



COVID-19 KRİZİ VE AB'NİN YENİ DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ: GELECEK NESİL AB MÜMKÜN MÜ?

ÖZLEM KAYGUSUZ



BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ-TÜSİAD DIŞ POLİTİKA FORUMU
ARAŞTIRMA RAPORU

DPF 2020- AR 02



**COVID-19 KRİZİ VE AB'NİN
YENİ DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ:
GELECEK NESİL AB MÜMKÜN MÜ?**

Özlem Kaygusuz

Ankara Üniversitesi

Uluslararası İlişkiler Bölümü

BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ - TÜSİAD

DIŞ POLİTİKA FORUMU

Araştırma Raporu

DPF 2020-AR 02

Yazar Hakkında

Doç. Dr. Özlem Kaygusuz, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesidir. Lisans ve yüksek lisansını Orta Doğu Teknik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde, doktorasını Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nde tamamladı. Georgetown Üniversitesi, Edmund A. Walsh School of Foreign Service'de (2003-2004) ve Standford Üniversitesi, The Abbasi Program in Islamic Studies'de (2012) davetli olarak doktora sonrası çalışmalar yürüttü. Küreselleşme ve Uluslararası Düzen, Eleştirel Güvenlik Çalışmaları, Uluslararası İlişkiler Kuramları, Demokratikleşme, Avrupa Birliği ve Türkiye-AB ilişkileri konularında lisans ve lisansüstü dersler vermekte, yine bu alanlarda akademik çalışmaları, Türkçe ve İngilizce makale, kitap bölümleri, ulusal ve uluslararası bildirileri bulunmaktadır. 2018'de Dış Politika Forumu için "Avrupa Birliği'nde Reform Tartışmaları ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği" başlıklı raporu hazırlamıştır. Editör ve yazar olarak yer aldığı son çalışması, "Turkey's New State in the Making: Transformations in Economy, Legality and Coercion", Eylül 2020'de Zed Books tarafından yayımlanmıştır.

İçindekiler

Executive Summary	4
1. Giriş	5
2. Gelecek Nesil AB'nin Kabul Edilme Süreci, Önemi ve Genel Özellikleri	7
3. Covid-19 Krizi Öncesinde AB Gündeminin Temel Sorunları ve NGEU	11
3.1. AB'de Makroekonomik Politikalar ve Avro Bölgesi Reformu: Gelecek Nesil Avrupa Finansal Birliğe Gidişi Nasıl Etkiler?	
3.2. Covid-19 ve AB'nin Göç Krizi: Yeni Göç ve İltica Paktı	15
3.3. AB'nde Liberal Olmayan Rejimler ve Covid-19 Krizi: Hukukun Üstünlüğü İlkesi ve AB Değerlerinin Geleceği	18
3.4. Covid-19 Bağlamında AB'nin Daralma ve Genişleme Gündemi: Brexit ve Genişlemenin Belirsiz Geleceği	21
4. Yeni Komisyon'un Bütünleşme Vizyonu, Covid-19 Krizi ve AB'nin Yeni Gündemleri	25
4.1. Jeopolitik Gündem ve Covid-19 Krizi: AB'nin Küresel Siyasetteki Konumu Güçlenebilir mi?	25
4.2. Yeni Avrupa'nın Temelleri: Yeşil Anlaşma ve Dijital Gündem	33
5. Sonuç	36

Executive Summary

The Covid-19 crisis has shaken Europe, testing the economies, welfare systems, solidarity and the values on which the Union has been built for years and created an unprecedented degree of uncertainty for the future of the Union. This work aims to analyze the effects of the Covid-19 crisis on the European integration and try to evaluate both the policies that are specifically developed in the course of the struggle against the crises and the decisions, policies, and actions that have been put forward in different areas of the integration which may altogether constitute new dynamics that would transform the Union. Covid-19 crisis has posed a strong challenge against the new Commission which took office in December 2019, only a few months before the spread of the virus in European continent. After years of multi-dimensional crisis, von der Leyen Commission had explained a new vision for the Union that would restore the trust to the European project and would be a brand new basis to deepen the integration, including very ambitious projects such as Green New Deal and Digital Europe. However, the pandemic has dragged even the most developed and wealthy members into a severe health crisis and has caused to an unprecedented economic recession, the direction of which is still unknown. Therefore, the management of this new crisis became a major challenge for the new Commission especially when it became clear that Italy's call for help remained unanswered and the member states closed their borders strictly; all meaning that the integration was facing with a serious danger of dissolution.

Within a few months, conscious of the severity of the situation, von der Leyen Commission prepared a major recovery instrument embedded within a revamped long-term EU budget. Commission's new plan was named as *NextGenerationEU (NGEU)*, presented as an opportunity not only to support the member states in their struggle against this new crisis but also to push the integration forward by revitalizing the Single Market, and by supporting the investments for green and digital transitions, which are seen as the keys to Europe's future prosperity and resilience. In this respect, this report focuses mainly on the features of the *NGEU* and discusses the possible consequences of it on the various dimensions of the integration in the short/ medium terms.

The report consists of two main parts: The first part analyzes the effects of the Covid-19 crisis on the pre-crisis agenda, i.e., on the already existing and highly contentious issues of the Union. Namely, the Eurozone Reform and the macroeconomic policies; migration crisis/ policies and the reform efforts related to the common asylum system; the rising illiberal regimes within and around the EU and the restoration of the European values and finally the EU's enlargement agenda and Brexit are the subjects of the first part. The second part, on the other hand, analyzes the effects of the Covid-19 crisis on the Commission's new priorities and objectives which were announced before the pandemic. In this respect, the Geopolitical Europe, referring to the empowerment of the Union's global strategic identity and its leading role for the revitalization of multilateralism and transatlantic cooperation; Green New Deal and Digital Europe are assessed as the generational challenges which are viewed as even more important than before the crisis started.

For all these substantial issues, the *NextGenerationEU* has been presented as a collective and cohesive answer that would not only repair the damage that the Covid-19 crisis caused but also accelerate the twin green and digital transitions, strengthen Europe's competitiveness, resilience and position as a global player. By analyzing the content of the *NGEU* and the discussions, developments, decisions and emerging trends within the EU, this report aims to provide some answers about the general effects of the Covid-19 crises on the integration as well as a framework to follow up and understand the developments in the Union for the near future.

1. Giriş

Dünya Sağlık Örgütü'nün koronavirüsün yol açtığı Covid-19 hastalığını pandemi ilan ettiği 12 Mart 2020 tarihinden bu yana, küresel ve ulusal ölçekte sosyo-ekonomik ilişkilerin ve siyasal düzenlerin sarsılmakta olduğu bir süreç içindeyiz. Birçok yorumcuya göre salgının yol açtığı sağlık krizi ve seyri henüz tam olarak öngörülemeyen ekonomik durgunluk artık 'Covid-19 Krizi' olarak adlandırılabilir ve II. Dünya Savaşı'ndan beri insanlığın karşılaştığı en büyük felaket olarak tarihteki yerini almıştır. Bu krizle birlikte, 2008'den bu yana birden fazla kriz dinamiği altında ortak para, serbest dolaşım, ortak değerlere dayanan demokratik kamusal düzen gibi başarıları adeta test edilmekte olan Avrupa Birliği'nin geleceği de, dünya siyasetinin önemli tartışma konularından biri haline geldi. Birliğin, Covid-19'un küresel bir salgın olarak ilan edilmesinden sadece sekiz gün sonra pandemi merkezi haline gelen kurucu bir üyesinin, İtalya'nın acil yardım çağrılarına etkili bir yanıt üretememesi; üye ülkelerin hızla sınırlarını kapatarak dayanışmadan uzak bir tutum almaları; Birlik kurumlarının bunu engelleyebilecek etkin bir tavır geliştirememeleri ve salgının ilk günlerinde Almanya ve Fransa arasındaki görüş ayrılıkları yoğun eleştirilere sebep oldu. Hem Avrupa Birliği kurumlarına, hem de tek tek üye ülkelerin salgınla mücadele politikalarına dönük bu eleştiriler, salgının bütünleşmede yeni bir çözülme dinamiğini harekete geçirip geçirmediği sorularına neden oldu.¹

Bu tartışmalar, salgının Avrupa'da yayılmaya başlamasından sadece birkaç ay önce göreve gelen² yeni Komisyon Başkanı Ursula von der Leyen tarafından 27 Mayıs 2020'de açıklanan ve esas olarak bir Alman-Fransız uzlaşmasına³ dayanan *AB Kurtarma Paketi (EU Recovery Package)* ile yeni bir yöne evrildi. Bir yandan Şansölye Merkel'in kimi yazarlara göre tarihi bir adım atarak zor durumdaki üyeler için özel bir fonun ortaya çıkmasını sağlaması; diğer yandan da bu fonun oluşturulma ve kullanılma biçiminin gerektireceği yeni kurumsal adımlar, Birlik açısından bir aydınlanma momentini olarak nitelendirildi.⁴ Ancak, bu pakete karşı çıkan ve müzakerelerde *Tutumlu Dörtlü* olarak adlandırılan Danimarka, Hollanda, İsveç ve Avusturya'nın itirazları, finansal federalizme karşı ciddi bir direncin olduğunu da gösterdi. Von der Leyen'in

¹ K. Adler, 'Coronavirus: Can EU get a grip on crisis?', *BBC News*, 27 Mart 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-52058742>. Erişim 07.07.2020; Yanis Varoufakis, 'Europe is unprepared for the Covid-19 Recession', *Project Syndicate*, 18 Mart 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurogroup-finance-ministers-misunderstand-covid19-crisis-by-yanis-varoufakis-2020-03?barrier=accesspaylog> Erişim 07.07.2020.

² Yeni Komisyon 1 Aralık 2019'da görev başına gelmişti.

³ Fransız-Alman ekseninin Covid-19 krizi sürecinde Avrupa bütünleşmesi açısından önemi ve sorunları üzerine, Claire Darne, 'When the Franco-German Couple Starts Making Sense Again', *IAI Papers*, No. 20/42, 25 Mayıs 2020. <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/when-franco-german-couple-starts-making-sense-again> Erişim, 07.09.2020.

⁴ Lucrezia Reichlin, 'One Giant Leap for Europe', *Project Syndicate*, 26 Mayıs 2020, https://www.project-syndicate.org/commentary/france-germany-covid19-recovery-fund-eu-by-lucrezia-reichlin-2020-05?utm_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm_campaign=c6834c5d1f-sunday_newsletter_31_05_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-c6834c5d1f-106912293&mc_cid=c6834c5d1f&mc_eid=faf9987720&barrier=accesspaylog. Erişim 07.09.2020.

Avrupa Parlamentosu'nda paketi açıklarken yaptığı konuşmadaki şu vurgu ise oldukça dikkat çekiciydi: “Krizi aşmak için dayanışma göstermenin ötesinde; gelecek için yeni bir misak (pact) öneriyorum.”⁵ Bu ifade ile birlikte ele alındığında, *Gelecek Nesil AB (Next Generation EU, NGEU)* olarak adlandırılan bu paketin, bütünleşme sürecinde gerçekten bir dönüm noktası oluşturup oluşturamayacağı da tartışmaya değer bir konu haline geldi. Kurtarma paketinin Mayıs ayında açıklanmasının ardından, AB Konseyi Başkanı Charles Michel, tüm üye ülkelerin liderleri ile yoğun görüşmeler yürüttü ve her üyenin beklenti ve itirazlarını dikkate alarak, oldukça hızlı bir biçimde, 10 Temmuz 2020’de kendi *Çok Yıllı Mali Çerçeve 2021-2027 (Multiannual Financial Framework)* ve *Kurtarma ve Dirençlilik Planı (Recovery and Resilience Facility)* önerisini sundu. 17-21 Temmuz’da toplanan ve yoğun müzakerelerle geçen liderler zirvesinde, birçok açıdan AB tarihinde bir ilk olan Kurtarma Fonu çok yıllık bütçe ile birlikte kabul edildi. Kurtarma Fonu, bir çok özelliği ile üye ülkeler arasında dayanışma ve birlik ruhunu yeniden canlandırdı. Ancak daha da önemlisi bu paket, salgın sonrası sürece hazırlanmak ve AB’nin uzun zamandır hedeflediği bazı dönüşümleri gerçekleştirmek için yeni bir fırsat ve dönüşüm dinamiği olarak sunuldu. Salgının başlarında dağılma yolunda olduğu iddia edilen Birliğin, anlaşmanın gerçekleşmesiyle bir yeniden yapılanma sürecine gireceği vurgulanmaya başlandı.⁶

Covid-19 krizinin Avrupa Birliği üzerindeki etkilerini incelemeyi amaçlayan bu çalışma, gerek salgınla mücadele için ortaya konan politikaların, gerekse bu süreçte bütünleşmenin farklı alanlarında ortaya çıkan yeni politika, uygulama ve hatta kurumların Birliği nasıl dönüştürebileceğini değerlendiren bir analiz ortaya koymaya çalışacaktır. Bu çok boyutlu kriz, Aralık 2019’da işbaşına gelen yeni Komisyon için kuşkusuz oldukça sert bir meydan okuma oldu. Zira yeni Komisyon, zaten krizlerle geçen beş yılın ardından (2014-2019) Birliğe sarsılan güveni tazeleyerek yeni adımların atılacağı ve bütünleşmenin ilerletilebileceği bir vizyon açıklamıştı.⁷ Ancak Birliğin en gelişmiş merkez ülkelerini bile bir sağlık krizine sürükleyen ve tüm dünyada olduğu gibi AB’de de etkileri uzun zamana yayılacak, daha önce hiç deneyimlenmemiş bir

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_941. Erişim, 22.06.2020.

⁶ Jorge Nunes Ferrer, ‘The MFF Recovery Plan breaks with a fundamental taboo’, *CEPS*, 28 Mayıs 2020, <https://www.ceps.eu/the-mff-recovery-plan-breaks-with-a-fundamental-taboo/>. Erişim, 22.06.2020; Reichlin, a.g.e.

