ise hızla Avrupalılaşmaktaydı (Bache ve George, 2006: 145).

4. 1970 Ortaları: Gevşeyen topluluk modeli ve bütünleşme süreci bağlantısı

Ulusüstü reformlara karşı direnişin ardından yeni canlanma girişimiyle gelen 1970'ler, yükselen beklentilere karşın korumacılık önlemleriyle parçalanmış bir Avrupa pazarı, uygulamaya konulamamış ekonomik ve parasal birlik projesi ve karar alma sürecinde kilitlenme ile özdeşleşen verimsiz bir dönem olarak anılmaktadır[11].

Kurumsal bütünleşme açısından bu dönem, genişleyen Topluluk içinde hükümetlerarası müzakere yönteminin öne çıktığı ve kurumlar arası güç dengesinde Komisyon'a karşı 1974 Paris Zirvesi'yle oluşturulan AB Konseyi'nin önem kazanmaya başladığı yıllardır. AB Konseyi, yeni bir pragmatizm örneği olarak Fransa-Almanya işbirliği için uygun bir platform olduğu gibi, Avrupa konularında siyasileşecek toplumsal tartışmalar için de bir fırsattı (Wallace, 2009: 15). Hükümet ve Devlet Başkanlarını stratejik karar alma sürecine dâhil eden AB Konseyi, Topluluğun siyasi bilinirliğini artırsa da, bu tanınma elit düzleminde geçerliydi. AB Konseyi'nin varlığı, Topluluğun seçkinci yanlılığını güçlendirmekteydi.

Aynı yıl AP üyelerinin doğrudan ve tek dereceli seçimlerle seçilmesi kararı, Komisyon-Konsey çekişmesine ek olarak, ulusüstücülük-hükümetlerarasıcılık ekseninde Parlamento ve AB Konseyi arasında potansiyel bir kutuplaşma getirecekti. AP'ye doğrudan seçim kararı bu

[11] Ulusal siyaset sahnesinde beliren yeni liderler ve Avrupa uluslararası sisteminde başlayan Detente açılımı, bütünleşme sürecini de yakından etkilemişti; Avrupa siyasi liderleri 1969 Lahey Zirve'sinde üçlü reform paketini onaylamışlardı. Birinci boyut, 1965 krizinden arta kalan mali reformların tamamlanması, ikinci boyut ise yine geçmişin mirası olan birinci genişleme sürecinin gerçekleşmesi ve son olarak iddialı bir derinleşme örneği olarak görülebilecek ekonomik ve parasal birlik projesi ile dış politika alanında daha ılımlı bir işbirliği girişimi olan Avrupa Siyasal İşbirliği oluşumudur. İngiltere'nin üyeliği ile değişebilecek Topluluk içi siyasi güç dengesi karşısında Fransa ve Almanya, ulusal tercihlerini tamamlama-derinleşme ekseninde yakınlaştırmaktaydı.

olasılığı esnekleştirirken, yeni Konseyin tümüyle hükümetlerarası bir nitelik kazanmaması için toplantılara Komisyon Başkanı ve bir Komisyon üyesinin katılımı sağlanmıştı. Aslında kurumsal bütünleşme konusunda yaşanan bu pratik uzlaşma, Topluluğun siyasi proje olarak da tartışılmaya başlandığının göstergesiydi[12]. Diğer yandan, AB Konseyi-AP dengelemesi, gelecek siyasi model/düzen konusunda üye ülkeler arasında süregelen görüş ayrılıklarını uzlaştırma çabası olarak da algılanabilirdi.

Politika bütünleşmesinin değerlendirmesine geçmeden önce, ilk kez Haziran 1979'da yapılan doğrudan seçimlerin genel etkilerine kısaca değinmek yararlı olacaktır. 1975 tarihli Brüksel Antlaşması'yla AP'nin bütçe prosedüründeki yetkileri artırılmış ve zorunlu olmayan harcamalarda Parlamento'ya son sözü söyleme yetkisi tanınmıştı. Bu reformlar AP'yi bütçe politikasının önemli bir aktörü yaparken, yasama alanında daha çok danışma yetkileriyle sınırlamaktaydı. Kurumsal demokrasi açısından bakıldığında sorun, ulusal düzlemden Avrupa düzlemine aktarılan yasama yetkilerine karşılık, AP açısından ne demokratik denetlenebilirlik ne de yasamaya ilişkin girdi kazanımının bulunmamasıydı (Chryssochou, 2003: 369). Ayrıca Avrupa demokrasi açığı, karar alma sürecinde ulusal parlamenterler aleyhine hükümetleri ve bürokratları kayırmaktaydı. Bu bağlamda doğrudan seçimler, AB Konseyi ile daha genişleyen bu açığı, AP'ye doğrudan meşruiyet kazandırarak dengeleyebilecekti.

Avrupa Tek Senedi (ATS) ile başlayan parlamenter demokratikleşme süreciyle AP'nin yasama, denetim ve atama yetkileri düzenli olarak artmış ve Parlamento 1990 sonrası anayasal reform sürecinin en kazançlı kurumu olmuştur. Bununla birlikte AP'nin, Topluluk siyasal sistemini meşrulaştırıcı (ve ona istikrar kazandırıcı) rolü, yani kitlelerin ve elitlerin desteğini kazanarak ve Topluluk ile aralarında etkin bağlantı oluşturarak, temsili demokrasiye hizmet etmesi konusunda yetersizliği sürmektedir[13].

AB'nin demokratik meşruiyetini ve kamusal desteğini artırmada Birliğin seçilmiş organı olarak AP'nin karşılayamadığı beklentiler bir yana, AP'nin zamanla güçlenen statü ve yetkilerine karşın, Topluluk yöntemi

---

[12] 1970'lerin ikinci yarısından başlayarak kısaca Güney genişlemesi olarak bilinen Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in başvuruları ve bunların değerlendirilmesi sırasında Topluluk kurumları ve önde gelen üye devletlerin sıkça dile getirdiği üyeliğin bu ülkelerde demokrasinin pekiştirilmesi aracı olduğu retoriği, genişleme politikasında ekonomik ve müktesebat ağırlıklı katılım kriterlerinden çok siyasi koşullara (demokrasi ve insan haklarına saygı) önem verilen bir eğilim oluşturmuştur. Demokratikleşmeye verilen bu önem Topluluğun problem çözücü bir rejimden, ortak değerler topluluğuna doğru geliştiğinin ve daha normatif bir siyasal sistem oluşumunun göstergesiydi. Güney genişlemesi ve AT kimlik ve siyasal topluluk ilişkisinin analizi için bkz. Sjursen (2006).

[13] 1979 seçimlerinden bir yıl önce yapılan Eurobarometre anketlerine göre AB vatandaşlarının sadece %43'ü AP ve faaliyetleri hakkında görsel basında bir şey duyduklarını bildirmişlerdir. 1991 tarihli aynı ankete göre vatandaşların % 56'sı AB siyasi hayatında AP'nin önemli rol oynadığını kabullense de, bu oran 1998 yılı sonuçlarının daha altındadır. AP için kamu desteği, genişleyen yetkilerine karşın, düşme eğilimi içindedir. Bunun bir göstergesi de 1979 yılında % 63 olan AP seçimlerine katılım oranının % 40'lara düşmüş olmasıdır. Bu konuyla ilgili bkz. Scully (2000) ve Farell ve Scully (2007).

altında süregelen bütünleşme-demokrasi ödünleşmesini değiştirememesi de dikkat çekicidir (Majone, 2010: 13). Bu durum AP'nin, Komisyon'un yasama teklifi sunma yetkisini sahipleneceği gerçek bir parlamentoya dönüşme konusundaki isteksizliği kadar, diğer kurumların da bütünleşmeye demokrasiden daha fazla değer verdiklerinin göstergesidir. Başka deyişle artan yetkilerine karşın AP, Komisyon'a politika önceliklerinde ve siyasi eylemlerinde destek sağlayabilecek parlamenter bir kuruma dönüşemediği gibi, AB de gerçek anlamda parlamenter demokrasiye dönüşememiştir (Fusacchia, 2006: 257).

1970'ler politika bütünleşmesi açısından tümüyle verimsiz değildi; bazı sektörel politikalarda uyum sağlanırken, çevre gibi yeni politika alanları ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu gibi yeni politika araçları devreye sokuldu. Ancak bu girişimlere karşın temel sorun; hangi araçların hangi amaçlara veya Avrupa modeline hizmet edeceği konusunda görüş birliği olmamasıydı (Wallace, 2009: 15). Ayrıca, birörnek bütünleşme modelinin uygunluğu da sorgulanmaya başlamıştı. Bu durumu tetikleyen, karar alma yöntemlerinin farklı politika alanları arasında giderek bölütlenmesi (*segmentation*) ve sektörler arasında giderek farklılaşan dikey ve yatay yetki dağılımıydı (Wallace, 1996: 48-52)[14]. Topluluk yöntemi, politika bütünleşmesindeki bölütlenme nedeniyle baskın yönetişim yöntemi olmaktan uzaklaşmaktaydı. Bunun diğer bir nedeni, ulusal egemenliği yakından ilgilendiren alanlarda (iç güvenlik, dış politika ve ekonomi ve para politikaları gibi) ve Topluluk hukuki ve kurumsal çerçevesi dışında yürürlüğe konan politika eşgüdüm ve işbirliği mekanizmalarıydı[15].

Bölütlenme eğilimi sektörel olduğu kadar kurumsaldı. Örneğin Konsey çerçevesinde bazı konseyler (Genel İşler Konseyi veya Ekonomik ve Mali İşler Konseyi gibi) öne çıkarken, diğerleri (Tarım Konseyi) de politika özerkliği kazanmaktaydı. Bu durum Konsey'de yatay tutarlılık sorunu yaratırken, politikaların reformuna karşı ciddi direnmeye, yani Fritz Scharpf (1988: 267)'in "ortak karar tuzağı" olarak adlandırdığı açmaza, yol açmaktaydı. Topluluk yönteminin "problem çözücü" mantığı, Konsey karar alma sürecinde baskın pazarlık ve müzakere yöntemlerine yenik düşmekteydi. Bunun sonucunda ortak kararlar, en uygun çözümlerden çok, uzlaşmalarla varılan optimal-altı sonuçları yansıtmaktaydı (Scharpf, 1988: 255). Bu durum hiçbir üye devleti tatmin etmese de devletler bütünleşmeden çekilememekte ve "parçalanma olmaksızın hayal kırıklığı' ve 'ilerleme olmaksızın toparlanma' ikilemi hüküm sürmektedir (Scharpf, 1988: 256).