⁷ Ursula von der Leyen, ‘A Union that Strives for More: My Agenda for Europe’, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Erişim, 17.09.2020.

ekonomik durgunluğu başlatan Covid-19 salgını elbette ki yeni Komisyon'un önceliği haline geldi.⁸

Bu çerçevede çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır: İlk bölüm, salgının yarattığı yeni dinamiklerin, Birliğin geçtiğimiz Komisyon döneminden bu yana gündeminde yer alan temel sorun alanları üzerindeki etkilerini irdelleyecektir. İkinci bölüm ise, yeni Komisyon'un öncelikli politika ve hedefler olarak belirlediği ancak krizle birlikte yeni bir perspektiften bakılan konu ve gündemleri ele alacaktır. Bu çerçevede ilk bölümün başlıkları AB'de makroekonomik/finansal politikalar ve Avro Bölgesi Reformu; göç krizinin yönetimi, göç politikaları ve Ortak Sığınmacı Sistemi'nin geliştirilmesi; AB'de liberal olmayan rejimlere karşı politikalar ve Avrupa değerlerinin restorasyonu; Brexit süreci ile genişleme politikalarıdır. İkinci bölüm ise, pandemi sürecinde yeni boyutlar kazanan büyük güçlerle, özellikle Çin ile ilişkiler ve AB'nin küresel stratejik konumunun güçlendirilmesi hedefi; yeni Komisyon'un AB'nin en önemli öncelikleri olarak tanımladığı *Yeşil Anlaşma (Green New Deal)* ve *Dijital Gündem* başlıklarından oluşmaktadır. Ancak, öncelikle, tüm bu konu ve sorun alanlarını çevreleyen, bütünleşmenin yeni bağlamı, Gelecek Nesil AB olarak da adlandırılan Kurtarma Fonu ve Çok Yıllı Mali Çerçeve'nin özelliklerini kısaca tanıtmak gerekir.

2. Gelecek Nesil AB'nin Kabul Edilme Süreci, Önemi ve Genel Özellikleri

Komisyon Başkanı von der Leyen'in AB için yeni bir misak olarak tanımladığı Gelecek Nesil AB (Next Generation EU- NGEU), esas olarak Nisan ayı boyunca devam eden yoğun tartışmaların ardından, Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron ve Alman Şansölyesi Angela Merkel tarafından oluşturulan 500 milyar Avro'luk kurtarma fonu teklifinin Komisyon tarafından daha da artırılarak 750 milyar Avro'ya çıkarılmasıyla oluşturuldu. Paket, ilk bakışta, salgına hazırlıksız yakalanan üyelerin kullanabileceği yeni bir finansal araç olarak ortaya çıktı. Fakat esas önemi, Avro Bölgesi krizi sırasında çokça tartışılan ancak kabul edilmeyen ortak borçlanma mekanizmasını nihayet kurmuş olmasıdır. Komisyon'un üye ülkeler adına uluslararası piyasalardan borçlanarak oluşturacağı oldukça büyük bir fonu, ihtiyacı olan üyelere kredi ve hibe olarak dağıtması esasına dayanan bu yeni finansal araç, AB tarihinde bir ilktir ve bu özelliği

⁸ Etienne Schneider ve Felix Syrovatka, 'This Eurozone Crises Will be Even Worse Than the Last One', *Jacobin*, 23 Nisan 2020. https://jacobinmag.com/2020/04/eurozone-crisis-coronavirus-covid-eu-european-commission?__cf_chl_jschl_tk__=bee086aad87cf5c7ffc3fc087f0f373237fb04c0-1593007653-0-AfCqc6d0NhcCIH1KkesnqPfAC6DXWK1mB58pz6mrjsPcY8W9hpwKgPbe7bcOhUcRcXAGjTUimTRQe_6LJ8ig6UdH5RuxHMYvOZbGwbLqpDy4cg5_rfTk28TzhrrszauXOjz-wsrKmeUhCy-5d-pRylxw8oLWUI4w-l2e0v5cVq2SmHbqld-TFif4HLuRzxcY8hs-BD5azMOO0jlijBLwl7N4d3OWrIWSQPF8r4rS8XM2Awy7MIAuWIWIHYBGSYOA1WzDKAypXEX__7ZqiMD-DFdzJy5W6X1dBeuilMhvL56jYhGvtE-X3mn9TRanphy8-FOzXW874cnopNHRY0nA8fRYqo597mH2whHYWOTPCzqRHMx8Mqsq_ts1lCrCt6PzR9SdIR-OBM1K_cfZOD1GQGE4kdHO-ZUDF7R3-iTEIr. Erişim, 07.07.2020.

nedeniyle finansal federalizme gidişin yolunu açan *Hamiltoncu bir moment* ⁹ olarak yorumlanmıştır.¹⁰

Komisyon'un Mayıs ayında ilk önerisini açıklamasının ardından, borcun 2028-2058 arasındaki otuz yıllık süreçte nasıl geri ödeneceği, ödenebilmesi için yeni gelirlerin nasıl yaratılacağı, bu süreçte üye ülkelerin bütçeye katkılarının nasıl düzenleneceği ve kredi/hibe dengesinin nasıl sağlanacağı konuları zorlu müzakerelere konu oldu. Bu konulardaki görüş ayrılıkları üye ülkeleri iki bloğa böldü. Tutumlu Dörtlü olarak adlandırılan Hollanda, Danimarka, Avusturya ve İsveç, Finlandiya'nın da desteğini alarak hem toplam borçlanma miktarına hem de hibe olarak verilmesine karşı çıktılar. Geri kalan üyelere Fransa, Almanya, İspanya, İtalya, Belçika, Lüksemburg, İrlanda, Portekiz, Yunanistan ve Slovenya ise borcun karşılıklılaştırılmasını ve hibe ve krediden oluşan karma bir fon oluşturulmasını savundular.

Bu zorlu konularda iki ay gibi kısa bir sürede uzlaşmaya varılması, esas olarak Birliğin geleceğini belirleyecek böylesine kritik bir uzlaşmanın mutlaka sağlanmasına dair yeni bir bilince de işaret etmektedir. Birçok yorumcuya göre, Tutumlu Dörtlü başta olmak üzere tüm üyelerin beklentilerinin, Komisyon'un ilk önerisi üzerinde revizyonlar yapılarak uzlaştırılması sonucunda, son yıllarda Avrupa projesini güçlendiren en önemli adım atılabilmiştir. Dolayısıyla paketin içeriği kadar, kabul edilme süreci de başlı başına önemli ve yapılandırıcı bir süreç olmuştur. Çünkü bu süreç AB içinde derin ayrışmalar yaratan uzun kriz yıllarının ardından, bütünleşmenin temel özelliği olan birleştirici uzlaşmalar dinamiğini tekrar harekete geçirmiştir. Politik değerinin yanısıra, ve tam da bu politik değeri sayesinde, henüz uygulanmaya başlanmadan ciddi ekonomik yararlar da yaratmıştır. Tüm üye ülkeler için piyasaya erişim güvencesinin sağlanması ve Komisyon'un güvence veren anahtar konumu finansal piyasaları olumlu etkilemiş; salgına borçlu yakalanan ülkelerin riskini azaltmış; borç alma maliyetlerini düşürmüş ve AB kıymetlerine dış talebi de arttırmıştır.¹¹ Diğer yandan bu fonlardan üye ülkelerin yararlanabilmeleri dijitalleşme, dirençli bir ekonomi yaratma, yeşil anlaşma ve stratejik özerklik gibi dönüşüm hedefleri çerçevesinde reformlar yapmalarına bağlanmıştır. Bu nedenle paket herhangi bir kurtarma paketi olmanın ötesinde değerlendirilmelidir. Fonların kullanılabilmesi için yapılacak reformlar, Birliğin

⁹ Bu ifade, Amerikan bağımsızlık savaşı sırasında savaşı finanse etmek için alınan borçların koloniler arasında ortaklaştırılması için Alexander Hamilton ve Thomas Jefferson'un 1790'da hazırladıkları bir yasaya atıfta bulunuyor. Yasayla ABD'nin zayıf bir merkezi devleti olan bir konfederasyon yerine, gerçek bir siyasi federalizme evrilmesi mümkün olmuştur. Bu ifadeyi kullananlara göre, NGEU ile borcun ortaklaştırılması da, Birlik için federalizme bir geçiş momenti oluşturmaktadır.

¹⁰ Farklı tartışmalar için bkz. 'Europe Seeks its Hamilton Moment', *WSJ*, 27 Mayıs 2020. <https://www.wsj.com/articles/europe-seeks-its-hamilton-moment-11590621594>. Erişim 07.07.2020; Nouriel Roubini ve Brunello Rosa, 'Europe's Non-Hamiltonian Muddle', *Project Syndicate*, 1 Haziran 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-covid-recovery-fund-not-hamiltonian-debt-mutualization-by-nouriel-roubini-and-brunello-rosa-2020-06>. Erişim 07.07.2020; Anatole Kaletsky, 'Europe's Hamiltonian Moment', *Project Syndicate*, 21 Mayıs 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/french-german-european-recovery-plan-proposal-by-anatole-kaletsky-2020-05?barrier=accesspaylog>. Erişim, 21.06.2020; Daniela Schwarzer ve Shahin Vallee, 'Pushing the EU to a Hamiltonian Moment', *DGAP Policy Brief*, 20 Mayıs 2020. <https://dgap.org/en/research/publications/pushing-eu-hamiltonian-moment>. Erişim 21.06.2020.

¹¹ Daniel Gros, 'Europe and the Covid-19 Crisis: The Challenges Ahead', *CEPS Policy Insights*, No. 2020-20, 11 Eylül 2020. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/europe-and-the-covid-19-crisis/>. Erişim, 20.09.2020.

sanayileşme ve tarım stratejilerini, ticaret düzenini, tek pazarın işleyişini, iklim değişimiyle mücadeleleyi, bir bütün olarak AB ekonomisini gelecek on yıllar için hazırlamayı hedefleyen adeta yeni bir kalkınma programı oluşturmaktadır.

Peki, yoğun müzakereler ve tartışmalar sonunda ortaya çıkan Kurtarma Fonu/ Gelecek Nesil AB (NGEU) nedir, hangi yenilikleri getirmektedir? 17-21 Temmuz 2020 AB Zirvesi'nde kabul edilen NGEU, *2021-2027 Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Kurtarma Fonu (Multiannual Financial Framework and Recovery Package)* anlaşmasının bir parçasıdır. Toplamda 1,82 trilyon Avro'luk bu finansal paket iki bölümden oluşmaktadır: 2021-2027 yıllarını kapsayan, 1,074 trilyon Avro'luk Çok Yıllı Bütçe ve 750 milyar Avro değerindeki Kurtarma Fonu. Kurtarma Fonu, 390 milyar Avro tutarında hibe ve 360 milyar Avro'luk kredi olarak iki tür destek içermektedir. Müzakereler sırasında Kurtarma Fonu'nun kredi/ hibe dengesi Tutumlu Dörtlü'nün itirazları ile değiştirilmiş, Komisyon'un orijinal önerisindeki 500 milyar Avro hibe/ 250 milyar Avro kredi dağılımı, 390 milyar Avro hibe/ 360 milyar Avro kredi olarak yeniden düzenlenmiş; ancak büyüklüğüne dokunulmamıştır. Hibe olarak verilecek olan 390 milyar avronun 312,5 milyarlık kısmının *AB'nin Kurtarma ve Dirençlilik Mekanizması (Recovery and Resilience Facility)* çerçevesinde ve üye devletlerin hazırladıkları ulusal kurtarma planı doğrultusunda 2021- 2023 döneminde dağıtılması kararlaştırılmıştır.

Bu fonların krizden en çok etkilenen ülke ve sektörler için dağıtılabilmesi için, AB liderleri hibelerin %70'inin 2021-2022'de, %30'unun da 2023'de verilmesi konusunda uzlaştılar. Hibe ve kredilerin kullanılabilmesi için iki temel koşulluluk çerçevesi belirlendi: İlk olarak üye ülkelerin ulusal planlarını, diğer bir deyişle kendi Kurtarma ve Dirençlilik Planlarını, 2021-2023 arası dönem için ülkelere özel tavsiyeler (Country Specific Recommendations, CSR) ve Yeşil ve Dijital Geçiş Yol Haritaları doğrultusunda hazırlamaları öngörüldü. Komisyon'un ulusal planları özellikle ülkelere özel tavsiyeler (CSR) ile uyumuna bakarak, başvuruları takiben iki ay içinde değerlendirmesi ve Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla alınacak bir kararla onaylanması öngörüldü. Burada hemen altı çizilmesi gereken iki husus şudur: İlk olarak, bir üye ülkenin hazırladığı ulusal plan doğrultusunda hibe almasına dair karar oybirliği ile değil, nitelikli çoğunluk ile alınacaktır. Diğer bir deyişle hiçbir üyenin diğerine verilecek hibe ya da krediyi veto etme gücü olmayacaktır. Bu kuşkusuz hibelerden geniş ölçüde yararlanmayı hedefleyen, finansal olarak kırılgan Güney Avrupa ülkeleri ve küçük ülkeler açısından önemlidir.¹² İkinci olarak da, Komisyon'un ulusal planların incelenmesi aşamasındaki belirleyicilik ve sorumluluğunda bir artış da söz konusudur. Her ne kadar hibe ve kredilerin serbest bırakılmasına dair karar Konsey'de alınacak olsa da, ulusal

¹² Ulusal planların veto edilebilmesi konusunda Tutumlu Dörtlü'nün, özellikle Hollanda'nın baskıları sonuç vermedi. Tutumlu Dörtlü'nün AB içinde bir güç merkezi oluşturması engellenmiş oldu. Diğer yandan bir ya da daha fazla ülke, başka bir ülkenin ulusal planlarına itiraz edip, Konsey Başkanı'ndan konuyu bir sonraki AB Zirvesi gündemine getirmesini isteyebilecekler. Bu tür itirazlar değerlendirilerek ulusal planlarda bir yetersizlik tespit edildiğinde, hibelerin dağıtımının 3 ay kadar ertelenebilmesi söz konusu olabilecek. Dolayısıyla Tutumlu Dörtlü'nün fonların kullanımı üzerinde sıkı bir denetim olması beklentileri de bir ölçüde karşılanmış oldu.

planları inceleyecek ve yönlendirecek olan Komisyon'un artan belirleyiciliği, finansal birliğe doğru bir adım olarak görülebilir.¹³

İkinci koşulluluk çerçevesi ise çevre ve hukukun üstünlüğü koşulluluğudur. Anlaşmayla üye ülkelerin hibe ve kredi alabilmek için hazırlayacakları ulusal planların Yeşil ve Dijital Geçiş için etkin bir program içermesi öngörüldü. Ancak, fondan yararlanabilmek için üye devletlerin Avrupa demokratik değerlerini ve hukukun üstünlüğü ilkesini tam olarak yaşama geçirmeleri; özellikle çevre ülkelerde ortaya çıkan otoriterleşme ve demokratik gerilemenin bu şekilde telafi edilebilmesi konusunda ise bir hayal kırıklığı yaşandı. Konsey Başkanı Michel ve 1 Temmuz'dan itibaren dönem başkanlığını üstlenen Merkel'in özel önem verdiği bu husus, ne yazık ki bağlayıcı bir koşul haline getirilemedi. Anlaşmada hukukun üstünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesi koşulu, etkisi azaltılmış hatta muğlaklaştırılmış bir şekilde, "Konsey hukukun üstünlüğüne saygının altını çiziyor." ifadesi ile sınırlı kaldı.

Diğer yandan Konsey bu yeni ortak borçlanma mekanizmasının yanısıra, borcun geri ödenebilmesi için yeni vergiler üzerinde uzlaştı. Buradaki amaç, daha sonraki bütçeler üzerinde oluşabilecek yükün azaltılması ve yeni öz kaynaklar yaratılmasıdır. Anlaşmada geri dönüşümü olmayan plastik atıklar için 1 Ocak 2021'den itibaren uygulamaya konmak üzere yeni bir vergi tanımlandı. Ayrıca bir karbon ayarlama ölçüsü geliştirilmesi, karbon sınır vergisi ve dijital verginin 2022'den önce netleştirilmesi ve en geç 1 Ocak 2023'de uygulamaya konması kararlaştırıldı. Revize edilmiş Karbon Emisyon Ticaret Sistemi'nden (ETS) elde edilecek gelirin Birlik bütçesine katkı sağlaması ve gelecekte uygulamaya konmak üzere finansal işlem vergisi üzerinde çalışmalar yapılması da karara bağlandı. Yeni vergilerin konmasındaki ihtiyatlı tutum, fonun hedeflediği özellikle Yeşil Geçiş bakımından çok eleştirildi. Kirlilik yaratan mallar üreten çokuluslu şirketlerin vergilendirilmemesi ve finansal işlem vergisinin yıllardır tartışılmasına rağmen bu koşullarda bile konamaması, Birliğin toplum ve çevre yerine şirketler ve piyasa yanlısı olduğu eleştirilerine neden oldu. Ancak, ortak bütçeye yeni gelirler yaratılması yine finansal federalizm yönünde olumlu bir adım olarak nitelendirildi.

Komisyon'un Mayıs ayındaki önerisi dışına çıkılan başka bir düzenleme de, aslında Brexit'den bu yana tamamen kaldırılması istenen iade ödemelerinin (rebate), Birlik bütçesine net katkı yapan beş ülkeye, Danimarka, Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç'e bir kerelik yapılması kararı oldu.¹⁴ Bu da Tutumlu Dörtlü ve Almanya lehine, yani güçlü ülkeler lehine bir düzenleme olarak değerlendirildi. Burada hemen belirtmek gerekir ki, Tutumlu Dörtlü'nün tüm itirazlarına rağmen Kurtarma Fonu'nun 750 milyar Avro'luk büyüklüğüne dokunulmadı ancak bu uzlaşmanın sağlanması, Mayıs ayında Komisyon tarafından önerilen çok yıllık bütçede kesinti yapılarak gerçekleştirilebildi. Komisyon önerisindeki 1,1 trilyon Avro'luk büyüklük, 1,074 trilyon Avro'ya indirildi. Bu kesintiler yine sağlık, araştırma, dış eylemler, yatırım ve yeşil ekonomi alanlarında

¹³ Daniel F. Schulz, 'Next Generation EU: Why the blueprint for transforming Europe may have been long in the making?', *LSE Europp Blog*, 7 Eylül 2020. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/09/07/next-generation-eu-why-the-blueprint-for-transforming-europe-may-have-been-long-in-the-making/>. Erişim 09.09.2020.

¹⁴ Karara göre bu ülkelere 2021-2027 bütçe dönemi için 52 milyar Avro iade ödemesi yapılacaktır.

oldu ve çok eleştirildi. Diğer yandan Komisyon, 5 milyarlık bir Brexit rezervi oluşturarak özellikle Brexit'ten en çok etkilenecek üye ve sektörleri destekleme kararı aldı.

Bu genel bilgilerin ardından, aşağıdaki iki bölümde Avrupa bütünleşmesinin Covid-19 krizi öncesi ve sonrası temel bazı sorun alanlarının ve gündemlerinin NGEU müdahalesinden nasıl etkilenebileceği ve Birliğin geleceğini şekillendirebilecek eğilimlerin neler olabileceği değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3. Covid-19 Krizi Öncesinde AB Gündeminin Temel Sorunları ve NGEU

3.1. AB'de Makroekonomik Politikalar ve Avro Bölgesi Reformu: Gelecek Nesil Avrupa Finansal Birliğe Gidişi Nasıl Etkiler?

Temmuz ayında kabul edilmesinden bu yana, Covid-19 krizi ile mücadelede bir kurtarma paketi olmanın ötesinde bütünleşmeye yeni bir dinamik kazandıracak ve AB'yi gelecek on yıllara taşıyacak yeni bir pakt olarak nitelendirilen NGEU ile ilgili tartışma ve değerlendirmelere baktığımızda şöyle temel bir soru ile karşılaşırız: Bu paket, bir yandan Covid-19 kriz yönetiminin temel mekanizması olarak kullanılırken, aynı zamanda bütünleşmeyi daha da derinleştirecek, yeni bir araç olabilir mi? Bu açıdan hangi olanakları ve sınırlılıkları içermektedir? Bu fonun Avro Bölgesi'nin daha bütünlüklü ve kalıcı bir yönetim, işleyiş ve finansal araçlar setine sahip olması gibi hedefler bakımından nasıl bir anlamı vardır? Anlaşma finansal birliğe gidişi gerçek anlamda başlatabilir mi?¹⁵

Makroekonomik dengeler açısından bakıldığında, 390 milyar Avro'luk hibenin üç yıl boyunca Avrupa ekonomilerine bir canlanma getireceği açıktır. Komisyon tarafından açıklanan *Yaz Dönemi 2020 Ekonomik Tahmin Raporu*'na göre, AB ülkeleri Bahar döneminde öngörülenden daha derin bir durgunluk içine girmişlerdir. Bu rapora göre AB ekonomisinin 2020'de %8, 2021 de % 5,8; Avro bölgesinin ise 2020'de %8.7 ve 2021'de %6.1 küçüleceği öngörülmektedir.¹⁶ Kurtarma Fonu ile sağlanacak hibe miktarı üye devletlerin ulusal canlandırma paketlerinden daha küçüktür; ancak Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB), müdahaleleri ile birlikte ele alındığında, İtalya gibi kamu borçluluğu bugüne kadarki en yüksek seviyesine ulaşan ülkeler için önemlidir. Yine benzer bir biçimde ekonomileri turizm ve hizmet sektörüne bağlı Güney Avrupa ekonomileri için de bu fon önemli bir katkıdır.

¹⁵ Daniel Gros, 'Europe's New deal Moment', *CEPS Policy Insights*, 11 Haziran 2020. <https://www.ceps.eu/europes-new-deal-moment/>. Erişim, 22.06.2020; Pepijn Bergsen, Alice Billon-Galland, Hans Kundnani, Vassilis Ntousas and Thomas Raines, 'Europe After Coronavirus: The EU and a New Political Economy', *Research Paper*, Chatham House, 8 Haziran 2020. <https://www.chathamhouse.org/publication/europe-after-coronavirus-bergsen-et-al>. Erişim, 22.06.2020.

¹⁶ European Commission, 'Summer 2020 Economic Forecast: A deeper recession with wider divergencies', 07.07.2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en. Erişim, 20.07.2020. Bu rakamlar Eurostat verilerine göre yılın üçüncü çeyreğinde AB için % 4.3; Euro bölgesi için % 4.4 olarak gerçekleşti. Bkz. <https://tr.euronews.com/2020/11/30/ab-ve-turkiye-ekonomisi-y-l-n-ucuncu-ceyreginde-ne-kadar-buyudu>. Erişim, 19.12.2020.

NGEU'nun açıklanmasından bu yana, Avrupa Birliği üzerine çalışmalar yürüten düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri ve diğer kuruluşlarca hazırlanan bazı rapor ve analizlerde, bu anlaşmanın finansal bir birliğe gidiş yolunda bir adım olarak nitelendirildiğini görüyoruz.¹⁷ Bu değerlendirmeler yukarıda değinildiği gibi, esas olarak fonun oluşturulma biçimine dayanılarak yapılmaktadır. AB tarihinde ilk kez Komisyon'un üye ülkeler adına borç alması ve bu borcun geri ödenebilmesi için yeni vergiler salınmasının kabul edilmesi, finansal alanda ulus-üstüleşmenin kuşkusuz yeni bir aşamasınıdır. Ortak borçlanma ile Komisyon'un ABD Hazinesi'nden sonra dünyadaki ikinci risksiz varlık destekçisi haline geleceği dahi vurgulanmaktadır.¹⁸

Diğer yandan, kredi ve hibelerden yararlanılabilmesi için Yeşil ve Dijital Geçiş'le uyumlu ve ülkelere özel tavsiyeler (CSR) doğrultusunda hazırlanacak ulusal planların Komisyon tarafından incelenecek olması da yine ulus-üstüleşme açısından önemlidir. Fonun kurumsal tasarımı, ulusal planlardaki önceliklerin Birlik tarafından belirleneceğini göstermektedir. Bu açıdan NGEU, Avro bölgesi krizi sonrasında uygulanmaya başlanan ve üye ülkelerin mali yapıları ve işleyişlerini izleyen Avrupa Sömestri içine yerleştirilmiş bir programdır.¹⁹ Ülkelere özel tavsiyeler (CSR), Avrupa Sömestri kapsamında 2010'dan bu yana büyüme oranları, bütçe açıkları ve kamu borçluluğu konularında üyelere verilen politika önerileridir. Komisyon 2021 yılı boyunca ulusal planları, CSR temelinde ve sağlık hizmetlerine etkin erişim, istihdam ve üye ülkelerin mali yapılarının uyumlulaştırması hedefleri üzerinden denetleyecektir. Burada NGEU'nun finansal birliğe gidişin yolunu açması bakımından yeni bir durum söz konusudur: NGEU hibelerinin CSR temelinde verilmesi ile Avrupa Sömestrinin en önemli zayıflıklarından biri olan uygulama sorununu aşılabilir. Salgından önce bu tavsiyelerin uygulanması havuç/sopa yöntemleri ile yürütülmeye çalışılıyordu ve çok da etkili olmayabiliyordu. Ülkeler hem kamu borçlarının azaltılması, hem de sosyal korumaların artırılması gibi birlikte uygulanması zor önerileri gözardı edebiliyorlardı. Komisyon'un ulusal planlardaki reformları sıkıca takip ederek hibeleri serbest bırakacak olması, ülkeleri zorlayacak önemli bir teşvik oluşturuyor. NGEU uygulanmaya başladığında bu prosedürün Avro bölgesi yönetiminde yeni bir uygulama olarak yerleşmesi elbette ki finansal birliğe geçişte bir aşama olacaktır.²⁰

Ancak NGEU'nun finansal birliğe gidişi hızlandırabilmesi, Avro bölgesinin bazı yapısal sorunlarını çözebilmesine bağlıdır. Bu yapısal sorunların başında üyeler arasındaki finansal

¹⁷ Bkz. Dipnotlar 9,10.

¹⁸ Stephen Roach, 'From American to European Exceptionalism', *Project Syndicate*, 22 Temmuz 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-roach-2020-07?barrier=accesspaylog>. Erişim, 10.08.2020.

¹⁹ Avrupa Sömestri, 2008 küresel finansal krizinin ardından ortaya çıkan ekonomik yönetim ve üye ülkelerin politikaları arasında eşgüdüm ihtiyacı karşısında ortaya çıkmış bir programdır. 2010 yılından itibaren başlatılmıştır ve üye ülkelerin bir yıl boyunca ekonomi, maliye ve istihdam politikalarını koordine etmelerini ve bütçe ve ekonomi politikalarını AB düzeyinde kabul edilmiş hedefler ve kurullarla uyumlu hale getirmeyi amaçlamıştır.

²⁰ Schulz, a.g.e.

kırılganlık farklılığı gelmektedir.²¹ NGEU ile desteklenen reformlar sayesinde üyeler arasındaki finansal kırılganlık farklılığının azaltılabilmesi gerekir. Söz konusu farklılık, 2010'daki borç krizi sırasında kredi veren ve borç alan ülkeler arasında Kuzey/ Güney ayrışması olarak adlandırılan bir ayrışmaya sebep olmuştu ve bu ayırım salgın öncesinde de devam etmekteydi. Covid-19 krizi ise, Avro bölgesini çok daha sert bir baskı ile karşı karşıya bıraktı. Bir önceki kriz döneminden beri finansal olarak kırılgan olan ülkeler, pandemiden çok daha ciddi boyutlarda etkilendiler. Başta İtalya olmak üzere İspanya ve Fransa'da hem sağlık krizi daha şiddetli yaşandı; hem de ekonomik durgunluk göstergeleri çok daha ciddi rakamlara ulaştı. Ekonomileri turizm ve hizmet sektörüne bağlı ülkelerin makroekonomik dengeleri sert bir şekilde sarsıldı. Bu ülkelerin makroekonomik dengelerini sağlama önceliği, yapısal reformların önüne geçebilir.