Scharpf (1988: 261)'e göre ortak karar tuzağından kurtulmanın yolu; ortak kırılganlıklar, ortak kimlik ve ortak gelecek bilinciyle gündeme

---

[14] Kurumsal bütünleşme alanında değişim iki yönlü açıklanabilir: yetkilerin ulusal düzlemden AB düzlemine devri veya yetkilerin dikey paylaşımı ve AB düzleminde özellikle yasama ve yürütme yetkilerinin Birlik kurumları arasında paylaşımı veya yetkilerin yatay paylaşımı. AT'nin karar alma sürecine konu olan bölütlenme eğiliminin farklı politika alanlarında karşılaştırmalı ve ayrıntılı analizi için bkz. Wallace, Wallace ve Webb (1977).

[15] Topluluk yöntemine alternatif yeni yönetişim tarzları için bkz. Wallace (2006).

gelecek ortak çıkarlar, değerler ve normlara doğru yeni bir açılımdı. Bu değişim, hükümetlerin pazarlık tarzından problem çözme mantığına geçişlerini ve daha etkin karar ve politikalara yönelmelerini kolaylaştıracaktı. Doğrudan seçimlerle aynı yıl uygulamaya konulan Avrupa Para Sistemi, yeni bir reform sürecinin ilk belirtilerindendi. Ancak bu çabaların Topluluk çapında ortak bir yükümlülüğe dönüşebilmesi için büyük bir pazarlığa gereksinim vardı. Bu pazarlık, tek Avrupa pazarı programı ve kurucu antlaşmaların ilk kez ciddi olarak gözden geçirildiği 1986 tarihli ATS altında gerçekleşecekti.

5. 1980 Ortaları: Canlanan bütünleşme süreci ve çok düzlemli düzenleyici sistem inşası

Hooghe ve Marks (1997: 1)'ye göre 1980 ortaları ile başlayan yeni dönem, Avrupa bütünleşmesinin geleceğini belirleyecek iki büyük pazarlık içermekteydi: ATS ile başlayan piyasa derinleşmesi programı ve kurumsal reformlarla ivme kazanacak siyasal sistem oluşumu. Bu pazarlıklar sonucunda AT, farklılaşan bir sisteme dönüşmekteydi: ulusüstü, ulusal ve ulusal-altı karar alma düzlemlerindeki yetkin kurumları ve aktörleri kapsayan çoklu yönetişim sistemi[16].

Yazarlar, Avrupa siyasal sistemi üzerine iki rakip projeden söz etmekteydi: neo-liberal proje ve düzenlenmiş kapitalizm. Birincisi ulusal hükümetler arasında siyasi otoriteyi parçalarken, Avrupa çapında piyasa bütünleşmesiyle birlikte piyasaların (ulusüstü) siyasi müdahaleden yalıtımını amaçlıyordu[17]. Ulusüstü siyasal sistem oluşumuna karşı çıkan neo-liberaller ulusal hükümetleri, ulusal siyaset ve Avrupa pazarlığı arasındaki tek aracı olarak görmekteydi (Hooghe ve Marks, 1997: 8)[18]. Proje, Avrupa düzleminde piyasayı düzenleyebilecek demokratik kurumları reddederken, dolaşımdaki üretim faktörlerine çekici bir düzenleyici ortam sağlamak adına ulusal hükümetlerin rekabetini tetikliyordu.

Düzenlenmiş kapitalizm projesi ise Avrupa yönetişimine sosyal demokratik boyut kazandırmak amacıyla piyasa-geliştirici ve piyasa-destekleyici yasal mevzuat önermekteydi. Proje ayrıca AT/AB'nin düzenleme kapasitesini artırmak adına AP'nin güçlendirilmesi, belli sosyal grupların hareketliliğinin desteklenmesi ve yasama sürecini kolaylaştırıcı

---

[16] Neo-liberal dönüşüm ve çok düzlemli yönetişim ilişkisi için bkz. Harmes (2006). Avrupa bütünleşmesinin çok düzlemli yönetişim açısından incelenmesi üzerine bkz. Hooghe ve Marks (2001).

[17] Bkz. Scharpf (1996).

[18] Neo-liberalizm ve hükümetlerarası yaklaşımın bağdaşırlığı, "liberal hükümetlerarasıcılık" olarak adlandırılacak yeni bir Avrupa bütünleşmesi kuramsal modeli gelişimine ortam hazırlayacaktı. Bu modelin bütünleşme sürecinin önemli tarihsel pazarlık süreçleri ve kararlarına (ATS dâhil) uygulanması üzerine bkz. Moravcsik (1998).

kurumsal reformlar (Konsey'de nitelikli oyçokluğunun getirilmesi gibi) önermekteydi (Hooghe ve Marks, 1997: 4)[19].

Bu projelerle Avrupa siyaset alanına ulusüstücülük-hükümetlerarasıcılık bölünmesine ek olarak, ekonomik eşitlik ve devletin rolü bağlamında yeni bir Sol-Sağ bölünmesi gelmiştir (Hooghe ve Marks, 1997: 5). Sol kesim ulusüstücülük ve düzenlenmiş kapitalizme yakın dururken, sağ kanat milliyetçiler ise neo-liberalizmi desteklemekteydi. Neo-liberaller muhafazakâr Thatcher yönetimindeki İngiltere'de, kıtanın diğer liberal ve muhafazakâr partileri arasında ve ulusal ötesi sermaye kesimleri (ERT) arasında ve son olarak Komisyon'un Rekabet Genel Müdürlüğü içinde güçlüyken, Avrupa'daki çoğu merkez-sol parti ile ulusal ve Avrupa düzleminde sendikacılar (ETUC), çevreciler, yeşiller ve en önemlisi Delors Komisyonu ve AP, düzenlenmiş kapitalizm projesini desteklemekteydi[20].

Avrupa Tek Pazarı programı üzerine yaygın görüş neo-liberalizm, serbestleştirme ve karşılıklı tanıma ilkesi altında "negatif bütünleşmeyi" (ekonomik değişimi sınırlayıcı ulusal kuralların kaldırılması) öne çıkarsa da, getirilen kurumsal değişiklikler (özellikle tek pazarın tamamlanması adına ulusal mevzuatın uyumlaştırılmasına ilişkin kararların nitelikli oyçokluğuna bağlanması) "pozitif bütünleşmeyi" de (kaldırılan ulusal kurallar yerine ortak kuralların kabulü) canlandırmıştır[21]. Hatta Young (2005: 103), Avrupa piyasa bütünleşmesi projesinde pozitif bütünleşmenin görece ağırlığına dikkat çekerek, tek Avrupa pazarının serbestleştirici olmaktan çok yeniden düzenleyici olarak tanımlanmasının daha uygun olacağı görüşündeydi.

ATS reformları düzenlenmiş kapitalizme hizmet eden politika araçlarını da kapsamaktaydı; piyasa bütünleşmesiyle birlikte artan rekabet baskısı karşısında ekonomik ve sosyal uyumu teşvik için yapısal politika ve fonlar[22]. Bu amaçla Topluluk bütçesinde yapısal fonlara ayrılan miktarı iki katına çıkaran peş peşe iki reform paketi (1988 ve 1992) yürürlüğe girecekti. Bu reformlarla genişleyen Topluluk içinde üye ülkeler, bölgeler ve gruplar arasında daha çok hissedilecek rekabet-uyum çelişkisi, kısmen olsa da, dengelenecekti[23].

---

[19] Düzenleyici kapitalizmin özünde AB'de demokrasinin derinleşmesi düşüncesi yatmaktaydı, bkz. Schmitter (1996b).

[20] Avrupa Tek Pazarı programı ve bu girişimin diğer ortak politika ve kurumsal reformlarla ilişkilendirilmesinde Delors Komisyonu'nun öncü rolü akademik çevrelerde yaygın onay görmüştür. Bu konuda örnek bir çalışma olarak bkz. Ross (1995).

[21] Avrupa Tek Pazarı oluşumuna ilişkin bkz. Egan (2010). Tek pazarın yönetişim boyutuna ilişkin bkz. Armstrong ve Bulmer (1998).

[22] ATS, reform sürecinin tamamlanma ve derinleşme unsurlarına genişleme unsurunu da eşzamanlı eklemeyi başarmış belki de tek büyük pazarlık örneğidir. Üye hükümetler arasındaki stratejik pazarlığa, Topluluğa yeni katılan İspanya ve Portekiz'in de dâhil edilmesi, bölgesel politikaların reformu ve yapısal fonların artırımı konusunda (İrlanda ve Yunanistan'ı da kapsayan) yeni bir "uyum" grubu oluşturacaktı. Bu oluşum, genişleyen Birlik içinde ülke ve bölgeler bazında siyasileşecek sosyo-ekonomik bölünmenin temelini oluşturmaktaydı.

[23] Uyum politikası ve yapısal fonlar Avrupa bütünleşmesi analizinde çok düzlemli yönetişim perspektifinin ilk uygulandığı alanlardandır. Bu konuyla ilgili bkz. Hooghe (1996).

Düzenleyici kapitalizm destekçileri için umut verici diğer bir gelişme Delors'un girişimiyle sendikalar ve işverenlerle başlatılan sosyal diyalog süreci ile sosyal politikanın kapsamı ve karar alma sürecine ilişkin hükümlerdi[24]. ATS, Avrupa sosyal politikası için bir dönüm noktası olmasa da taraflar, başlangıç bölümünde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'na uygun şekilde temel hakları geliştirmek adına birlikte çalışmayı üstlenmekteydi (Aybars, 2012: 464). 1989'da İngiltere dışında tüm üye ülkeler Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nı kabul edecekti.