Avro bölgesi içindeki diğer önemli bir yapısal sorun, yine Güney ve bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Birliğin güçlü ekonomileri arasında, mal fiyatlarında görülen dengesizliktir.²² Covid-19 krizinden önce Güney ülkelerinde enflasyona bağlı fiyat artışları Avro bölgesinin gerisine göre daha yüksek oranlardaydı. Bu ülkelerdeki fiyat artışı, söz konusu ülkeler Avro bölgesine girdikten sonra başlayan sermaye akışı ile ilgiliydi. 2010 krizi ise bu ülkelere bu sefer Almanya'ya doğru bir sermaye akışına sebep olmuştu. Ekonomistlere göre, Covid-19 krizi bu ülkelere yeni sermaye çıkışlarına neden olabilir. Özellikle İspanya ve İtalya'dan bir miktar yatırımcı ve sermaye çıkışının gerçekleştiği zaten bilinmektedir. AMB'nin desteği ve ulusal merkez bankalarının müdahaleleri ile bu ülkelerdeki likidite sorunu yönetilmeye çalışılsa da, son tahlilde önümüzdeki dönemde sermaye çıkışının ve fiyat dengesizliklerinin devam edeceği düşünülüyor. Özellikle İtalya'nın borç durumu sürdürülemez olarak nitelendiriliyor.²³ Güney ekonomilerinin salgın öncesinde bile oldukça düşük seyreden, uluslararası alanda rekabet edebilir olmaktan giderek uzaklaşan üretim/imalat çıktı rakamları ile birlikte düşünüldüğünde, Avro bölgesi içindeki bu fiyat dengesizliği sorununun AB'nin sağlayacağı herhangi bir dış destek ile çözülmesinin mümkün olamayacağı görülmektedir. Bu nedenle NGEU Avro bölgesinin yapısal kırılganlıklarına dönük bir çözüm mekanizması olarak görülmemekte ve yapılanın aslında ortak para Avro'yu ayakta tutmak olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır.²⁴

Diğer yandan Avro bölgesi krizi sırasında finansal olarak zayıf olan ülkelere uygulanan baskılar, bu ülkelerin bütünleşmenin diğer alanlarında işbirliği yapmak istememelerine neden olmuş ve finansal krizin üzerine bir de dayanışma krizi yaşanmasına neden olmuştu. Bu ayrışma Avro Bölgesi'nde bütünlüklü bir yönetim düzeninin kurulması için gerekli siyasal uzlaşmaların

²¹ Philippe Legrain, 'Europe Rescues Itself', *Project Syndicate*, 22 Temmuz 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-recovery-fund-deal-contents-and-implications-by-philippe-legrain-2020-07?barrier=accesspaylog>. Erişim 10.08.2020.

²² Hans-Werner Sinn, 'The Euro Crisis's New Clothes', *Project Syndicate*, 24 Temmuz 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-recovery-fund-will-not-make-italy-spain-competitive-by-hans-werner-sinn-2020-07?barrier=accesspaylog>. Erişim, 10.08.2020.

²³ Legrain, a.g.e.

²⁴ a.g.e.

oluşmasını engelledi ve reformlar umulduğu kadar ilerletilemedi. Halen Avro Bölgesi bir yandan Ekonomik ve Parasal Birliğin özü olmaya, diğer yandan da kurumsal eksiklikleri olan bir yapı olmaya devam ediyor. Salgından hemen önce Avrupa İstikrar Mekanizması anlaşmasının reformunda bir miktar ilerleme sağlanmış, ancak en kritik konularda görüş birliği sağlanamamıştı. Bugünkü kurtarma fonunun temeli olarak ortaya çıkmış olmasına rağmen, ortak Avro bölgesi bütçesi ve Bankacılık Birliği de henüz tamamlanmaktan uzaktır. Avro Bölgesi'nin temel hedefi olarak gösterilen ortak ve tek bir Maliye Bakanlığı da henüz oluşturulamamıştır. Sonuç olarak üye ülkelerin Avro Bölgesi reformuyla ilgili farklı pozisyonları henüz giderilememiştir ve bu farklılıkların Covid-19 krizi ile daha da derinleşme riski kuşkusuz vardır.²⁵

Avro bölgesinin yapısal sorunlarının yanısıra, bu çerçevede vurgulanabilecek son bir nokta, NGEU'nun geçici bir fon olarak tasarlanmış olmasıdır. Salgının şiddetlenmesiyle birlikte pek çok üye ülkede ödeme krizleri başladığında, özellikle Almanya'nın çabaları ile birçok önlem hızla yürürlüğe kondu. AMB'nin Mart ve Nisan aylarındaki güçlü müdahaleleri ile likidite sağlanarak bu ülkelerin mali krize girmesi engellendi. NGEU'nun Mayıs sonunda açıklanması da piyasalarda oldukça olumlu bir etki yarattı. Bu noktadan bakıldığında, Covid-19 krizinin -en azından içinde bulunduğumuz döneme kadar- 2010 krizinden daha iyi yönetildiği söylenebilir. Elbette buradaki en temel faktör, bu krizin herhangi bir borç krizi ya da salt şirket iflasları/ borsa çöktüşleri eşliğinde yaşanan finansal bir kriz değil; insanların yaşamlarını kaybettiği ve sağlık sistemlerinin yetersiz kaldığı insani bir kriz olmasıdır. Salgının Avrupa'ya sıçramasının hemen ardından, dünyanın en gelişmiş ülkelerinin olduğu bu bölgede dahi vergi veren vatandaşlar devletlerinden sağlık hizmeti alamamış; Avrupa'nın siyasal birliğe yürüyen iddialı projesi üyelerinin dayanışmadan uzak uygulamalarına bir alternatif sunamamış ve kayıp sayıları Avrupa çapında uzun süre oldukça yüksek seyretmiştir. Sağlık kriziyle birlikte bugüne dek görülmemiş bir biçimde, aynı anda arz ve talep şokuyla seyreden bir ekonomik durgunluğun başlaması ve ne kadar süreceğinin de henüz kestirilememesi, AB liderlerini çok daha hızlı ve kararlı davranmak zorunda bırakmıştır. Ancak NGEU, - Konsey kararında da belirtildiği gibi- oldukça zorlayıcı koşullara verilen "geçici" bir yanıttır.²⁶ Komisyon'un ilk önerisi üzerine yapılan zorlu müzakereler, bu geçicilik vurgusunun tesadüfi olmadığını göstermektedir. Komisyon'un üye devletler adına borçlanma gücü büyüklük, süre ve kapsam bakımından sınırlı tutulmuştur. AB ekonomisinin büyüklüğü düşünüldüğünde ve ulusal hükümetlerin borçlanma oranlarına bakıldığında, bu fon aslında ortalama büyüklükte bir finansal müdahaledir. Elbette ki NGEU gelecekte bu tür krizlerde tekrar kullanılabilir bir model oluşturmuştur. Ancak özellikle Tutumlu Dörtlü ve diğer isteksiz üyelerin ikna edilmeleri, bu fonun geçici olarak kurulduğu güvencesinin verilmesiyle mümkün olabilmiştir.

²⁵ F. Wasserfallen, D. Leuffen, Z. Kudrna, 'Analysing EU decision making during the Euro crisis with a new data', *European Union Politics*, 2019, 20(1). <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1465116518814954>. Erişim 10.09.2020.

²⁶ European Council Conclusions 17-21 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>. Erişim, 10.08.2020.

Sonuç olarak NGEU ile, Avro bölgesi için kalıcı bir finansal aracın yaratıldığı söylenemez. Mevcut Avro Bölgesi yönetiminde radikal bir değişiklik yapılmamıştır. Hatta bu kriz, Avro Bölgesi'nin gayet iyi bilinen şu kurumsal zayıflıklarını daha da görünür hale getirmiştir: AMB tarafından yürütülen para politikası ve üye ülkelerin kontrolündeki maliye politikaları arasındaki koordinasyon eksikliği; tek ve ciddi büyüklükte bir bütçenin olmaması ve kolektif bir yaklaşımın ortaya konacağı finansal araçların bulunmaması. NGEU bu sonuncu soruna verilen geçici bir yanıttır; ancak ilk iki sorun yerinde durmaktadır. Birlik içinde kalıcı bir mali koordinasyon mekanizmasının yaratılmasından çok, koordinasyonun bir miktar daha artırıldığı söylenebilir. Diğer yandan, AMB'nin müdahalelerinin NGEU'dan çok daha kritik bir rol oynadığı/ oynayacağı altı çizilen başka bir husustur. NGEU ile, 2010 krizinden bu yana tartışılan ortak borçlanma nihayet yaşama geçirilmiş olsa da, finansal birlik için Birliğin daha epey yol ve kriz aşması gerektiği açıktır.²⁷

3.2. Covid-19 ve AB'nin Göç Krizi: Yeni Göç ve İltica Paktı

Covid-19 krizi öncesinde bütünleşmenin devam eden krizlerinden biri de, göç ve sığınmacı politikalarında üye ülkeler arasında yaşanan keskin ayrışma ve Ortak Sığınmacı Sistemi'nin bir türlü yaşama geçirilememesiydi. Denilebilir ki yeni Komisyon'un devraldığı en acil sorun, 2015'den bu yana Avrupa ülkelerine sığınmak zorunda kalan ve giderek artan bir nüfusun, Birlik ülkelerine eşit bir biçimde dağıtılması ve sorumluluğun paylaşılması konusunda yaşanan ciddi ayrışmaydı. Türkiye'nin 27 Şubat'da sınır kapılarını açması ve 18 Mart 2016 Mutabakatı'nı askıya aldığı ilan etmesiyle, henüz yeni göreve gelmiş Komisyon'un önünde göç sorunu tüm şiddetiyle somutlaşmış oldu. Bu süreçte derhal Yunanistan'a giden von der Leyen'in "Yunanistan'ın sınırları AB'nin sınırlarıdır" ifadesi, göç politikasının 'sınır koruma' temelinde güçlendirileceğini göstermiş oldu.²⁸

2015'den bu yana giderek artan göç ve sığınma talepleriyle ilk karşılaşan ülkeler olan Yunanistan, İtalya gibi sınır ülkeleri, büyük bir yük altında olduklarını vurgulayarak AB'den haklı taleplerde bulunuyorlardı. Bu ülkelere maddi destek sağlansa da, son tahlilde sorumluluk paylaşılmıyordu. Junker Komisyonu'nun tüm üyelerin belirli sayıda göçmen kabul etmesi esasına dayalı kota sistemine başta Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok üyenin itirazlarıyla, Avro Bölgesi krizinin yarattığı Kuzey/Güney ayrışmasının yanı sıra, bir de Doğu/Batı ayrışması ortaya çıkmıştı. Dahası o döneme kadar Birlik çapında yaşama geçirilebilen tek politika olan Dublin Düzenlemeleri'nin birçok ilkesi de, bu son krizde işletilememişti. Dolayısıyla, salgından önce göç krizi AB açısından tüm şiddetiyle devam etmekteydi ve böyle bir sorun karşısında AB kurumlarının tek yapabildiği politika ortaklaşması değil kırılğan bir kriz yönetimi idi.

²⁷ Gross, a.g.e, Haziran 2020; Roubini ve Rosa, a.g.e.

²⁸ 'Mülteci Krizi: Türkiye Sınırına Giden AB Yetkilileri, Yunanistan'la Dayanışma Mesajı verdi.', BBC Türkçe, 3 Mart 2020. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51726737>. Erişim, 07.06.2020.

Salgının Avrupa'ya sıçramasının ardından Birliğin iç ve dış sınırlarının kapatılmasıyla, göç krizi doğal olarak bir miktar geri plana düşmüş oldu. Ancak, bu konunun AB gündeminin üst sıralarındaki yerini koruduğunu, özellikle NGEU müzakereleri bir uzlaşmaya vardıldıktan sonra atılan adımlardan görmek mümkün. Hem yeni Komisyon, hem de 1 Temmuz'dan itibaren Kosey Başkanlığı'nı devralan Almanya, kabul görmeyen kota sisteminin yerine bazı somut politikalar önerileceğinin ve ileride de daha kurumsal reformlar için adım atılacağına sinyallerini Mayıs ayından itibaren vermeye başlamışlardı.²⁹ Alman Dönem Başkanlığı'nın Kosey'e sunduğu programda, daha etkin, operasyonel, krizlere dayanıklı ve adil bir göç/mülteci politikasının oluşturulabilmesi için Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin bir reformdan geçirilmesi gerektiği vurgulanıyordu. ³⁰ 23 Eylül 2020'de *Yeni AB Göç ve İltica Paktı (New EU Pact on Migration and Asylum)* Komisyon tarafından bir öneri paketi olarak açıklandı.³¹ Bu paktın üye ülkeler üzerinde hukuki bağlayıcılığı olmadığını, ancak tüm üyeler tarafından benimsendiğinde ilerleme yaratabilecek bir adım olduğunu vurgulamak gerekir.