Düzenleyici kapitalizmin diğer bir gündem maddesi demokratikleşmenin derinleşmesiydi. Bu düşüncenin temelinde liberal demokrasi ilkelerini AT düzlemine genişletmek ve "Vatandaşlar Avrupa'sı" projesi yatmaktaydı (Hooghe ve Marks, 1997: 12). Bu model altında Avrupalılar; siyasi partiler, çıkar grupları ve sosyal akımlar aracılığıyla özellikle refah ve piyasa düzenlemesi konusunda istemlerini dile getirebileceklerdi. Ancak haklara dayalı birlik yolunda atılacak adımlar, yeni AB Antlaşması ile getirilecek, ATS altında AP'nin yasama sürecine daha fazla katılımını sağlayan prosedürel değişikliklerle yetinilecekti.

1985 sonrası dönem, eski araçların (ortak pazar gibi) yeni stratejik amaçlara uyarlandığı ve kesintili ilerleme (*disjointed incrementalism*) mantığını yansıtan bir reform süreci olarak değerlendirilmiştir. Wallace (1996: 53), ATS ile gelen yeni politika yapma yöntemini (*cooption*) bu evrimsel siyasa sürecinin uzantısı olarak görmüştür. Bu yöntem altında Avrupa siyasa sürecine sosyo-ekonomik elitler ve çıkar gruplarının yanında, bölgesel yeniden dağıtımın artan önemine bağlı olarak, bölgesel ve yerel aktörler da katılmaktaydı. Bu ulusal ötesi hareketliliğe yanıt olarak Konsey pazarlık süreci de değişmekteydi: oybirliği ve konsensüs arayışında bazı üye devletlerin ısrarcı tavrı; nitelikli oyçokluğu, yan-ödemeler ve paket diplomasisiyle, isteksiz üyeleri ikna etme ve uzlaştırma sürecine dönüşmekteydi (Wallace, 2009: 54)[25]. Aslında Avrupa Tek Senedi yöntemi ve problem çözücü yöntem, Topluluk yönteminin alt bileşenleriydi (Wallace, 2005: 79)[26]. Bu bağlamda prosedürel reformlar, bir yandan Topluluk yöntemini yeni Avrupa ekonomi politiğine uyarlarken, diğer yanda yeni ve/veya uyarlanmış yönetişim tarzlarına da zemin hazırlayacaktı[27].

1990'lara geçmeden önce ATS reform döneminin politika ve kurumsal bütünleşme sinerjisi kadar çekişmeli yönünü belirtmekte yarar

---

[24] Sosyal diyalog sürecinin değerlendirilmesi için bkz. Palier ve Pochet (2005).

[25] Bu yöntemin tetiklediği politika başarıları daha çok tek pazar ve ilgili alanlarında görülürken farklı yönetişim tarzlarının geçerli olduğu parasal politika, dış politika ve iç güvenlik gibi Yüksek Politika alanlarında ise somut başarılar daha azdı. 1980 sonlarında oraya çıkmış olan bu fiili durum, AB Antlaşması altında sütunlar arası bir nitelik kazanacaktı.

[26] Tek Pazar ve ATS reformlarının Avrupa kurumsal ve siyasa bütünleşmesinin gelişiminde ve özellikle orijinal Topluluk yönteminin Avrupa'nın değişen iç ve dış koşullarına uyarlanarak sürmesinde bir dönüm noktası oluşturduğu söylenebilir, bkz. Ludlow (1991).

[27] ATS ile getirilen kurumsal reformlar ve Topluluk karar alma sürecine etkileri üzerine bkz. Sbragia (1992) ve Keohane ve Hoffmann (1991).

vardır. ATS, karar alma otoritesini ulusal devlet düzleminden piyasa ve Avrupa düzlemine doğru iki yönde değiştirmiştir (Hooghe ve Marks, 1997: 2). Böylece Avrupa'da siyasi ve iktisadi yaşamın nasıl örgütleneceği ve AT'nin rolü geniş katılımlı bir siyasi mücadeleye dönüşmüştür. Ulusal sol-sağ çekişmesi AT'ye yansırken, bütünleşme de ülke içi çekişmeleri etkilemiştir. AT daha yetkin kararlar alırken ve ulusal gruplar bu kararları etkilemek için seferber olurken, Avrupa bütünleşmesi de siyasal partiler içinde ve arasında tartışılmaya başlanmıştır. Avrupa bütünleşmesinin ulusal siyasette giderek önem kazanması, hükümet liderlerini de etkilemiştir: Hükümet üyeleri kurumsal çıkarların savunucuları olarak değil siyasi tabanı, parti dayanışmasını ve seçimleri de düşünen siyasi parti liderleri olarak davranmak zorunda kalacaktı (Hooghe ve Marks, 1997: 18). Diğer deyişle siyasal elitler, yeni dönemin referandum krizleri karşısında halk kitlelerine daha duyarlı olmaya başlayacaklardı.

1990'larda Avrupa bütünleşmesi süreci daha da siyasileşerek "fonksiyonel-sonrası" bir özellik kazanmaya başlamıştır[28]. Hooghe ve Marks (1997: 6) bu değişimin AT karar alma sürecine de yansıyacağı görüşündeydi: Farklı düzlemlerden siyasi aktörlerin Brüksel'e doğrudan katılımlarının genişlemesi, daha az teknokratik, daha çekişmeli ve daha siyasileşmiş bir karar alma süreci için uygun koşulları yaratmaktaydı. Ancak bu görüşün yanılgısı, politika bütünleşmesinin siyasileşmesi ile kurumsal bütünleşmenin (ve siyasi sistemin) siyasileşmesini karıştırması veya eşanlamlı düşünmesidir. Bütünleşme süreci siyasileşirken (lobiler ve baskı gruplarının mobilizasyonu ve yeni çekişme boyutu ile) Topluluk izin verici konsensüse dayanan seçkinci bir proje olarak kalmakta ve dikkati çekmeyecek şekilde işlemekteydi. Doğrudan kamu baskısı ve denetiminden yalıtılmış karar alma süreci, siyasa başarımlarına odaklı teknokratik yönetim tarzını önemli ölçüde sürdürmekteydi. Kısaca AT, muhalefeti olmayan bir yönetişim örneği (Neunreither, 1998) ve çok düzlemli ve düzenleyici bir sistemdi.

6. 1990 Ortalarından 2000 ortalarına: Artan siyasi çekişme ve daha istikrarsız AB siyasal sistemi

Tek Pazar projesi Topluluk içinde yoğun bir "alçak politika" bütünleşmesi başlatmıştır (Laffan ve Mazey, 2006: 43). Projenin hızla uygulamaya konulması ve Avrupa kamuoyunun ilgisi, derinleşme taraftarları için eşsiz bir fırsattı. "Tek Pazardan Tek Paraya " sloganı altında yürütülen kampanya sonucu Haziran 1989'da toplanan AB Konseyi, Delors

[28] Tek pazar ile gündeme gelen siyasileşme, canlanan ekonomik bütünleşme sürecinin ulusal (ve altı) düzlemde artan etkisine bir tepki ve farklı çıkar gruplarının doğrudan AB düzleminde mobilizasyonu şeklinde ortaya çıkmıştır. 1960 ortalarındaki ilk siyasileşme akımı gibi elitist ağırlıklı olan ikinci siyasileşme akımı, ilkinden farklı olarak salt ulusal egemenlik üzerinden yürütülen bir çekişme olarak kalmayıp, devletin ekonomideki rolüne ilişkin bir Sağ-Sol boyutu da kazanmıştır (Hooghe ve Marks, 1997: 2-3).

Komitesi tarafından hazırlanan ekonomik ve parasal birlik (EPB) projesini, İngiltere'nin karşı çıkmasına karşın onaylıyordu. Sembolik değeri büyük olan bu girişim, aynı yıl diğer önemli bir sembolik olay (Berlin Duvarının yıkılması) ve yakın beklenti (iki Almanya'nın birleşmesi) karşısında iddialı bir siyasi içerik kazanıyordu. İki paralel Hükümetlerarası Konferans (HAK) sonrası Şubat 1992'de imzalanan AB Antlaşması (ABA) (Maastricht Antlaşması) Avrupa bütünleşmesi tarihinde etkisi süren sistemsel bir dönüşüm başlatmıştır[29]. Bu dönüşüm iki şekilde özetlenebilir: Birincisi, Avrupa bütünleşmenin ekonomik ve siyasi asimetrisinin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) hedefiyle birlikte kısmen ortadan kalkması, kısaca alçak politika bütünleşmesinden yüksek politika bütünleşmesine geçiş, ikinci olarak AT'den AB'ye dönüşümle canlanan siyasal sistem oluşumu.

Ancak Avrupa'da yaşanan dönüşüm ve siyasi geleceğe yönelik belirsizlik ortamı dahi AB devletlerini siyasal birliğin (ve projenin) anlamı ve stratejisi üzerinde uzlaştıramamıştır. Bunun somut sonucu yeni AB'nin yapısal bölünmüşlüğü, yani üç sütunlu yapısıdır. Antlaşmada vurgulanan tek kurumsal çerçeveye rağmen AB aslında ismen tek, karar alma rejimi olarak ikili ve doğası itibariyle çokluydu (Keukeleire ve MacNaughton, 2008: 66). Sütunlaşma altındaki karmaşık hukuki ve kurumsal yapı, Avrupa bütünleşmesi stratejisinde önemli bir değişimin başlangıcıydı (Laffan ve Mazey, 2006: 44). Yeni birliğin, Topluluktan daha ileri bir siyasi topluluğa işaret etse de, birörnek kalamayacağı açıktı. Sütunlaşma ile getirilen sistematik farklılaşmanın yanı sıra, müzakere ve referandumlarla bazı ülkelere tanınan "opt-out" seçeneğiyle ulusal farklılaşma da getirilmekteydi[30].