Covid-19 krizinin tüm şiddetiyle devam ettiği bir süreçte, Birlik içindeki en önemli anlaşmazlık konularından birinde böyle bir adımın atılması nasıl mümkün oldu? Bu sorunun yanıtı, yine Komisyon başkanı von der Leyen ve Şansölye Merkel'in kararlılıklarında gizlidir. Von der Leyen, kurtarma fonunun kabul edilmesinin ardından 16 Eylül 2020'de Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı *Birliğin Durumu (State of the Union)*³² konuşmasında göç konusunda iki noktanın altını çizmişti: Birincisi, Komisyon bu konuda harekete geçtiğinde, artık tüm üyelerin harekete geçmesi ve kararları uygulaması gerekiyordu. Bunun anlamı, bu güne dek ortaya konan önerilere itiraz edip hareketsiz kalan ve konuyu iç siyasetlerinde suistimal etmekten kaçınmayan Polonya ve Macaristan gibi ülkelerin, yeni politikalara katılmalarının artık şart olduğuydu. Komisyon Başkanı ikinci olarak, dış sınırların daha iyi korunması ancak aynı zamanda içerde de Schengen'in güçlendirilmesi ve Ortak Sığınma Sistemi'nin reforme edilmesinin de kaçınılmaz olduğunu vurgulamıştı. Pandemi sürecinde Yeni AB Göç ve İltica Paktı'nın açıklanabilmesi kuşkusuz önemliydi; ancak bu Pakt'ın pandemi öncesinde dile getirilen eleştirileri bir ölçüde karşılaması da gerekiyordu. Yukarıda belirtildiği gibi mevcut göç yönetişimi sorumlulukların paylaşımına dayanmamakta, bu sorun dışsallaştırılarak, özellikle Türkiye gibi transit ülkelerle

²⁹ 'Avrupa Komisyonu, AB'deki derin ayrılıklara nasıl çözüm bulacak? Margaritis Schinas yanıtladı.', *Euronews Türkçe*, 20 Mayıs 2020. <https://tr.euronews.com/2020/05/20/avrupa-komisyonu-ab-deki-derin-ayr-l-klara-nas-l-cozum-bulacak-margaritis-schinas-yan-tlad>. Erişim, 07.06.2020.

³⁰ 'Together for Europe's Recovery : Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, <https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf>, Erişim 17.09.2020.

³¹ European Commission, 'New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers', 23 Eylül 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains. Erişim tarihi, 27.09.2020.

³² Birliğin Durumu konuşmaları, 2010 yılından bu yana, Komisyon Başkanları'nın son bir yılı değerlendirdikleri önemli konuşmalardır. Von der Leyen'in, Covid-19 krizinin gölgesinde 80 dakika süren konuşması, uzunluğu ile AB tarihinde bir ilk oldu. Ursula von der Leyen, 'State of the Union', 16 Eylül 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_en. Erişim, 18.09.2020.

yapılan ve Birliği bu ÷lkelere bağımlı hale getiren istikrarsız anlaşmalarla yönetilmekteydi. Daha da önemlisi, göç hem AB düzeyinde hem de tek tek üye ÷lkelerde değişen düzeylerde güvenikleştirilmiş bir meseleydi. Bu eleştirilerin AB liderlerinin söylemlerine bir ölçüde yansıldığını görüyoruz. Von der Leyen ve Şansölye Merkel, söylemlerinde sorunu transit ÷lkelerle ilişkiler bağlamından çıkararak dış politika bağlamına yerleştiren bir perspektif ortaya koydular ve daha insani, kapsamlı, katılımcı bir göç politikası önerdiler.³³ Peki bu perspektif, Yeni AB Göç ve İltica Paktı'na ne ölçüde yansiyabildi?

Bu soruya yanıt verebilmek için Pakt'taki temel düzenlemelere bakmak gerekiyor. İlk dikkat çeken düzenlemelerden biri, AB'nin özellikle güney, orta ve doğu sınırlarından tüm girişleri sınırlamak ve kontrol etmek amacıyla bir 'sınırönü tarama' (pre-border screening) prosedürünün sıkı bir şekilde uygulanacak olmasıdır. Bu uygulamada amaç, dış sınırların korunmasıyla geri gönderme prosedürleri arasındaki boşluğu doldurmaktır. Sınırdan içeri girmeyi başaranların, henüz daha sınır bölgesinde sağlık ve güvenlik kontrollerinden geçirilerek, geri gönderilip gönderilmeyeceklerinin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu tarama sürecinde sınırı geçmiş birine sığınmacı veya mülteci statüsünün verilip verilmeyeceği beş gün içinde karara bağlanarak iadesi gerçekleştirilebilecektir.³⁴ Bu düzenlemeler ciddi eleştirilerle karşılaştı. On iki haftaya kadar uzayabilecek tarama sürecinde insanların sınırdaki kamplarda tutulacak olması, buralarda toplama kamplarının oluşacağı yorumlarına neden oldu.³⁵ Diğer yandan geri göndermelerin meşru bir çerçeve içine alınarak hızlandırılacak olması, yine benzer bir biçimde Birliğin insani bir göç politikası oluşturma amacıyla çelişkili bulundu. Ancak sınır ÷lkeleri ve göç konusunda katı duran ÷lkeler, geri göndermeleri kolaylaştıracak olması nedeniyle bu prosedürü desteklediler.

İkinci olarak Pakt 2016'da kabul edilmeyen kota önerisinden alınan derslerle, dayanışma ve sorumlulukların paylaşılması süreçlerine belirli bir esneklik getirmektedir. Diğer bir deyişle, sorumluluk paylaşımı artık bir seçenek değil bir zorunluluktur; ancak Pakt üye ÷lkelere nasıl sorumluluk alacaklarına dair bir öneriler paketi sunmaktadır. Sorumluluk paylaşımı için iki ayrı aşama tanımlanmıştır: Göç baskısı durumları ve kriz durumları. İlk durumda bazı ÷lkelerin göçmen ya da sığınmacı kabul etmeyip, onun yerine geri dönüşlerin gerçekleştirilmesi için maddi destek sağlamaları ya da kapasite inşası ve/ veya operasyonel destek sağlamaları gibi seçenekler söz konusudur. Kriz durumlarında ise, seçme hakkı olmaksızın tüm ÷lkelerin sığınmacı kabul edeceği ve geri dönüşlere zorunlu olarak maddi katkı sağlayacağı ön gör÷lmüştür. Bu düzenlemelerin sıkı pazarlıklara konu olması kaçınılmaz görünmekle birlikte Paktın, göç ve sığınmacı politikasında farklılaştırmanın (differentiation) önünü açtığı söylenebilir. Son olarak Pakt, aslında bildiğimiz dışsallaştırma yönteminden de vazgeçmeyerek, köken ya da transit

³³ Aslı Selin Okyay ve Luca Barana, 'The European Commission's Mission to Reform EU Migration Policy: Will Member States Play Ball?', *IAI Commentaries*, No: 20/64, 22 Eylül 2020. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-commissions-mission-reform-eu-migration-policy-will-member-states-play-ball>. Erişim 26.09.2020.

³⁴ Sergio Carraro, 'Whose Pact? Cognitive Dimensions on the New EU Pact on Migration and Asylum', *CEPS Policy Insights*, No:20-2020, 25 Eylül 2020. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/whose-pact/>. 26.09.2020.

³⁵ a.g.e.

ülkelerle ‘Göç Ortaklıkları’ (Migration Partnerships) kurulmasını ya da halihazırdaki mekanizmaların devam ettirilmesini öngörüyor. Bu ortaklıkların başında yine Türkiye ile yapılan anlaşma ve Gana, Nijer, Nijerya ve Etiyopya gibi ülkelerle yapılan gerikabul anlaşmaları geliyor. Son tahlilde Birliğin göç yönetimini söylemde dış ilişkilerinin merkezine yerleştirdiği; ancak uygulamada dışsallaştırmayı daha istikrarlı mekanizmalarla yürütmeyi planladığı görülüyor.

Aslında Covid-19 krizi sürecinde Komisyon tarafından açıklanan bu öneriyi henüz bir Pakt olarak adlandırmak pek doğru olmamıştır. Çünkü henüz bir öneri aşamasındadır; ,üyeler arasında tam bir mutabakat sağlanmamıştır. Diğer yandan Komisyon’un kalkınma yardımları ve göç politikası arasındaki ilişkiye dikkat çekmesi ve ‘Yenilenen Afrika Stratejisi’ni yürütmeye çalışması da önemli gelişmelerdir. Ancak göç/ mülteci sorununun bir olağanüstü hal ya da kriz yönetimi mantığından çıkarılıp dış politika mantığına yerleştirilmesi çok da kolay görünmemektedir. Komisyon yeni politikalarını son derece etkileyici söylemlerle dile getirirse de, göç konusunda atılması gereken somut adımların Konsey’de oybirliği ile kabul edilmesi zordur. Bu durumun en son örneklerinden biri, Libya iç savaşındaki AB tutumunda görüldü. Birlik bu sorunda ortak bir dış politika pozisyonu alamadığı için, Libya’dan gelen düzensiz göçlerin yönetiminde yetersiz kaldı ve üyeler arasındaki farklılıkların her iki konuda da ne kadar ciddi olduğu ortaya çıktı.³⁶

Diğer yandan Covid-19’un AB’nin çevresindeki ülkelerde yarattığı sağlık açığı ve sosyo-ekonomik gerilemenin, bu ülkelerden Avrupa’ya doğru insan hareketliliğini daha da arttırması da önemli bir risktir. Bu son nokta, salgının başlarında geri plana atılan göç meselenin neden yeni bir perspektifle ele alındığını da açıklamaktadır. Başka türlü ifade etmek gerekirse, Suriye ve Libya iç savaşları bitip AB ülkelerine göçmen akışı yavaşlasa dahi, Covid-19’un komşu bölgelerdeki uzun vadeli sosyo-ekonomik sonuçlarının, daha uzun bir süre Avrupa’ya göçmen akışına neden olabileceği AB liderleri tarafından görülmüştür. Aslında Covid-19 krizi, göçün güvenlik odaklı bir mesele olmaktan çıkarılarak sosyo-ekonomik bir mesele olarak ele alınabilmesi için yeni bir bağlam yaratmaktadır. Ancak AB Göç ve İltica Paktı, “insani gereklilikler ve ölçütler” vurgusunu çokça yapmasına rağmen, göçün aşırı güvenlikleştirilmesi sorununa karşı bir çözüm ya da politika içermemektedir. Sonuç olarak Covid-19 krizi, önümüzdeki on yıllarda AB’ye yönelik insan hareketliliğinde yeni bir bağlam oluşturmuştur. Ancak Göç ve İltica Paktı’nın ne ruhu, ne de getirdiği somut politika önerileri bu bağlamın gerektirdiği yaklaşımları içermektedir.

3.3. AB’nde Liberal Olmayan Rejimler ve Covid-19 Krizi: Hukukun Üstünlüğü İlkesi ve AB Değerlerinin Geleceği

AB’nin son on yılına damgasını vuran çok boyutlu krizin en önemli boyutlarından biri de Avrupa şüpheli/ karşıtı, aşırı sağ, popülist hareket ve partilerin yükselişi; Polonya, Macaristan, Slovakya gibi bazı üyelerde siyasal rejimlerin giderek otoriterleşmesi ve Avrupa değerlerinin

³⁶ Okyay ve Barana, a.g.e.

uğradığı erozyondur.³⁷ Bu sorunun bir kriz olarak görülmesinin nedeni, insan onuru, eşitlik, özgürlük, adalet, temel hak ve özgürlüklerin korunması, hukukun üstünlüğü, çoğulculuk, ayrımcılık karşıtlığı, sekülerizm gibi Avrupa kökenli demokratik değerlerin, özellikle son yıllarda iki yönlü bir tehdit altına girmiş olmasıdır: Birincisi küresel düzlemde AB'nin muhatabı olan ABD, Rusya ve Çin gibi güçlü ülkeler, bu değerlere uzak, hatta bu değerleri aleni bir şekilde ihlal eden siyasal liderler/ rejimler tarafından yönetilmektedir. İkincisi de, özellikle 2010'lardan itibaren, birçok üye ülkede de bu değerlerden uzak lider ve partiler güçlenmeye ve ülkelerini demokrasiden uzaklaştırmaya başlamışlardır. Covid-19 salgınıyla mücadele, her iki tehdidi daha da keskinleştirmiş, salgınla mücadele sürecinde Polonya ve Macaristan gibi üye ülkelerdeki demokratik gerileyiş daha da hız kazanmıştır. Birlik bu zamana kadar özellikle bu ülkelerdeki demokratik gerileyişe karşı etkin yaptırımlar ortaya koyamamıştır. Şansölye Merkel'in demokrasi karşıtı, radikal ve otoriter hareketlerin ekonomik krizleri siyasi olarak istismar ettiklerini vurgulaması, dönem başkanlığında bu konunun ön plana alınacağı yönünde bir işaret olmuştur.³⁸

Salgın öncesi dönemde hukukun üstünlüğü ilkesinin üye ülkelerin bütçeden alacakları payların dağıtımında bir kriter haline getirilmesi yoğun olarak tartışılmaktaydı. Salgının Avrupa'ya sıçrayıp şiddetlenmesiyle birlikte, bu kez salgınla mücadele için verilecek hibe ve kredilerin dağıtımında hukukun üstünlüğü ilkesinin bir koşul olup olamayacağı tartışılmaya başlandı. Başta hukukun üstünlüğü olmak üzere demokratik değerlerin ve kurumların korunması, özellikle Covid-19 krizinin bu ülkelerdeki demokratik gerileyişi daha da olumsuz bir noktaya çekmemesi Birlik içinde daha yüksek sesle dile getirilmeye başlandı.

NGEU müzakereleri sırasında, özellikle von der Leyen ve Merkel'in üye ülkelerdeki demokratik gerileyiş ve AB değerlerinin erozyonuyla ilgili güçlü söylemleri, Kurtarma Fonu kapsamındaki hibelerin hukukun üstünlüğü koşuluna bağlanabileceği beklentisini oldukça yükseltmişti. Ancak Konsey Başkanı Michel'in yürüttüğü müzakereler bunun o kadar kolay olmayacağını gösterdi. Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Kurtarma Fonu üzerindeki uzlaşma, ne yazık ki hukukun üstünlüğü ilkesi ciddi bir koşul olmaktan çıkarılarak sağlanabildi. Yukarıda da vurgulandığı gibi, bu karar demokratik çevrelerde büyük hayal kırıklığı yarattı. Bazı üye ülkelerdeki demokratik gerileyişin durdurulabilmesi için, bu değerlerin Birliğin işleyişinin temel çerçevesi olarak restore edilmesi fırsatı da kaçırılmış oldu.

Diğer yandan NGEU müzakerelerinde hukukun üstünlüğünün net bir koşulluluk haline getirilememesine rağmen, iki gelişme bu konunun AB gündeminin üst sıralarındaki yerini koruyacağını da gösterdi. Bunlardan birincisi 30 Eylül 2020'de Almanya'nın bu konuda hazırladığı

³⁷ Jan-Werner Müller (2015) 'Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States', *European Law Journal*, 21(2), s. 141-160; Desmond Dinan, Neill Nugent ve W.E. Peterson (2017), 'A Multi-dimensional Crisis', D. Dinan, N. Nugent ve W.E. Peterson, der., *The European Union in Crisis*, içinde, London, Palgrave; Hanspeter Kriesi, 'Backlash Politics Against European Integration', *British Journal of Politics and International Relations*, Ağustos 2020, s.1-10. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1369148120947356>. Erişim, 20.09.2020.

³⁸ 'Merkel: Önceliğimiz Korona Krizi', *DW Türkçe*, 18 Haziran 2020. https://amp.dw.com/tr/merkel-%C3%B6nceli%C4%9Fimiz-korona-krizi/a-53857192?__twitter_impression=true. Erişim, 22.07.2020

bir planın kabul edilmesi oldu.³⁹ Bu plana göre, bir üye ülkenin hukuk devleti ilkesini ihlal etmesi halinde, AB'den elde ettiği mali kaynaklar -ki bu kaynaklar Kurtarma Fonu kapsamındaki hibe ve krediler de olabilecek- kesilebilecekti.⁴⁰ Halen yargı, medya ve sivil toplum kurumlarının bağımsızlığını zedeleyen politika ve uygulamaları nedeniyle hakkında soruşturma yürütülen Polonya ve Macaristan'ın karşı çıktığı planda, söz konusu ülkenin hukuk devletini ihlal ettiği için bu tür bir yaptırıma maruz kalması kararının Komisyon'un önerisinin ardından, Konsey'de nitelikli çoğunlukla alınması öngörüldü. Ancak tartışmaların ardından kabul edilen planda, Almanya'nın önerileri bir miktar yumuşatıldı.⁴¹ Planın uygulamaya konması için Avrupa Parlamentosu'nda onaylanması gerekiyor ve burada da sert müzakerelerin olacağı öngörülüyor.

Bu konuda bir diğer önemli gelişme de, Almanya'nın planının kabulünden bir gün sonra, 1 Ekim 2020'de Komisyon tarafından açıklanan *Hukukun Üstünlüğü Raporu* oldu.⁴² Bu yıl ilk kez tüm üyeleri kapsayarak yayınlanan rapor, Komisyon'un adaletten sorumlu üyesi Didier Reynders tarafından, her üye ülkede farklı kaynaklardan alınan bilgi ve değerlendirmeler ışığında hazırlandı. Hukukun üstünlüğü ilkesinin her üye ülkedeki durumu, dört alandaki uygulamalara ve gelişmelere bakılarak tespit edildi: Adalet sistemi, yolsuzlukla mücadele çerçevesi, medyada çoğulculuk ve diğer kurumsal denge-kontrol mekanizmalarının durumu. Raporda en sert eleştiriler beklenebileceği gibi Polonya ve Macaristan'a yöneltilmekle birlikte, yolsuzluk, yargı bağımsızlığı ve basın özgürlüklerinin kısıtlanması konularında Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Malta, Romanya ve Slovakya için de ciddi eleştiriler yer aldı. Hatta Almanya ve Avusturya da, devlet reklamlarının özel medya kuruluşlarına tahsisine dair kuralların eksikliğinden ötürü eleştirilidiler.⁴³

Bu iki gelişme, Kurtarma Fonu müzakereleri sırasında, hukukun üstünlüğü ilkesinin bir yaptırım konusu olmamasını bir şekilde kabul ettiren Polonya, Macaristan gibi ülkelerin

³⁹'AB'den Yeşil Işık: Hukuk Devletini İhlale Mali Kesinti', *DW Türkiye*, 30 Eylül 2020. Plana, hukuk devleti ihlalleriyle eleştirilen Macaristan ve Polonya ile birlikte Belçika, Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve İsveç de ret oyu verdi. Ancak bu ülkelere bazıları Almanya'nın getirdiği öneri yeterince sert olmadığı için olumsuz oy verdiler.<https://www.dw.com/tr/abden-ye%C5%9Fil-%C4%B1%C5%9F%C4%B1k-hukuk-devletini-ihlale-mali-kesinti/a-55104632>. Erişim 1.10.2020.

⁴⁰ Bkz. Gabriela Baczyńska, 'EU chair Germany proposes adherence to rule of law as a key to getting bloc's cash', *Reuters*, 28 Eylül 2020. <https://www.reuters.com/article/us-eu-recovery-democracy-exclusive/exclusive-eu-chair-germany-proposes-adherence-to-rule-of-law-as-key-to-getting-blocs-cash-idUSKBN26J1MP>. Erişim 01.10.2020.

⁴¹ DW'nin haberine göre, Avrupa Birliği mali kaynaklarında kesinti yapılması ancak "Avrupa Birliği bütçesinin mali idaresinin ya da birliğin mali çıkarlarının kısıtlanması" halinde gündeme gelebilecek. Diğer bir deyişle, mali kesintilerin hangi durumlarda yürürlüğe gireceği halen yoruma açık. Örneğin yolsuzluk, AB kaynaklarının kesilmesine neden olabiliyor; ancak yargı bağımsızlığı ya da ifade özgürlüğü gibi konularda kesinti yapıp yapılamayacağı kesin olarak söylenemiyor. Bk. Dipnot 40.

⁴² 'EU's first-ever democracy report zeroes in on courts, media deficiencies', *Reuters*, 30 Eylül 2020. <https://www.reuters.com/article/idUSMT1ALT8N2GR2BH1>. Erişim, 01.10.2020.

⁴³ EU Commission, '2020 Rule of Law Report', 30 Eylül 2020. https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en. Erişim, 01.10.2020.

kazandıkları başarının uzun ömürlü olmayacağını ; ancak bu konudaki adımların da oldukça yavaş atılacağını gösterdi. Raporda da belirtildiği gibi, salgınla mücadele tüm dünyada olduğu gibi AB ülkelerinde de hukukun üstünlüğü ilkesini zora soktu. Özellikle Macaristan'da ilan edilen olağanüstü hal, bu durumun en ileri örneğini oluşturmuş ve Birliğin baskıları sonucu Kurtarma Fonu müzakereleri sırasında sona erdirilmişti. Ancak Kasım ayında NGEU kapsamındaki hibe ve kredilerin dağıtımında bu kriterin sınırlı da olsa rol oynayabilmesini engelleyebilmek amacıyla Polonya ve Macaristan bu kez Birlik bütçesini veto ettiler. Sonuçta 10-11 Aralık'taki zirvede bir uzlaşıyla mesele çözüldü. Almanya'nın hazırladığı ve Macaristan ile Polonya'nın da onayladığı uzlaşuya göre, Polonya ve Macaristan'ın hukuk devleti ihlallerinin incelenmesine yönelik soruşturmalar ek bir açıklamayla düzenlendi. İki ülkenin olası yaptırımlara karşı kendilerini nasıl koruyacağı da yine bu düzenlemede tanımlandı. Her iki ülke de bütçedeki vetolarını hukukun üstünlüğü ihlallerine karşı yaptırımların yumuşatılmasıyla kaldırdılar.

Sonuç olarak Birlik içinde hem bütçe hem de ek fonların hukukun üstünlüğü meselesine bağlanıp bağlanmayacağı konusundaki tartışmaların devam edeceği ve Birlik içinde bir ayrışma konusu olarak varlığını koruyacağı görülüyor. Covid-19 krizinin tüm önceliklerine rağmen, AB liderlerinin ve Almanya'nın konuyu Birlik gündeminde tutmaya devam edecekleri de söylenebilir. 1-2 Ekim 2020'de toplanan AB Zirvesi'nde, Belarus'da yapılan seçimlerdeki yolsuzluk ve şiddet konusunda alınan yaptırım kararı, bu konunun sadece Birlik içinde değil çevre ülkelerle ilişkiler bağlamında da önemli bir unsur olacağını göstermektedir.

3.4. Covid-19 Bağlamında AB'nin Daralma ve Genişleme Gündemi: Brexit ve Genişlemenin Belirsiz Geleceği

Birleşik Krallığın Haziran 2016'da referandum sonucu aldığı Avrupa Birliği'nden ayrılma kararıyla başlayan ve Birleşik Krallık siyasetini oldukça sarsan dört yılın ardından⁴⁴, Brexit sürecinde son nokta 25 Aralık'da kondu ve taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir serbest ticaret anlaşması üzerinde uzlaşma sağlandı.⁴⁵ Bilindiği gibi *Ayrılma Anlaşması (Withdrawal Agreement)* Britanya hükümeti tarafından ancak 12 Aralık 2019'da yapılan erken seçimin ardından onaylanabilmişti ve Birleşik Krallık 31 Ocak 2020'de Birlikten resmen ayrılmıştı. Sonrasında da taraflar arasında serbest ticaret anlaşması müzakerelerinin yürütüleceği ve 31 Aralık 2020'de sona erecek on bir aylık bir geçiş süreci başlamıştı.⁴⁶ Mart ayı başında başlayan müzakereler Covid-19 salgınının Avrupa'ya sıçraması ve kısa bir süre içinde Birleşik Krallığın

⁴⁴ Bu süreç içinde ülkede iki genel seçim oldu, referandum kararını alan David Cameron da dahil olmak üzere üç başbakan süreci yürüttü; May hükümeti müzakereleri yürütürken kabinde arka arkaya istifalar oldu. Ayrıca muhalefetteki İşçi Partisi lideri de değişti.

⁴⁵ AB ile Birleşik Krallık arasındaki görüşmeler bu metnin yayımlanmasından birkaç gün önce tamamlandığı için anlaşmanın detaylı bir analizinin yapılması mümkün olmamıştır.

⁴⁶ Anlaşmaya göre geçiş süreci bir defaya mahsus olma üzere en fazla iki yıl uzatılarak Ocak 2022'ye kadar bir zaman elde edilmesi mümkündür.

pandemi merkezi haline gelmesiyle durdurulmak zorunda kalınmıştı.⁴⁷ Covid-19 krizi 2020 bahar ve yaz aylarında bütün şiddetiyle devam ederken, on bir ayrı çalışma grubu içinde yüz civarı hukukçu, bürokrat ve uzmanın dahil olduğu müzakereler video konferans yöntemiyle sürdürüldü. Başbakan Johnson süreç boyunca gerek geçiş sürecinin uzatılmaması konusunda, gerekse aşağıda değinilen müzakere başlıklarındaki anlaşmazlıklarda sert tutumunu devam ettirdi ve anlaşmasız çıkışa hazır olduklarının altını defalarca çizdi.⁴⁸ Bu arada Britanya hükümeti ilk serbest ticaret anlaşmasını 10 Eylül 2020’de Japonya ile imzaladı.⁴⁹ Yeni küresel gümrük tarife rejimini (*UK Global Tariff, UKGT*) de 19 Mayıs 2020’de açıklamıştı. 1 Ocak 2021’de yürürlüğe girecek olan bu rejim, Birleşik Krallığın küresel rekabet gücünü arttıracak oranlar ve kolaylaştırmalar içeriyor. Bu nedenle müzakereler boyunca Johnson anlaşmalı ya da anlaşmasız, her durumda ülkesinin bu çıkıştan avantajlar elde edeceğini vurgulayarak Birliği oldukça zorlayabildi.⁵⁰

Eylül-Ekim aylarında Birleşik Krallık’ta gündeme gelen ‘İç Piyasalar Yasa Taslağı’ ise ilişkilerin çok daha gerilmesine sebep olmuştu. Bu yasayla İngiliz Hükümeti Avam Kamarası’na sunduğu ve ilk onayı gerçekleştiren tasarı ile, Ayrılma Anlaşması’nı tek taraflı olarak değiştiren bir adım atmıştı. Birleşik Krallık ülkeleri arasındaki serbest ticaretin aksamadan sürdürülmesini öngören tasarı, İngiliz bakanlara Kuzey İrlanda ve Birleşik Krallık’ın geri kalanı arasındaki ticaret konusunda daha fazla yetki vermekte ve müzakerelerin en sorunlu konusu olan devlet yardımları konusunda, Birleşik Krallık Hükümeti’nin Kuzey İrlandalı şirketlere daha fazla devlet yardımı yapabilmesinin önünü açmaktaydı. AB tasarıya son derece sert bir tepki verdi ve konuyu Avrupa Adalet Divanı’na götürme kararı aldı.⁵¹ Yasayla Birleşik Krallığın hem Ayrılma Anlaşması’nı hem de uluslararası hukuku ihlal ettiği belirtilirken, Johnson ise yasanın ülkenin kendi sınırları içindeki ticari düzenlemeleri yapma egemenliğinin bir gereği olduğunu iddia etti. Brexit’de işlerin bu noktaya gelmesinde ciddi payları olan eski başbakanlar da dahil olmak üzere birçok yetkili

⁴⁷ Müzakereleri AB adına yürüten Michel Barnier ve Britanya adına yürüten David Frost da Covid- 19’a yakalandılar.

⁴⁸ ‘Johnson AB ile Uzlaşma için Ekim Ortasına Kadar Süre Verdi’, *DW Türkçe*, 07 Eylül 2020. <https://www.dw.com/tr/johnson-ab-ile-uzla%C5%9Fma-i%C3%A7in-ekim-ortas%C4%B1na-kadar-s%C3%BCre-verdi/a-54836460>. Erişim, 03.10.2020.