Sütunlaşma, bir anlamda 1990 öncesi fiili durumu, yani sektörler arası karar alma yöntemlerinin farklılaşmasını, meşrulaştırmaktaydı. AT sütunu altında Monnet yöntemi ve Tek Senet yöntemi daha ortak bir yönetişim modeli oluştururken, ikinci (ODGP) ve üçüncü (Adalet ve İç İşleri alanında İşbirliği) sütunlarında ise ulusüstü kurumların sınırlı katılabildiği ve Konsey ile AB Konseyi'nin yetkileri paylaştığı hükümetlerarası işbirliği yöntemi geçerliydi. Wallace (1996: 56-57)'ya göre İngiltere gibi ulusüstü bütünleşme

---

[29] Maastricht Antlaşması'nın günümüz Avrupa bütünleşmesine yansımaları (başarıları ve yetersizlikleri) üzerine kapsamlı bir analiz için bkz. Christiansen vd. (2012).

[30] HAK'ın sonuçlanması, İngiltere başbakanı Major'ın sosyal politika başlığının ana metinden çıkarılarak, ülkesinin imzalamayacağı, ayrı bir Sosyal Politika Protokolü olarak eklenmesi ve parasal birliğin üçüncü aşaması dışında bırakılması koşuluyla gerçekleşebilmiştir. Bache ve George (2006: 174) İngiliz hükümetinin parasal birliğe muhalefetini hükümetlerarası Avrupa modeline bağlılığıyla açıklarken, tek pazarın sosyal boyutuna karşı çıkmasını ise kapitalizmin örgütlenmesiyle ilgili farklı yaklaşımına bağlamıştır. Haziran 1992 tarihinde ABA'nın Danimarka referandumunda az farkla reddedilmesi bu ülkeyle de benzer bir uzlaşmayı zorunlu kılmıştır. Danimarka'ya EPB ve ortak savunma işbirliği alanında tanınan opt-out'lar sonucu Antlaşma ikinci referandumda (Mayıs 1993) az farkla kabul edilmiştir.

karşıtları için bu yöntem, diğer sütunların topluluklaştırılması olasılığına karşı önemli bir güvenceydi[31].

Dolayısıyla, başlıca reformlar AT sütununda getirilmiştir. Topluluğun yetkileri yeni alanlara doğru genişlerken, siyasi gücün merkezileşmesi olasılığına artı bir güvence olarak "yetki devri" ilkesi getirilmiştir. Kurumsal reformlar ise salt etkinlik arttırmayı değil demokrasi açığını da azaltmayı amaçlamıştır. Bu reformlarla AB'nin "problem çözücü" özelliği korunurken, kurucu antlaşmalarda ilk kez yer alan "Avrupa Vatandaşlığı" kavramı ile haklara dayalı bir Birlik oluşumunun önü de açılmıştır[32].

ABA'nın politika bütünleşmesi, kurumsal bütünleşme ve güvenlik bütünleşmesinde reformist sonuçlarına karşın tutumsal bütünleşmeye katkısı, özellikle referandum krizleri nedeniyle, olumsuzdur[33]. Akademik ve siyasi çevrelerde yaygın görüş, Maastricht sonrası dönemde kitlelerin AB kurumlarına ve karar alma sürecine aktif katılımları değilse de örtük desteğinin sona erdiğidir. Birçok ülkede bütünleşme sorgusuzca iyi olarak algılanmaktan çıkarken, AB'nin meşruiyeti de sıkça sorgulanır olmuştur (Wallace, 1996: 8, Bache ve George, 2006: 175). Öte yandan ulusal hükümetler de seçim siyaseti baskısıyla, Brüksel'de onayladıkları popüler olmayan önlemlerle ilgili AB'yi suçlayarak, Birliğin zaten tartışmalı meşruiyetini daha da sarsmışlardır[34].

Siyasileşme ve farklılaşma nedeniyle Maastricht sonrası AB "istikrarsız" (Wallace, 1996: 12) ve tamamlan(a)mamış (Wallace, 1996: 451) bir siyasal sisteme dönüşmüştür. Oysa AB'nin istikrarı, başta egemenlik–bütünleşme dengesi olmak üzere, bütünleşme boyutlarındaki karşıt güçlerin hassas dengesine bağlıydı. Derinleşme süreci, Birlik içinde gerek dikey (Avrupa-ulusal) gerekse yatay (kurumlar arası yetki dağılımı) rekabeti tetiklemiştir. Wallace (1996: 34)'ya göre bu tartışma Avrupa bütünleşmesinin nasıl bir süreç ve sistem olduğu (ve olması gerektiği) sorusu kadar, kurumsal boyutta ve sütunlar arasında süren Komisyon-Konsey rekabetiyle ilgiliydi. Ayrıca, bu tartışmanın nasıl çözümleneceği üzerine görüş birliği de yoktu: kimileri için sorun kurumsal yöntem ve politika sonuçlarıyla ilişkili olup "etkinliğin" artırılmasıyla giderilebilecekken, kimilerine göre ise çözüm her genişleme süreciyle daha

---

[31] Maastricht sonrası AB'de sütunlaşmanın genel değerlendirmesi için bkz. Winn (1997).

[32] ABA ile getirilen düzenlemelerin başında, Antlaşmanın dibace bölümünde yer aldığı şekliyle özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukuk devleti ilkelerinin, Birliğin temel ilkeleri olarak kabul edilmesi gelmektedir. Aynı ilkeler Antlaşmanın F maddesinde de yer almıştır. Bu ilkeler AB'nin normatif kimliğini öne çıkarırken, Birliğin Doğu genişlemesi politikasına, özellikle Kopenhag katılım koşullarına ve siyasi koşulluluk politikasına, dayanak oluşturmuştur.

[33] Bu konuyla ilgili bkz. Criddle (1993), Baker vd. (1994) ve Rattinger (1994).

[34] Laffan ve Mazey (2006: 43-44)'ya göre Avrupa bütünleşmesine azalan kamu desteğinin başlıca nedenleri arasında AB karar alma sürecinin şeffaf olmaması, AP'nin görece zayıflığı, Komisyon'un siyasi denetlenemezliği gibi kaygılar kadar, ulusal düzlemde yükselen milliyetçilik ki, bu ileride Avro şüpheciliğe dönüşecekti, ve kitlesel göç korkusu yer almaktaydı.

heterojen hale gelen Birlik içinde ülkeler arası güç ilişkilerinin, alternatif bütünleşme modelleri altında yeniden düzenlemesindeydi. ATS'nin başarısı, karar alma değişikliklerinin tek pazar mevzuatıyla ilişkilendirilmesindeydi. Oysa tek pazarın yerini alan EPB, kurumsal reform tartışmalarının dışında bırakılırken, ODGP ise ulusüstü kurumsallaşma için referans oluşturamamaktaydı.

Kurumsal sorunlar, bir yandan kaynakların üye devletler arasında dağıtımı pazarlıkları altında siyasileşirken, diğer yanda ayrı bir makro-siyasi tartışma olan genişlemeyle ilişkilendirilmiştir. Ancak genişleme bağlantısı dahi reform müzakerelerini ve sonuçlarını "kesintili ilerleme" ve "izlek bağımlılığı" (*path dependency*) mantığından koparamamıştır. Örneğin, 1996-97 HAK sürecinin EPB programına uyum çabalarının gölgesinde kalması nedeniyle, Amsterdam Antlaşması'yla getirilen politika reformları sınırlı kalmaktaydı. Amsterdam Antlaşması'nın en büyük siyasa projesi, onaylanmasını izleyen beş yıl içinde AB vatandaşları için "Özgürlük, Adalet ve Güvenlik Alanı" oluşturulması ve bu amaçla üçüncü sütun kapsamındaki çoğu politika başlıklarının birinci sütuna çekilmesiyle başlatılan topluluklaştırma sürecidir[35]. Birlik kurumlarını genişlemeye hazırladığı varsayılan Nice Antlaşması'nın kurumsal reform gündemi ise önceden kararlaştırılmış olarak Amsterdam'dan arta kalan sorunlarla belirlenmekteydi.

2000'lerden başlayarak iç dinamikler kadar dış baskıların (Kosova krizi ile gelen askeri yetenekler açığı, 2001 terörist saldırılarıyla küreselleşen transatlantik gündem ve 2003 Irak savaşıyla gelen transatlantik ve Birlik içi bölünme gibi) sonucu, Avrupa bütünleşmesinde "siyasi coğrafya" unsuru geri dönmüştür. Bunun sonucu olarak, genişlemenin tamamlanması ve AB'nin vatandaşlarıyla yakınlaşma hedefleriyle birlikte, Avrupa gündemine uluslararası alanda Birliğin ortak eylem kapasitesini ve tek sesliliğini artırmak amacı da eklenmiştir. Ayrıca Lizbon Stratejisi (2000) ile büyüme ve istihdam odaklı ve rekabet gücü yüksek bir Birliğe geçiş planlanmıştır. Bu strateji; AB'nin dünyada bilgiye dayalı en rekabetçi ekonomi olmasını amaçlarken, Birlik-içi hedef istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyum temelinde daha fazla iyi iş ve daha yüksek bir sosyal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyümeydi[36].

Aralık 2001 Laeken Bildirgesi sınırlı bir reform beklentisinden çok, Avrupa Birliği'nin geleceği ve siyasi düzeni tartışmasının sonucuydu. Böylece Nice sonrası reform süreci dar kapsamlı kurumsal reform tartışmasından, yükselen federalist söylemlerin katkısıyla, anayasallaşma sürecine dönüşüyor ve bütünleşme tarihinde bir kez daha pragmatizm,

---

[35] Adalet ve İç İşlerinde İşbirliği sütunu altındaki ilerleme sınır kontrolleriyle ilgili İngiltere ve İrlanda'ya tanınan opt-out'larla sağlanabilmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın diğer önemi Maastricht ile getirilen ülkelere özel farklılaşmayı sistematikleştirmesi ve daha esnek Avrupa'nın önünü açmasıdır. Amsterdam ve farklılaşmış bütünleşme analizi için bkz. Junge (2003).