⁴⁹ ‘İngiltere Brexit Sonrası İlk Serbest Ticaret Anlaşmasını Japonya ile İmzaladı.’, *Euronews Türkçe*, <https://tr.euronews.com/2020/09/11/ingiltere-brexit-sonras-ilk-serbest-ticaret-anlasmas-n-japonya-ile-imzalad>. Erişim, 03.10.2020.

⁵⁰ ‘The New UK Global Tariff Regime: what you need to know’, *PWC UK*, 2 Haziran 2020. <https://www.pwc.co.uk/the-eu-referendum/beyond-brexit-insights/the-new-uk-global-tariff-regime-what-you-need-to-know.html#:~:text=The%20UK%20recently%20announced%20the,goods%20imported%20into%20the%20UK>. Erişim, 03.10.2020.

⁵¹ ‘Brexit: AB İngiltere’ye Karşı Yasal Süreç Başlattı’, *BBC Türkçe*, 1 Ekim 2020. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-54361171>. Erişim, 04.10.2020.

Johnson'ın ciddi bir hata yaptığını açıkladılar. Britanya salgının ikinci dalgasına girerken bu tartışmalar ülke içindeki siyasal gerilimi daha da arttırdı.⁵²

Aralık ayının son günlerine kadar son derece zorlu geçen müzakerelerdeki anlaşmazlık konuları nelerdi? Mart ayından beri devam eden görüşmelerde mal ticareti, hizmet ticareti ve yatırımlar, havacılık, rekabet kuralları, enerji ve sivil nükleer enerji alanında işbirliği, AB programlarına Birleşik Krallık'ın katılımı, balıkçılık, yasal meseleler ve cezai alanda adli işbirliği konuları ele alındı. Bu başlıkların her birinde, kendi içinde anlaşma niteliği taşıyan bir dizi ortak metin ortaya çıktı. Ancak finansal hizmetlere ilişkin düzenleyici işbirliği hükümleri; eşit rekabet koşullarının sağlanmasına dair hükümler, özellikle devlet yardımları, çevre, iklim değişikliği, balıkçılık, sosyal politika ve vergilendirme alanlarında AB kurallarıyla mı, yoksa Birleşik Krallığın egemenlik hakkının tanınmasıyla mı devam edileceği konuları uzlaşılabilen konular olarak ön plana çıktı. Bu konuların bazılarında Birleşik Krallık AB'den daha önce Japonya ve Kanada ile yapılan anlaşmalarda yer alan düzenlemelerin geçerli olmasını isterken; AB tarafı ise ilişkilere özel, yeni bir anlaşmanın tasarlanması gerektiğini savundu. İç Piyasalar Yasası nedeniyle daha da artan gerilim ortamında Başbakan Johnson, AB ile ilişkilerin Birliğin Avustralya ile ilişkileri çerçevesinde yürüyebileceğini belirtti ki bu da zaten anlaşmasız çıkış ve DTÖ kurallarıyla devam etmek anlamına geliyordu.

Ancak pandemi koşullarında anlaşmasız ayrılığın Birleşik Krallık'ta özellikle çıkışın ilk günlerinde ciddi sorunlar yaratacağı da bilinmekteydi. İnsanların işlerini kaybettiği bir dönemde ithal malların fiyatlarının aniden yükselmesi, bazı malların bulunamamaya başlaması, yeni tarifelerin uygulanması sırasında sınırlarda kamyonların yığılması gibi gündelik yaşamı etkileyecek olasılıklar, IMF'nin salgın öncesi yayımladığı Dünya Ekonomik Görünümü raporunda, Birleşik Krallık ekonomisinin Avro alanına göre daha çok büyüyeceği tahminlerinden kuşkusuz daha önemliydi.⁵³ Diğer yandan da Johnson hükümetinin salgın yönetimindeki hataları nedeniyle en sıkı Brexit destekçilerinin dahi desteğini kaybettiği tartışıldı.⁵⁴ Anlaşmasız çıkışın tetikleyebileceği diğer bir sorun da İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan daha yüksek sesle dile getirilebilecek ayrılma talepleriydi. Birleşik Krallığın üç özerk ülkesi, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda, Başbakan Johnson'un İç Pazar Yasası'na ciddi tepki gösterdiler ve bu yasanın anayasal iradelerini ihlal ettiğini vurguladılar.⁵⁵

⁵² 'İngiltere'de AB ile ipleri geren yasa tasarısına eski başbakanlardan da tepki geldi.', *Euronews Türkçe*, 15 Eylül 2020. <https://tr.euronews.com/2020/09/15/ingiltere-de-ab-ile-ipleri-geren-yasa-tasar-s-na-eski-basbakanlardan-da-tepki-geldi>. Erişim, 04.10.2020.

⁵³ 'No deal Brexit will cost UK more than the Covid, report finds, *The Guardian*, 23 Eylül 2020, <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/23/no-deal-brexite-will-cost-uk-more-than-covid-report>. Erişim, 03.10.2020.

⁵⁴ 'Therese Raphael, 'Brexit Calculus Is Changed Dramatically by Covid', *Bloomberg*, 29 Eylül 2020. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-09-29/brexit-deal-boris-johnson-calculus-is-changed-dramatically-by-covid>. Erişim, 01.10.2020.

⁵⁵ 'İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'dan İngiltere'nin İç Pazar Kanunu'na Tepki', *Cumhuriyet*, 9 Eylül 2020, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/iskocya-galler-ve-kuzey-irlandadan-ingilterenin-ic-pazar-kanununa-tepki-1764639>. Erişim, 03.10.2020

Vurgulamak gerekir ki Covid-19 krizi anlaşmasız çıkışın her iki taraf açısından olası ekonomik sonuçlarını daha az öngörülebilir hale getirdi. Birlik NGEU ve Çok Yıllı Mali Çerçeve’de Brexit’den olumsuz etkilenecek sektör ve ülkelere destek amacıyla 5 milyar Avro gibi bir rakam ayırmıştı; ancak anlaşmasız çıkış durumunda kuşkusuz bu destek miktarının çok daha artırılması gerekecekti. AB açısından bakıldığında sonuçta bir anlaşmaya varılmasını sağlayan en önemli faktör, Almanya’nın anlaşmasız çıkıştan göreceği zararın diğer üye ülkelere çok daha fazla olması ve Alman dönem başkanlığının bu sorunu mutlaka çözmek istemesidir. Dolayısıyla bu anlaşma Almanya’nın Birlik içindeki ve Avrupa siyasetindeki gücünün bir yansımasıdır. Covid-19 krizinin yarattığı sarsıntıya rağmen Birleşik Krallık’ın sonuçta Birlik’ten bir anlaşmayla ayrılması, Johnson’un anlaşmasız çıkış tehditlerinin boşa çıkması kuşkusuz Birliğin siyasal gücünü ve küresel siyasetteki prestijini arttıracaktır.⁵⁶

Bu bölümde ikinci olarak, bir üyenin Birlikten ayrılışının tamamlanmakta olduğu bir dönemde, uzun süredir durmuş olan genişleme politikasının Covid-19 krizinden nasıl etkilenebileceğini ve geleceğini de kısaca tartışmak gerekir. Genişleme, oldukça uzun bir süre AB’nin yakın çevresine yönelik en etkili dönüştürme ve entegrasyon mekanizmasıydı; ancak Avrupalılaştırma olarak adlandırılan bu dönüşümün kalıcı olmadığı, 2004’den sonra üye olan devletlerin özellikle siyasi kriterler bakımından hızla gerilediği de görülmüştü. Salgın öncesinde genişleme ile ilgili komiserliğin adının ‘Genişleme ve Komşuluk’ olarak değiştirilmesi, genişleme politikasıyla ilgili çok yönlü sorgulamaların artması ve son olarak da Fransa’nın Ekim 2019’da Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanmasını veto etmesi, bu konunun Birliğin gündeminin en arka sıralarına düştüğünün birer göstergesiydi. Buna rağmen yeni Komisyon göreve geldikten kısa bir süre sonra, özellikle Batı Balkanlar’daki genişleme sürecine yönelik olarak geliştirilen *Katılım Reformu (Accession Reform)* önerisi 5 Şubat 2020’de açıklandı.⁵⁷ Katılım Reformu, Birliğin Kuzey Makedonya, Arnavutluk, Sırbistan ve Karadağ’ın katılım süreçlerinde uygulayacağı yeni bir metodolojiyi içeriyordu. Önerinin açıklanmasının ardından, 25 Mart 2020’de Arnavutluk ve Makedonya ile katılım müzakerelerinin başlatılması kararını aldı.

Katılım Reformu genişleme kriterlerini değiştirmede; ancak katılım müzakerelerini çok daha sıkı bir şekilde ve siyasal olarak takip edilebilir, yönetilebilir ve geri çevrilebilir bir süreç haline getirdi. En önemli yenilik, aday ülkelerin diğer kriterlerle birlikte özellikle hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler ve işleyen demokratik kurumlar bakımından gerilemesi durumunda, kapatılan fasılların tekrar açılabilmesi kuralı oldu. Genişlemenin doğası gereği siyasal bir süreç olduğunun vurgulandığı öneride, Birlik kurumlarının ve üyelerin aday ülkelerle daha sıkı bir şekilde angaje olması ve adayların siyasal izlenme sürecine aktif olarak katılmaları ilkeleri benimsendi. Bunun dışında müzakere fasıllarının altı genel başlık altında gruplandırılması ve tek

⁵⁶ Bu rapor yayımlanmaya hazır olduğunda henüz anlaşma metni açıklanmadığı için detaylı bir analiz yapılması mümkün olmamıştır.

⁵⁷ European Commission, ‘A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals’, 5 Şubat 2020.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181. Erişim, 10.08.2020.

tek değil, her başlık altındaki fasılların beraber açılıp kapanması öngörüldü ki, bu da müzakere sürecini uzatabilecek yeni bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

Gerek Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanması önerisinin Ekim 2019'da reddedilmişken Mart 2020'de kabul edilmesi; gerekse salgının başlarından itibaren Batı Balkanlara hızlıca maddi yardım yapılmaya başlanması, AB'nin Çin ve Rusya'nın salgından yararlanarak bu bölgede arttırdıkları etkilerini sınırlamaya çalıştığını göstermektedir. Farklı aşamalarda bölge ülkelerine ve diğer Komşuluk Politikası ülkelerine önemli yardımlar yapan⁵⁸ Avrupa Birliği, Komisyon'un Genişleme ve Komşuluk politikalarından sorumlu üyesi Oliver Varhelyi'nin ifadesi ile aslında bu ülkelere "jeostratejik bir yatırım" yapmaktadır.⁵⁹ Hem Alman Dönem Başkanlığı programında Merkel, hem de Birliğin Durumu konuşmasında von der Leyen Batı Balkanlar'la AB'nin olabildiğince yakınlaşmasının her iki taraf için büyük bir stratejik önem taşıdığını belirttiler.⁶⁰ Bu ifadeler, politikalar ve katılım sürecindeki değişiklikler birlikte ele alındığında, Birliğin Covid-19 krizi sürecindeki genişleme politikasına dair şu sonuca varılabilir: Aslında genişleme politikası, Birliğin hem aday ülkeleri bütünleşmeyle uyumlu hale getirecek dönüşümleri desteklemek; hem de Rusya ve Çin'in bu ülkeler üzerindeki etkilerini sınırlandırmak ve onları stratejik olarak Batı'ya yakın tutmak amacıyla yürüttüğü, ortaklık ve işbirliği olarak adlandırılabilir bir politikaya dönüşmüştür. Diğer bir deyişle genişlemenin olup olmayacağı belli değildir; ancak bu ülkeler bir ortaklık ve işbirliği sürecinin içinde tutulmaya çalışılmaktadırlar. Bu durum müzakerelerin fiilen durduğu Türkiye için de geçerlidir. Dolayısıyla yakın ve orta vadeli gelecekte bir genişleme olasılığı görünmemekte; Fransa Cumhurbaşkanı Macron'un 'genişleme için önce derinleşme' anlayışı bir süre daha belirleyici olacağı benzetilmektedir. Covid-19 öncesinde de geçerli olan bu yaklaşımın, salgın sonrasında verilen desteklerle daha da netleştiğini söylemek mümkündür.

4. Yeni Komisyon'un Bütünleşme Vizyonu, Covid-19 Krizi ve AB'nin Yeni Gündemleri

4.1. Jeopolitik Gündem ve Covid-19 Krizi: AB'nin Küresel Siyasetteki Konumu Güçlenebilir mi?

⁵⁸ Konsey bazı kesintilerle de olsa bu ülkelere *Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Fonu* içinde toplamda 70 milyar Avro ayırdı. Ayrıca katılım müzakereleri yürüten ülkeler, AP tarafından onaylandığında önümüzdeki yedi yıl için 12.6 milyar Avro katılım öncesi yardım alacaklar. Bkz. Vlagyislav Maksimov, 'Enlargement Agenda: Investments, Plans and Elections', *Euractive*, 25 Ağustos 2020. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/enlargement-agenda-investment-plans-reforms-and-elections/> Erişim, 08.09.2020.

⁵⁹ 'AB Komisyonu, yeni üyelerin katılımıyla ilgili daha katı bir süreç belirlenmesini tavsiye etti.', *Euronews Türkçe*, 2 Şubat 2020. <https://tr.euronews.com/2020/02/05/avrupa-birligi-ab-komisyonu-yeni-uyeler-in-katim-ilgili-daha-kati-bir-surec-tavsiye-etti>. Erişim 10.08.2020.