[36] Presidential Conclusions, Lisbon Special European Council, March 23-24, 2000, point 5.

idealizm ve sembolizm kesişiyordu. Ancak, taslak Avrupa Anayasası, AB'yi demokratikleştirme ve ilerleyen bütünleşme için kamu desteğini yeniden yaratmada başarısız olmakla kalmadı; Fransa ve Hollanda'daki "Hayır" oyları Birliğin demokrasi ve meşruiyet açığını daha da derinleştirdi (Laffan ve Mazey: 2006: 32)[37]. Anayasal reform ekseninde oluşan kırılgan siyasi uzlaşmanın hızla çökmesi, Avrupa bütünleşmesini yeni bir istikrarsızlığa sürüklediği gibi, Avrupa modeli ve Avrupa vizyonu üzerine üye ülkeler arasındaki çekişmeyi de derinleştirmiştir[38].

Aralık 2009 tarihli Lizbon Antlaşması, sembolizmi dışlayan pragmatist stratejiye geri dönüş olarak nitelendirilmiştir[39]. Lizbon reform süreci "anayasa olmaksızın anayasallaşma" olarak eleştirilse de, Antlaşma, reformları AB'nin geçmiş düzenlemeleriyle ilişkilendirmekte ve kurumsal/yasal sürekliliğe bağlı kalmaktadır (Church ve Phinnemore, 2010: 59). Antlaşma'nın demokratik meşruiyeti artırıcı öğeleri arasında AP ve ulusal parlamentoların yetkilerinin güçlendirilmesi, Vatandaşlar Girişimi, Temel Haklar Şartı'nın hukuki bağlayıcılığı, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasında başvurulacak olması sayılabilir. Etkinliği artırıcı reformlar arasında Komisyon'un küçültülmesi, AB kurumu statüsü kazanan AB Konseyi için Başkanlık makamı, Komisyon üyeliğiyle ODGP Yüksek Temsilcisinin ilişkilendirilmesi, basitleştirilmiş oylama prosedürleri ve ortak karar prosedürünün olağan yasama prosedürüne dönüştürülmesi sıralanabilir. Bu yenilikler, radikal reform taraftarları için düş kırıklığı yaratsa da, genişleyen birlik içinde pazarlık ve uzlaşmaların "kesintili ilerleme" ve "izlek bağımlılığı" mantığından, yani geçmişin gölgesi ve mirasından, kopamadığının göstergesidir.

Lizbon sonrası AB'nin değişen kurumsal güç dengesini inceleyen Monar (2011)'e göre, reformlar sonrası AP ve AB Konseyi güç merkezleri olarak yükselirken, Komisyon ve Konsey görece güç kaybına uğramıştır. Kurumsal bütünleşmeye egemen ulusüstü- hükümetlerarası ikilem yerine bu unsurların sistematik düzlemde ve bazı kurumlar örneğinde (AB Konseyi ve Komisyon gibi) birbirine karıştığı bir eğilim göze çarpmaktadır. Ayrıca reformlar, AB siyasal sisteminin çifte meşruiyet dayanağını (vatandaşları temsil eden Parlamento ve üye devletleri en yüksek düzeyde temsil eden AB Konseyi) pekiştirir niteliktedir. Ancak aşağıda değinileceği gibi artan siyasileşme, Avrupa düzlemiyle ulusal politika düzleminin ayrı tutulmasını zorlaştırırken, ulusal siyasi elitler iki politika alanının kaynaşmasına karşı koyabilmektedir. Bu durum, AB'yi reformlar konusunda kurumsal işlevselliğe yönelttiği gibi topluluk (*polity*) özelliğini sınırlamaktadır. Başka bir deyişle ulusaldan Avrupa düzlemine yayılma, tek ve ulusal ötesi bir siyasi topluluk yerine birçok politika toplulukları oluşturmuştur (Fusacchia, 2006: 258).

---

[37] Avrupa Anayasası'nın ayrıntılı analizi için bkz. Church ve Phinnemore (2006).
[38] Bkz. Schmidt (2012).
[39] Lizbon Antlaşması için bkz. Griller ve Ziller (2008).

7. Artan siyasileşme, artan farklılaşma ve daha fazla bütünleşme?

1990 öncesi Avrupa bütünleşmesinde iki siyasileşme dalgasından söz edilebilirdi: 1960 ortalarında yaşanan egemenlik çekişmesi ve 1980 ortalarında yaşanan Avrupa kapitalizminin örgütlenmesiyle ilgili Sağ-Sol çekişmesi. Hooghe ve Marks (2008) 1990'lardan başlayarak Avrupa bütünleşmesi sürecinde "fonksiyonel sonrası" olarak tanımladıkları dönüşen bir siyasileşmeye dikkat çekmişlerdir. AB üzerine ulusal siyasi çekişme, önceleri etkinlik ve kaynakların dağıtımı konularına yoğunlaşmışken, 2000'lerde ise kimlik konusuna odaklanmıştır. Avrupa politika bütünleşmesinin piyasa bütünleşmesinden EPB, Lizbon Süreci, ODGP ve Özgürlük, Adalet ve Güvenlik Alanı oluşumlarına doğru genişlemesiyle Avrupa siyaseti, elit ve çıkar grupları pazarlığının ötesine geçip ulusal çatışma siyasetine eklemlenmeye başlamıştır. 2000'li yılların başlarında Avrupa üzerine parti içi ve partiler arası çekişme, hemen tüm AB ülkelerinde artmıştır (Marks ve Steenbergen, 2004).

Halk kitlelerinin AB'ye yönelik tavırlarını belirlemede ulusal ve grup kimlikleri öne çıkmaktadır. Kimliğin Avrupa kamuoyunu nasıl etkilediği konusunda kimliklerin dışlayıcı mı yoksa kapsayıcı mı olduğu ve kimliklerin hangi partiler aracılığıyla ve nasıl bir siyasi anlamla inşa edildiği sorusu belirleyicidir. Dışlayıcı ulusal kimliğe sahip bireyler, ülkeleri ve kurumlarına olan duygusal bağlılıklarının Avrupa bütünleşmesiyle örtüşmediği konusunda ikna edildiklerinde Avro-şüpheciliğe eğilimli olabilmektedir (Hooghe ve Marks, 2008: 13). Bu bağlamda popülist sağ partilerin etkisi bilinmektedir: Parti ne kadar güçlüyse, dışlayıcı ulusal kimliğe sahip bireylerin Avro-şüpheci olmaları da o derece olasıdır. Kimlik-parti ve tavır bağlantısı tersi durumda da geçerlidir; kapsayıcı kimliğe sahip bireylerin popülist sağ partilerin varlığından veya gücünden etkilenmedikleri bilinmektedir (De Vries ve Edwards, 2009).

Avrupa konuları mevcut ulusal çatışma kalıplarıyla nasıl ilişkilendirilebilir? 1990 başlarında çoğu Avrupa ülkesinde siyasi çekişmenin Sağ-Sol ekseninde geliştiği ve koalisyonlar oluşumunda, partileri ekonomik faktörler temelinde (işgücüne karşı sermaye) karşı karşıya getiren bölüşümsel mantığın etkili olduğu görülmektedir. Bir koalisyon, sosyal piyasa kapitalizmini destekleyen Hristiyan Demokratlar ve yeniden bölüşüm konularında ulusal alanın korunmasını isteyen fakat Avrupa düzleminin piyasa düzeltici önlemlerini de savunan Sosyal Demokratları kapsamaktadır (Hooghe ve Marks, 2008: 14-15). Sosyal Demokratlar, Vatandaşlar Avrupa'sı ve Avrupa düzleminde mali politikaların eşgüdümünden yanadır (Hooghe ve Marks, 2008: 16). Karşıt koalisyonu ise serbest piyasa hedefinde birleşen muhafazakârlar ve ekonomik liberaller oluşturmaktadır.

1997 yılında 15 AB ülkesinin 13'ünde hükümette yer alan Sosyal Demokratlar, Amsterdam Antlaşması altında AB yetkilerinin istihdam,

sosyal düzenleme, kadın hakları, insan hakları ve çevre konularında genişletilmesine destek vermişlerdir[40]. Bu bağlamda Lizbon stratejisinin iki özelliği dikkat çekicidir: Ekonomik rekabet edebilirlik ve sosyal uyumdan yan yana hedefler olarak bahsedilmesi ki bu, sol çevrelerde Anglosakson kapitalizm modelinin zaferi olarak görülürken, sağ çevrelerde sosyal uyum, sosyal Avrupa savunucularının zaferi olarak görülmüştür (Bache vd., 2011: 186). İkinci olarak Lizbon stratejisi, Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nde resmileştirilen ve Topluluk yöntemine alternatif olarak geliştirilecek yeni ve esnek bir yönetişim biçimi olan Açık Koordinasyon Yöntemi altında ilerleyecekti[41].

2000'lere gelindiğinde ise ekonomik içerikli Sağ-Sol ayrımının daha ekonomi dışı bir içerik kazandığı gözlemlenmektedir (Hooghe vd., 2002: 965-989). Bütünleşme üzerine yeni parti dağılımının dinamiği bölüşümsel konular yerine (ulusal) kimliktir. 1990 başlarında AB'ye başlıca muhalifler Sosyal Demokratlar ve radikal sol iken, 1990 sonlarında en büyük muhalefet grubunu geleneksel/otoriter/milliyetçi partiler oluşturmaktadır (Hooghe ve Marks, 2008: 17). Yazarlar bu gözlemlere dayanarak bütünleşmenin iki yönde siyasileşeceği varsayımında bulunmaktadır: Avrupa düzleminde bütünleşmenin kapsamı ekonomi dışı konulara kayarken ulusal düzlemde Avro-şüphecilik milliyetçi kaygılar üzerine yoğunlaşacaktır. Yazarlar, Avrupa tartışmasında siyasi algılar üzerine artan görüş ayrılığı ve daralan uzlaşma zeminine dikkat çekmekle birlikte, ulusal siyaset düzleminde artan çekişme ve görüş ayrılığının AB karar alma süreci ve siyasetine etkilerine değinmemektedir. Bu tartışmadan çıkarılabilecek ve AB gerçekleriyle örtüşen bir sonuç, ulusal siyasi liderlerin Avrupa vatandaşları ve Birlik ve kurumları arasında süren aracı ve müdahaleci konumudur. Siyasileşme, siyasi liderleri bir yandan ulusal düzlemde kırılgan yaparken, diğer yandan da düzlemler arası etkileşimi yönlendirmelerine olanak sağlamaktadır.

Philippe Schmitter (2008: 211)'e göre bu siyasileşme süreci, ulusal siyasi elitlerin direnişlerine karşı kitlelerin bütünleşmeyi teşvik edeceği savına dayanan neo-fonksiyonalist siyasileşme kavramından farklıdır. Yeni süreç bu beklentinin tersi bir durum yaratmıştır: AB işlevlerinin ve karar alma özerkliğinin yaygınlaştırılmasına olumlu bakan elitler ile her ikisine de direnen kitleler, kısaca AB beklentileri bağlamında elit-kitle açığı. Schmitter (2008: 212) Avrupa düzleminde etkili kimlik siyaseti vurgusunu paylaşmakta ve kamu kitlelerinin tercihlerinin maddi çıkarlara indirgenemeyeceğini, dolayısıyla bütünleşme sürecine dâhil edilmeleri gerektiğini belirtmektedir. Yazara göre bunun yolu ulusal üstü Avrupa parti sistemi oluşumundan geçmektedir. Ancak AB gibi çok düzlemli yönetişim sisteminde bu oluşumun kimi zorlukları vardır. Avrupa düzlemindeki görüş ayrılıkları ulusal düzlemdekilerle tam uyuşmadığı gibi ulusal siyasi parti

[40] 1990 sonrası istihdam odaklı sosyal politikalar ve Amsterdam Antlaşması'yla sosyal politika altında getirilen düzenleme ve yenilikler için bkz. Aybars (2012: 465-468).

[41] Sosyal politika altında bu yöntemin analizi için bkz. Ibid, ss. 469-471.

oluşumunu belirleyici Sol-Sağ ayrımı, daha az veya çok Avrupa ayrımıyla kesişmektedir. Bu durum, politikacılara ulusal seçim kampanyalarında Avrupa konularını katmama fırsatı verirken, AP seçimlerinde ise önleyici (*gate-keeper*) rol oynamalarını sağlamaktadır (Schmitter, 2008: 214). Bunu önlemenin yolu ise yukarıdan getirilecek reformlardan çok ulusal ve Avrupa düzlemleri arasında siyasileşmeye aracılık edecek Avrupa siyasal partilerinden geçmektedir.

Schmitter (1969: 166)'a göre siyasileşmenin özünde ortak karar alma sürecinin artan tartışılırlığı yatmaktadır, bu durum bütünleşmeyle ilgili veya aktif konumdaki aktörlerin artışına yol açacağı gibi, yeni amaçlara ulaşmada sürecin (politika) kapsamı ve (kurumsal) düzlemini yükseltecek ve bütünleşmenin derinleşmesine katkıda bulunacaktır. Derinleşme ile gelecek AB yönetişiminin dönüşümüne koşut olarak, aktör beklentileri ve bağlılıkları da ulusüstü düzleme kayacaktır.

Neo-fonksiyonalistler, siyasileşmenin bütünleşme yanlısı sonucu konusunda oldukça iyimserdi. 1980 ortalarından başlayarak AB konularında elitler ve çıkar gruplarından halk kitlelerine doğru hareketlilik ve çekişme artsa da, bu gelişmeler ulusüstü (kurumsal) bütünleşmeyi desteklememiştir. Siyasileşen Avrupa bütünleşmesi, politika bütünleşmesini yeniden bölüşümsel alanlara yaygınlaştırırken, siyasi partiler ve halk kitleleri arasında Sağ-Sol çatışmasını gündeme getirmiştir. Bu çatışma bütünleşmenin politika kapsamını etkilerken, kurumsal düzlemi üzerinde doğrudan etkili olamamıştır. Sağ-Sol çatışması Avrupa bütünleşmesi üzerine kamuoyunu yönlendirmede de zayıftır. Dolayısıyla çatışmanın bütünleşmenin derinleşmesine fazlaca katkısı olmamıştır (Hooghe ve Marks, 2006: 212).

Hooghe ve Marks (1999), 1990 ortalarına gelindiğinde Avrupa'da sol partilerin Delors'un düzenleyici kapitalizm projesinden soğuduğunu ve tek bir Avrupa modeli üzerinde uzlaşamadıklarını saptamışlardır. Ayrıca Sosyal Demokratlar yeniden bölüşüm gündeminin kültürel farklılıklar nedeniyle kısıtlanabileceğini fark etmişlerdir (Hooghe ve Marks, 2006: 211). Başka deyişle Avrupa'da paylaşılır bir topluluk (Biz) duyusu yokluğu, Sosyal Demokratların uyum ve dayanışma üzerine kampanya yürütmelerini güçleştirmiştir.

Siyasileşmeden derinleşmeye geçememede hem Sağ hem de Solun Avrupa'da dayanıklı siyasi hegemonya inşa edememeleri (Hooghe ve Marks, 2006: 211) kadar AB düzleminde kurumsal yenileşmeye karşı süregelen engeller, özellikle karar alma sürecinin "uzlaşmacı" niteliği de, etkilidir. İleride değinileceği gibi uzlaşma arayışı, Konsey'de müzakereci hükümetlerarasıcılık olarak adlandırılan yeni bir yönetişim tarzı yaratmıştır.

Özetle, yeniden dağıtımcı çatışma ve kimlikler çatışması altında siyasileşen Avrupa bütünleşmesi, derinleşme yerine AB içinde daha çok

farklılık ve farklılaşmayı getirmiştir[42]. Siyasileşmenin sonuçları arasında AB yönetişimini kitleler düzleminde tartışmalı bir konuya dönüştürememesi, bütünleşmenin politika ve kurumsal boyutlarını ayrıştırması ve bütünleşmeyi bölüşümcü çatışmalara açmakla birlikte AB'nin çok düzlemli düzenleyici sistem niteliğine müdahale etmemesi sayılabilir. Siyasileşen Avrupa bütünleşmesinin AB'yi karasal birimlerle işlevsel görevlerin tutarlığını yakalamış Avrupa federasyonuna dönüştüremediği açıktır (Schmitter, 1996a: 121-50). O halde siyasileşme AB yönetişimini dönüştürebilmiş midir?

Birörnek bütünleşmeden esnek veya farklılaşmış bütünleşme modellerine geçiş, üye devletler arasında Avrupa projesini sürükleyecek ortak amaçların yokluğunu yansıtmaktaydı. Başka deyişle ABA, bütünleşmenin sadece Topluluk yöntemi aracılığıyla sağlanabileceği geleneksel yaklaşımından ilk ciddi kopuştu (Fusacchia, 2006: 259). Maastricht sonrası Avrupa bütünleşmesi geniş halk kitlelerini içine alacak şekilde siyasileşirken, AB yönetişimi dinamikleri de değişmekteydi. Topluluk yöntemi parasal birliğe uyarlanırken, iç ve dış güvenlik alanlarında ise alternatif yönetişim modeli benimseniyor ve ulusal ekonomik politikaların eşgüdümüyle başlayıp, istihdam politikasına yayılan ve Lizbon Stratejisi altında ise yeni ve esnek (bağlayıcı olmayan) bir yönetişim tarzı (Açık Koordinasyon Yöntemi) uygulanıyordu.

Yeni yönetişim gündeminin başlıca tartışma konusu eski ve alternatif yönetişim yöntemlerinin ilişkisi ve AB yönetişimi ve AB siyasal sistemi (ve ulusüstü bütünleşme) etkileşimiydi. Kimilerine (Tömmel ve Verdun, 2009) göre eski ve yeni yöntemlerin birlikteliği, AB yönetişiminin hibrit özelliğini perçinlerken, kimilerine (Majone, 2010) göre ise siyasileşen ortamda klasik yöntemin vatandaşların beklentilerine en uygun siyasa çıktıları üretme becerisi sorgulanmalıydı. Avrupa yönetişimindeki değişim ve özelikle Avro alanında yaşanan siyasi krizin, ulusüstü-hükümetlerarası dengeyi, dolayısıyla AB siyasal sistemini nasıl etkileyeceği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Derek Beach (2012: 49-56) son yıllarda AB'de yetkilerin yeniden ulusallaştığı ve karar almada hükümetlerarasıcılığa geri dönüldüğü tezini sorgulamaktadır. Beach, yönetişimde AB Konseyi'nin ve dolayısıyla üye hükümetlerin artan rolünü kabullenmekle birlikte özgürlük, güvenlik ve adalet gibi hassas politika alanlarında Topluluk yöntemi kullanımının yaygınlaştığına ve eşzamanlı olarak Bakanlar Konseyi aleyhine AP'nin güçlerindeki artışa dikkat çekmektedir.

Uwe Putter (2012a: 56-62) ise gündelik karar alma süreci de dâhil olmak üzere AB'de hükümetlerarası prosedürlerin artan öneminden söz etmektedir. Ekonomik yönetişim ile güvenlik ve savunma alanlarında

[42] Son dönemde AB gündemini uğraştıran ulusal (ve ulusal altı) kimlik çatışması gerek siyasi partilerin gerekse genel kamuoyunun (ulusüstü) kurumsal bütünleşme konusundaki tercihlerini kısıtlayıcı rol oynamıştır. Bu çatışma aynı zamanda genişleyen AB'de bütünleşmeye muhalefeti ve Avro-şüpheciliği de tetiklemiştir.

Topluluk yöntemi ve hükümetlerarasıcılık arasındaki kurumsal denge ikincisi lehine değişmektedir. Puetter (2012b)'nin 'müzakereci hükümetlerarasıcılık' olarak tanımladığı yeni yönetişim tarzı, ortak eylemler gerektiren bu alanlarda üye hükümetlerin bir yandan AB'nin ulusüstü kapasitesini artırmaya karşı çıkarken diğer yandan siyasa eşgüdümü ve ulusal kaynakların toplanması gereksinimini kabullenmelerinin sonucudur. Yeni yöntem altında üye devletlerin üst düzey temsilcileri arasında siyasi diyalog ve müzakere yoluyla konsensüs sağlanıp, bağlayıcı olmayan kararlar alınmaktadır. Ayrıca, Puetter, (2012a: 61-62)'ye göre Lizbon Antlaşması reformları ve Lizbon sonrası AB kurumsal mimarisi, hükümetlerarası düzlemde politika eşgüdümüne dayanarak AB kapasitesini güçlendirme yaklaşımını doğrulamaktadır.

8. Sonuç

Avrupa bütünleşmesi ve AB üzerine ulusal akademik yazında egemen olan sektörel politika analizi ve güncellik (*presentism*) yanlılığına alternatif olarak bu çalışmada, kuruluşundan bugüne dek Avrupa siyasal bütünleşmesi süreci politik, kurumsal ve tutumsal alt boyutların birbirleriyle olan etkileşimi göz önüne alınarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda bütünleşme sürecine özellikle 1980 ortalarından başlayarak eşlik eden Avrupa siyasal sistem inşasına da yer verilmekte ve iki sürecin birbirleriyle ilişkisi, bütünleşme alt dönemleri itibariyle tanımlanmaktadır. 1950 ortaları, kitlelerin örtük desteğini de içeren ulusüstü uzlaşma altında Avrupa bütünleşmesinin temellerin atıldığı dönemdir. Bu uzlaşmayla orijinal kurumsal (ve siyasa) bütünleşme modeli ile tutumsal bütünleşme arasında simbiyotik bir ilişki öngörülmekteydi. 1960 ortaları, sektörel bütünleşmeden genel ekonomik bütünleşmeye geçişle birlikte Topluluk modeli ve hükümetlerarası müzakere modeli çekişmesinin başladığı ve buna bağlı olarak bütünleşmenin elitler düzeyinde siyasileşmeye başladığı dönemdir. 1965 krizi AB düzleminde Komisyon-Konsey diyaloğuna dayanan ortak karar alma sürecini Komisyon aleyhine etkilerken, öngörülen ulusüstü kurumsal bütünleşme modelinin uygulanmasını da sekteye uğratmıştır. Ayrıca kriz ile birlikte Topluluk karar alma sürecinde asıl yetkin ve meşru siyasi aktörlerin ulusal üye hükümetler olduğu gerçeği de açığa çıkmıştır.

İzleyen dönemde politika ve kurumsal reformlar azalarak sürmekle birlikte politika araçları ve amaçları arasındaki uyum bozulmuş ve sektörler arası yönetişim farklılıkları belirginleşmeye başlamıştır. Ayrıca gevşeyen Topluluk modeli ve Komisyon-Konsey ilişkisi, karar alma sürecini problem çözme perspektifinden uzaklaştırmıştır. Gevşeyen Topluluk modeli ve bütünleşme süreci bağlantısı sonucu "parçalanma olmaksızın hayal kırıklığı' ve 'ilerleme olmaksızın toparlanma' ikilemi gündeme gelmiştir. 1980 ortalarında Delors Komisyonu'nun katkısıyla kurumsal reform ve politika reformları arasında yaratılan sinerji, bütünleşmenin yeniden canlanmasının önünü açmıştır. Bu canlanma ile Avrupa kapitalizminin nasıl örgütleneceği

ve AB'nin rolü üzerine iki rakip proje ve iki farklı ulusal ötesi koalisyon oluşmuştur. Bu dönem bütünleşmeyi Sol-Sağ ekseninde siyasileştirirken çok düzlemli düzenleyici olarak tanımlanabilecek AB'nin siyasal sistem oluşumunu da hızlandırmıştır. Tek Pazar'dan Tek Para'ya geçiş, bölgesel ekonomik bütünleşme çerçevesinde doğrusal gelişimin göstergesiyken, 1990'larda Avrupa'da yaşanan dönüşüm ODGP'nı da kapsayan siyasal bütünleşme sürecini başlatmıştır. Alçak Politika alanından Yüksek Politikaya geçiş, süregelen sektörler arası farklılaşmaya ek olarak, yeni kurulan Birliğin yapısında da farklılaşma (sütunlaşma) getirmiştir. AB'nin iki makro projesi; EPB ve Doğu genişlemesine uyum ve özümseme baskısı, bütünleşmeyi giderek ulusal siyasetin içine çekmiş ve AB siyasi partilerin ve geniş halk kitlelerinin tartıştığı bir konuya dönüşmüştür. Böylece, 1990'larda Avrupa bütünleşmesi süreci daha da siyasileşerek "fonksiyonel-sonrası" bir özellik kazanmaya başlamıştır. Ancak, siyasileşme bütünleşmenin derinleşmesini ve AB yönetişiminin ulusüstü dönüşümünü sağlayamadığı gibi, ekonomik yönetişim, güvenlik ve savunma alanlarında 'müzakereci hükümetlerarasıcılık' olarak tanımlanan yeni yönetişim tarzının doğmasına neden olmuştur.

2000'ler, Avrupa bütünleşmesinin bu kez ulusal kimlik bağlamında yeniden siyasileştiği dönemdir. AB'ye yönelik azalan kamuoyu desteği, ulusüstü siyasa ve kurumsal bütünleşmeye direnen kitlelere dönüşmüştür. Yeniden bölüşümcü çatışma ve kimlik çatışması ile siyasileşen Avrupa bütünleşmesi, Birlik içinde daha çok farklılık ve farklılaşmayı getirirken, AB'nin çok düzlemli düzenleyici sistem niteliğini dönüştürememiştir. Bütünleşme süreci işlevsel baskılar ve işlevselliğin ötesine geçmişken, AB karar alma süreci ve siyasal sistemi, ulusal siyasi liderlerin de katkısıyla, işlevsel, düzenleyici, teknokratik özelliklerinden kopamamaktadır.

Kaynaklar

AYBARS, A. İ. (2012), "Sosyal Politika", *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar,* B. Akçay ve İ. Göçmen (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 455-478.

BARTOLINI, S. (2005), *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-State and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, s. 363-412.

BACHE, I. ve GEORGE, S, (2006), *Politics in the European Union,* 2. Baskı, Oxford University Press, Oxford.

BACHE, I, GEORGE, S ve Bulmer, S. (2011), *Politics in the European Union,* 3. Baskı, Oxford University Press, Oxford.

BAKER, D, GAMBLE, A ve LUDLAM, S (1994), "Conservative Divisions and British Ratification of the Maastricht Treaty", *Parliamentary Affairs*, 47(1), s. 37-60,

BEACH, D. (2012), "A Stronger, More Supranational Union?", *Key Controversies in European Integration,* H. Zimmermann ve A. Dür (der.), Palgrave Macmillan, Hampshire ve New York, s. 49-56.

CHRISTIANSEN, T, DUKE, S ve KIRCHNER, E (2012), "Understanding and Assessing the Maastricht Treaty", *Journal of European Integration*, 34(7), s. 683-858.

CHRYSSOCHOU, D. N. (2003), "EU Democracy and the Democracy Deficit", *European Union Politics*, M. Cini (der.), Oxford University Press, Oxford, s. 365-382.

CHURCH, C. ve PHINNEMORE, D. (2006), *Understanding the European Constitution: An Introduction to the EU Constitutional Treaty,* Routledge, Londra.

————(2010), *Understanding the European Constitution: An Introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, Londra.

CRIDDLE, B. (1993), "The French Referendum on the Maastricht Treaty", *Parliamentary Affairs*, 46(2), s. 228-38.

DE VRIES, C. ve EDWARDS, E. (2009), "Taking Europe to Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroskepticism", *Party Politics*, 15(1), s. 5-28.

EGAN, M (2010), "The Single Market", *European Union Politics,* M. Cini ve N.P. Solozano Borragan (der.), Oxford University Press, Oxford, s. 258-74

FARELL, D. ve SCULLY, R. (2007), *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation,* Oxford University Press, Oxford.

FUSACCHIA, A. (2006), "The Exhaustion of the Primary Resource: Why the Community Method is Unfit to Integrate Europe Further", *Perspectives on European Politics and Society,* 7(3), s. 253-275.

GRILLER, S ve ZILLER, J. (2008), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty,* Springer, Viyana.

HAAS, B. E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57,* Library of World Affairs, Londra.

HARMES, A. (2006), "Neoliberalism and Multilevel Governance", *Review of International Political Economy*, 13(5), s. 725-49.

HOOGHE, L. (der.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance,* Oxford University Press, Oxford.

HOOGHE, L ve MARKS, G. (1997), "The Making of a Polity: the Struggle Over European Integration", *European Integration Online Paper*s (EIoP), 1(4), s. 1-26.

————(2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Boulder, CO., Rowman and Littlefield.

————(2006), "The Neofunctionalists were almost right: politicization and European integration", *The Diversity of Democracy, Corporatism, Social Order and Conflict*, Crouch, C. ve W. Streeck (der.), Cheltanham, Edward Elgar, s. 205-222.

————(2008), "A Postfunctionalist Theory of European integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science,* 39(1), s. 1-23.

HOOGHE, L, MARKS, G. ve WILSON, C. (2002), "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?", *Comparative Political Studies*, 35(8), s. 965-989.

HOWORTH, J. (2011), "Decision-Making in Security and Defence Policy: Towards Supranational Intergovernmentalism?", *KFG Working Paper Series*, No. 25, March 2011, Freie Universität Berlin.

JUNGE, K. (2003). "Differentiated Integration", M. Cini (der.), *European Union Politics,* Oxford University Press, Oxford, s. 383-396.

KEUKELEIRE S, ve MACNAUGHTON, J. (2008), *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave-Macmillan, New York.

KEOHANE, R. O. ve HOFFMANN, S (der.) (1991), *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change,* Westview Press, Boulder, CO.

LAFFAN B. ve MAZEY, S. (2006), "The European integration: the European Union—Reaching an Equilibrium?", *European Union: Power and Policy-Making*, J. Richardson (der.), 3. Baskı, Routledge, New York, s. 54-70.

LINDBERG, L. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford.

LINDBERG, L. ve SCHEINGOLD, S. (1970), *Europe's Would-Be Polity*, Prentice-Hall, Englewood Cliff NJ.

LUDLOW, P. (1991), "The European Commission", *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change,* R. O. Keohane ve S. Hoffmann (der.) Westview Press, Boulder, CO., s. 85-132.

MAJONE, G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford.

————(2010), "European Union's Democratic and Other Deficits: Back to First Principles", The Salzburg Centre of European Union Studies, *Salzburg Papers on European Integration, 1-10.*

MARKS, G. ve STEENBERGEN, M. R. (2004), (der.) *European Integration and Political Conflict,* Cambridge University Press, Cambridge.

MILWARD, S. (1992), *The European Rescue of Nation State*, Routledge, Londra.

MONAR, J. (2011), "The European Union's Institutional Balance After the Treaty of Lisbon", *The European Union after the Treaty of Lisbon"*, European Commission DG for Education and Culture Jean Monnet Programme, Publications Office of the European Union, Lüksemburg, s. 60-89.

MORAVCSIK, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Mesina to Maastrcht,* Cornell Univesity Press, Ithaca, New York.

NEUNREITHER, K. (1998), "Governance without Opposition: The case of the European Union", *Government and Opposition*, 33(4), s. 422-441.

PALIER, B. ve POCHET, P, (2005), "Towards a European Social Policy-at Last?", *The State of the European Union: With US or Against US? European Trends in American Perspective,* N. Jabko ve C. Parsons, (der.), Oxford University Press, Oxford, s. 253-273.

POLLACK, M. (2005), "Theorizing EU Policy-Making", *Policy-Making in the European Union***,** W. Wallace, H. Wallace ve M. Pollack (der.), 3. Baskı, Oxford University Press, Oxford, s. 15-43.

PUETTER, U. (2012a), "The New Intergovernmentalism in EU Governance", *Key Controversies in European Integration,* H. Zimmermann ve A. Dür (der.), Palgrave Macmillan, Hampshire ve New York, s. 56-62.

PUETTER, U. (2012b), "Europe's Deliberative Intergovernmentalism-the role of the Council and the European Council in EU Economic Governance", *Journal of European Public Policy*, 19(2), s. 161-78.

RATTINGER, H. (1994), "Public Attitudes Towards European Integration in Germany and Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 32(4), s. 525-40.

ROSS, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.

SBRAGIA, A. (der.) (1992), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New Community*, Brookings Institution: Washington DC.

SCHARPF, A. (1996), "Negative and Positive Integration in. the Political Economy of European Welfare States", *Governance in the Emerging Euro-Polity*, G. Marks, F. Scharpf ve P.C. Schmitter (der.), Sage, Londra, s. 15-39.

SCHARPF, F. (1988), "'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration,* 66(2), s. 239-78.

SCHMIDT, A. V. (2012), "European Member State Elites' Diverging Visions of the EU: Diverging Differently since the Economic Crisis?", *Journal of European Integration*, 34(2), s. 169-190.

SCHMITTER, P.C. (1969), "Three Neofunctional Hypotheses about International Integration", *International Organization,* 23(1), s. 161-66

————(1996a), "Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories", *Governance in the Europan Union*, G. Marks, F. Scharpf, P. C. Schmitter ve W. Streeck (der.), Sage, Londra, s. 121-50.

————(1996b) "Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts", *Governance in the Emerging Euro-Polity,* G. Marks, F. Scharpf ve P.C. Schmitter (der.), Sage, Londra, s. 121-50.

————(2008), "On the way to a Post-functionalist Theory of European Integration", *British Journal of Political Science,* 39, 211-15.

SCULLY, R. (2000), "Democracy, Legitimacy and the European Parliament", *The State of the European Union Vol. 5. Risks, Reform, Resistance and Revival,* M.G. Cowles ve M. Smith (der.), Oxford University Press, Oxford, s. 228-245

SJURSEN, H. (2006) (der.), *Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity*, Routledge, Londra ve New York.

STREECK, W. ve SCHMITTER, P.C. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society,* 19(2), s. 133-64.

TÖMMEL, I. ve VERDUN, A. (2009), *Innovative Governance in the European Union*, *The Politics of Multi-level Policy-making,* Boulder, CO. ve Londra, Lynne Rienner Publisher.

WALLACE, H. (1996), "The Institutions of the EU: Experience and Experiments", *Policy-Making in the European Union,* H. Wallace ve W. Wallace (der.), 2.Baskı, Oxford University Press, Oxford, s. 37-68.

————(2005), "An Institutional Anatomy and Five Modes", *Policy-Making in the European Union,* H. Wallace, W. Wallace ve M. Pollack (der.), 5. Baskı, Oxford University Press, Oxford, s. 49-90.

————(2006), "Overview: The European Union, Politics and Policy-Making", K. E. Jorgensen (der.), *Handbook of European Union Politics,* Sage, Londra, s. 339-358.

————(2009), "Some Reflections on 50 Years of Experience since the Signature of the Treaties of Rome", *Reflections on European Integration*, *50 Years of the Treaties of Rome,* D. Phinnemore ve A. Warleigh-Lack (der.), Palgrave-Macmillan, New York, s. 11-21.

WALLACE, H, WALLACE, W. ve WEBB, C. (1977) (der.), *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley and Sons, Chichester

WALLACE, W. (1996), "Government without Statehood: The Unstable Equilibrium", *Policy-Making in the European Union,* H. Wallace ve W. Wallace (der.), 2.Baskı, Oxford University Press, Oxford, s. 439-460.

WINN, N. (1997), "Pillarization of the European Union", Research Institute for European Studies, Athens *Working Paper* No. 36.

YOUNG, A.R. (2005), "The Single Market", *Policy-Making in the European Union*, W. Wallace, H. Wallace ve Pollack, M (der.)., 5. Baskı, Oxford University Press, Oxford, s. 93-112.

Extended Summary

All quiet on the Western Front? Functionalist European Union and post-functionalist European integration

Abstract

Building on the assumption that European political integration simultaneously constitutes a process and a project, this article argues that European political integration process and the interplay of its four key sub-dimensions, namely, policy integration, institutional integration, security integration and attitudinal integration has, over time generated a European Union (EU) which may be characterized as functionalist in character. The expanded scope of policy integration and the intensified level of institutional integration has given rise to a multi-leveled, elitist, output performance oriented system of governance as well as an emerging political community originally based upon the permissive consensus of the masses. Yet, beginning from the 1990s, the overlapping of the internal dynamics of the integration process and the external demands and pressures of the post-Cold War era increased the political salience of European integration in general and its attitudinal integration in particular. As a consequence, while the EU has managed to preserve its functionalist character by adapting itself to changing circumstances through the successive policy and institutional reforms, the growing impact of integration over the national polities and politics has contributed to an increasing politicization and contestation of the European integration process. The aim of this study is to analyze this seemingly contradictory co-existence of a functionalist EU and politicized European integration process in a historical perspective beginning from the mid-1950s up to present.

Key words: European political integration, EU political system, politicization of integration, EU governance.

While the Turkish academic literature on European integration and on the European Union (EU) seems to be heavily oriented towards policy analysis with a predominant presentism bias, this study seeks to make an overall assessment of the historical evolution of the process of European integration by referring to the changing interplay of its three key sub-dimensions, namely, policy integration, institutional integration and attitudinal integration (even though integration process comprises a fourth dimension, that is, security integration, this is beyond the scope of this paper).

Throughout the historical analysis, special emphasis is placed on the process of EU polity-formation or the evolution of the EU as a political system which increasingly began to accompany the market-driven

integration process from the mid-1980s on. Indeed, the interaction between the process of integration and polity formation constitutes one of the key dynamics of the transformation of the EU and is thus further analyzed in this study through the successive phases of European integration. Accordingly the analysis begins with the mid-1950s during which the key foundations of European integration were laid down: the original plan for uniting Europe was based upon a supranational compromise which linked the initial process of sectoral integration to a system of joint (a two level and partly supranational and partly intergovernmental) decision-making. The expected outcome of this process and the system might be a European political community which would heavily benefit from the so-called permissive consensus of the masses. This implies that Europeans even if they do not directly and actively engage with EU institutions or participate in the EU policy-making process, will, nevertheless, continue to provide tacit support for further integration.

The period of the mid-1960s saw the broadening of the scope of policy integration to general economic integration (the progressive establishment of a common market plus a few common policies in the making). This transition soon led to an explicit political struggle over the further delegation of sovereign powers to the European level within the embryonic community. However, this initial politicization of the European integration at the elites' level did not halt the process itself much. While policy and institutional reforms continued in the subsequent phase, albeit at a slower pace, there was incongruence between the policy objectives and the appropriate modes of governance across and within issue areas. In other words, while policy cooperation and coordination continued in most issue areas and even expanded to some new areas, this has not gone parallel with more supranational institutional building. Instead, both EU policy-making and EU political system was characterized by an increasing diversity and differentiation. Added to these trends was an ever loosening of the Community model of integration in general and of the Commission-Council relationship in particular.

One striking development, which accelerated during the mid-1980s, has been the deliberately re-cultivated synergy between institutional reform and policy reform at the European level, culminating into both the Single European Market and Single European Act, the predecessors of the Maastricht reform period. However, this period of re-launching gave rise to two alternative projects on the political economy of Europe: neoliberal project and regulated capitalism and a seemingly re-politicization of European integration along a Left-Right dimension.

While the contested nature of European integration has gradually eroded the permissive consensus of the masses and led to a declining public support for further integration during the 1990s, it simultaneously accelerated the multi-leveled and differentiated EU polity-formation process. The transition from the low politics integration into high politics

integration (internal and external security matters in particular) was agreeable for some member states only under the new pillar structure of the EU. The unpopular pressures of domestic adjustment to EMU convergence criteria from within and to an ever-growing set of accession criteria from outside of the EU have further politicized European issues in the sense that the debate over Europe has been increasingly coopted into the realm of competitive domestic politics. The period of the 2000s, in turn, coincided with an upsurge of a new wave of identity-driven politicization of European integration. But, while the process of European integration has surpassed functionalist pressures not least due to the constitutionalization of the European integration (and reform) process, the EU policy-making process and its political system seemed to be stuck in its functionalist, regulatory, technocratic and not so popular features.