⁶⁰ 'Together for Europe's Recovery : Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, <https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf>, Erişim 17.09.2020; Ursula von der Leyen, 'State of the Union', 16 Eylül 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_en. Erişim, 18.09. 2020

Covid-19 krizi, küresel ölçekte güç ilişkilerinin sarsılmakta olduğu, jeopolitik dengelerin belirsizleştiği, küreselleşmenin mevcut işleyişine ve kural temelli, liberal uluslararası düzene karşı meydan okumaların güçlendiği bir dönemde ortaya çıktı. Donald Trump başkan seçildiği 2016'dan itibaren, bir yandan artık ABD'nin küresel liberal düzenin norm koyucu aktörü olmayacağını gösteren adımlar atarak, diğer yandan da ekonomik olarak güçlenen Çin'i ve yakın çevresine karşı müdahaleci politikalar izleyen Rusya'yı sınırlamaya dönük politikalar izleyerek bu belirsizliği bizzat yaratmıştı. Avrupalı müttefikleriyle ciddi bir uzaklaşma yaşamasına neden olan birçok adım da atmıştı: Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Anlaşması, AB'nin çok önem verdiği Paris İklim Antlaşması, İran'ın nükleer faaliyetlerini sınırlayan anlaşma ve diğer bazı silahsızlanma anlaşmaları gibi önemli Batı inisiyatiflerinden tek taraflı olarak çekilmiş; NATO'nun Avrupa güvenliğindeki anahtar konumunu sorgulayarak, Almanya/ Fransa eksenini ile rekabeti arttırmış ve Birlik karşıtı sağ popülist hareket ve hükümetlere açık destek vermekten çekinmemişti. Bu ortamda Transatlantik ilişkiler hiç olmadığı kadar karmaşık ve gerilimli bir duruma sürüklendi. ABD ve Çin arasında ortaya çıkan ve *Yeni Soğuk Savaş* olarak adlandırılan farklı bir tür kutuplaşma, diğer küresel ve bölgesel güçleri olduğu gibi AB'yi de yeni bir pozisyon almaya zorladı. Küresel siyasetteki bu belirsizlik ve sarsıntı hali, özellikle bölgesel sorunlarda ülkelerin daha özerk davranma eğilimini artırarak gerilimleri beslemekte; kapanmacı/ çatışmacı aktör, söylem ve politikaların güç kazanmasına neden olmaktadır. Uluslararası ilişkilerde yumuşak ve normatif gücüne dayanarak etkili olma iddiasındaki Avrupa Birliği açısından bu belirsizlikler, küresel güç ilişkilerinde zemin kaybetme ve marjinalleşme riskini beraberinde getirmektedir.⁶¹

AB liderleri ve kurumları, Birliğin küresel siyasette güçlenebilmesi için nasıl bir vizyon ortaya koydular? Von der Leyen'in henüz göreve gelmeden açıkladığı *Avrupa İçin Gündemim (My Agenda for Europe)*⁶², Komisyon'un 2019-2024 için 6 politika önceliği (*6 Commission priorities for 2019-2024*)⁶³ ve Konsey tarafından yayınlanan *AB için Yeni Bir Stratejik Gündem, 2019-2024 (A New Strategic Agenda for the EU, 2019-2024)*⁶⁴ gibi belgelerin hepsinde, Birlik adına ortak çıkar ve değerleri savunan, stratejik eylemlerde bulunabilen ve küresel düzenin geleceğini belirleyebilen *Jeopolitik bir Komisyon* olma iddiası vurgulanmaktadır. *Jeopolitik Avrupa*, Birliğin küresel güç ilişkilerinde giderek marjinalleşen durumunu değiştirmeyi amaçlayan bir kavram olarak kullanılmaktadır. Covid-19 salgınının zaten istikrarsızlaşmış olan küresel güç ilişkilerini tamamen değiştirebilecek, daha derin bir ekonomik krize yol açabileceği bir ortamda jeopolitik

⁶¹ Stefano Cont, 'Geopolitical Shifts and the post-Covid World: Europe and the Multipolar System', *IAI Papers*, No: 20/43, 10 Haziran 2020. <https://www.iai.it/it/publicazioni/geopolitical-shifts-and-post-covid-world-europe-and-multipolar-system>. Erişim 17.09.2020.

⁶² Ursula von der Leyen, 'A Union that Strives for More: My Agenda for Europe', https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Erişim, 17.09.2020.

⁶³ EU Commission, 'Priorities for 2019-2024: A stronger Europe in the World'. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Erişim, 17.09.2020.

⁶⁴ European Council, 'A New Strategic Agenda for the EU: 2019-2024', <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>. Erişim, 04.09.2020.

bir rol oynayabilmek AB için ne kadar mümkün olacaktır?⁶⁵ Temel sağlık malzemeleri ve ilaç gibi doğrudan kamu sağlığını ilgilendiren mallarda, birçok ülkenin olduğu gibi Birlik ülkelerinin de Çin'e bağımlı olduğunun anlaşılması ve bu ülkenin bazı üyeler üzerindeki nüfuzunun artmış olması bu yeni jeopolitik vizyon hedefini nasıl etkileyebilir? ⁶⁶ Diğer yandan Başkan Trump'ın salgınla mücadele sürecinde Transatlantik ilişkileri zedeleyen politikalarına devam etmesi ve Rusya ile enerji ve ticaret alanlarındaki yoğun ilişkiler, Birliğin küresel siyasette yeni bir konum elde etme amacına nasıl etki edebilir? Covid-19 krizi, Birliğin güvenlik ve savunma yapısını güçlendirmeyi amaçlayan Almanya ve Fransa'nın politikalarını nasıl etkileyebilir? Bu bölüm bu sorular çerçevesinde Covid-19'un yeni Komisyon'un jeopolitik vizyonunu ve hedeflerini nasıl etkileyebileceğini değerlendirecektir.

İlk olarak vurgulamak gerekir ki, pandemi öncesinde varolan belirsizliklere Covid-19 krizinin eklediği yeni belirsizlik ve gerilimler, Birliğin yeni *Jeopolitik Gündem* çerçevesinde atmayı hedeflediği adımları ilk aşamada bir miktar yavaşlatmıştır. Bu yeni kriz, orta ve uzun vadede ticaret, finans, enerji, tedarik zincirleri, yatırımlar, bilişim, sanayi, güvenlik ve savunma alanlarındaki bağımlılıklarını aşılmasının artık bir zorunluluk olduğunu ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla ABD-Çin kutuplaşması, Rus müdahaleciliği ve dünyanın farklı bölgelerindeki gerilim ve çatışmalar karşısında Birliğin önceliklerinin neler olduğu ve ortak politikaların nasıl geliştirilebileceği konularında -pandemi sürecine rağmen- birçok girişim söz konusu olmuştur. Bu girişimlerin bir kısmı hemen sonuç vermeyecek, belirli bir süreç gerektiren girişimler olsa da, Yeşil ve Dijital Avrupa hedefleriyle birlikte *Jeopolitik Avrupa* da, önümüzdeki süreçte AB'nin dönüşümüne yön verebilecek bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda stratejik özerklik, ekonomik egemenlik, adil ve şeffaf bir ticaret düzeni için küresel liderlik, stratejik pusula, çok taraflılığın restorasyonu ve karşılıklılık gibi kavramların önümüzdeki dönemde dış ilişkiler, güvenlik ve savunma alanlarında sıklıkla kullanılacak kavramlar olarak ön plana çıktığını görüyoruz.

Jeopolitik Komisyon kavramı ilk olarak adaylık döneminde von der Leyen tarafından kullanıldı ve Birliğin küresel siyasette yaşanan liberal çok-taraflılık krizine, ABD ve Çin arasındaki rekabete, Brexit felaketine ve yakın çevresindeki pek çok donmuş krize karşı somut politikalar geliştireceği fikrini içeren bir kavramdı.⁶⁷ Komisyon Başkanı Eylül 2020'de yaptığı Birliğin Durumu konuşmasında bu kavrama doğrudan yer vermedi; ancak Birliğin stratejik önceliklerini belirlemesi, küresel ve bölgesel sorunlarda net bir pozisyon alması, değer ve çıkarlarını yansıtan yeni bir küresel liderlik tanımlaması ve çok-taraflı düzenin yeniden inşası için sorumluluk alması

⁶⁵ Natalie Tocci, 'International Order and the European Project in Time of Covid-19', *IAI Papers*, 20/09, 20 Mart 2020. <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/international-order-and-european-project-times-covid19>. Erişim, 20.09.2020.

⁶⁶ Çin'in AB'ye bakışı üzerine, bkz., 'China Trends #5 -EU-China: A Fairly Smooth Road Ahead', *Institut Moutaigne*, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/china-trends-5-eu-china-fairly-smooth-road-ahead>. Erişim, 18.09.2020.

⁶⁷ Nicole Koenig and Nils Redeker, 'After one year of the 'Geopolitical' Commission, it's time to get real', *Euractive*, 14 Eylül 2020. <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/opinion/after-one-year-of-the-geopolitical-commission-its-time-to-get-real/>. Erişim 18.09.2020.

gerektiğinin altını çizdi.⁶⁸ Bu ifadeler ilk bakışta önceki AB liderleri tarafından da dile getirilen, ancak yaşama geçirilmesinde ciddi sınırlılıklar olan, dolayısıyla söylemde kalan hedefler olarak görülebilir. Ancak gerek bu konuşmadaki küresel liderlik vizyonunun önceliklerine; gerekse Covid-19 krizine rağmen ortak güvenlik ve savunma alanlarında başlatılan süreçlere bakıldığında, yeni Komisyon'un Jeopolitik Avrupa hedefinin dikkatle izlenmesi gereken bir hedef olduğu söylenebilir. Bu hedefte iki hususun ön plana çıktığını görüyoruz: İlk olarak Birlik, dünyanın farklı çatışma bölgelerinde önceliklerinin neler olduğunu belirlemeye ve ortak bir tehdit, güvenlik ve savunma anlayışını inşa etmeyi amaçlamaktadır. Von der Leyen, Birliğin genel olarak dış ilişkilerinde, özellikle de bir ülkeye insan hakları ihlalleri nedeniyle yaptırım uygulanması gerektiğinde, artık Konsey'de oy birliği yerine nitelikli çoğunlukla karar almaya geçilmesini savunmaktadır.⁶⁹ İkincisi de, AB- Çin ilişkilerinin, bu Komisyon döneminin başta gelen dış politika önceliği olarak tanımlanmış olmasıdır.

Covid-19 krizine rağmen Komisyon'un Jeopolitik Avrupa hedefinin somut unsurlarından ilki olan, dış ilişkilerde ortak politikalar geliştirilebilmesi doğrultusunda bazı yeni çalışma süreçleri başlatılabildiğini görüyoruz. Kurtarma Fonu'nun kabul edilmesi ortak güvenlik ve savunma alanını da olumlu etkileyen bir faktör olarak karşımıza çıkıyor. Bu çerçevede ön plana çıkan kavramların başında ise *Stratejik Pusula (Strategic Compass)* geliyor. Bu kavram, 2016'da kabul edilen⁷⁰ ve Birliğin temel güvenlik ve strateji belgesi olan *Avrupa Küresel Stratejisi'nin (EU Global Strategy)* güvenlik ve savunma alanlarındaki hedeflerinin yaşama geçirilebilmesi için, AB çapında ortak bir tehdit analizinin yapılmasına rehberlik edecek bir kavram olarak ortaya atılmıştı.⁷¹ Alman Dönem Başkanlığı tarafından tekrar canlandırılan Stratejik Pusula'nın geliştirilerek 2022'den önce, Fransa Dönem Başkanlığı sırasında kabul edilmesi hedefleniyor. Dolayısıyla bu kavram Alman/ Fransız liderliğinin, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın geliştirilebilmesi için aldıkları yeni bir inisiyatif olarak görülebilir.⁷² İlk aşamada Alman Dönem Başkanlığı'nın liderliğinde, tüm Avrupa'yı ilgilendiren tehditlerin saptanıp analiz edilmesi ve böylece Avrupa güvenliğinin öncelikli tematik alanlarının belirlenmesi hedeflendi. Diğer bir deyişle üye ülkelerin tehdit algılarını ve stratejik kültürlerini ortaklaştırmak ve bir AB Savunma Birliği'ne doğru daha güçlü bir yönelim oluşturmak amaçlandı. Bu amaç doğrultusunda pandemiye rağmen AB savunma bakanları bir araya geldiler. Sonuç olarak AB güvenliğinin tematik boyutları kriz yönetimi, dayanıklılık, kapasite geliştirme ve

⁶⁸ Von der Leyen, a.g.e.

⁶⁹ a.g.e.

⁷⁰ 2016 Avrupa Küresel Stratejisi, 11 Eylül'den sonra AB'nin hangi ortak tehditlerle karşı karşıya olduğunu tanımlayan 2003 tarihli Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin yerini alan, Birlik düzeyinde hazırlanmış bir güvenlik stratejisi belgesidir.

⁷¹ Sven Biscop, 'From Global Strategy to Security Compass: Where is the EU Heading', *Security Policy Brief*, December, 2019. <https://www.egmontinstitute.be/from-global-strategy-to-strategic-compass-where-is-the-eu-heading/>. Erişim, 20.09.2020.

⁷² <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/eu-defense-strategic-compass-foreign-policy/2377030>. Erişim, 20.09.2020.

ortaklıkların belirlenmesi olarak tanımlandı.⁷³ Bu aşamanın 2020 sonuna kadar tamamlanması, tehdit analizlerinin üye devletlere sınıflandırılmış bir istihbarat ve güvenlik dosyası olarak sunulması planlandı.⁷⁴

Bu noktada vurgulamak gerekir ki bugüne kadar Birliğin ortak bir savunma ve güvenlik stratejisi geliştirmesi önündeki engeller varlığını korumaktadır. Güney Avrupa devletleri Orta Doğu ve Afrika'daki tehditlere dikkat çekmeye çalışırken; Kuzey, Orta ve Doğu Avrupalılar için Rusya öncelikli tehdit olmaya devam ediyor. AB'de bu tartışmalar devam ederken patlak veren Libya, Doğu Akdeniz, Belarus ve Mali krizlerinde yine ortak bir tutum alınamaması bu hedefin ne kadar zor olduğunu; ancak Birlik açısından ne kadar önemli olduğunu bir kez daha gösterdi. Diğer yandan yukarıda da bahsedildiği gibi, Birliğin askeri ve siyasi kaynaklarını jeopolitik bir amaç için bir araya getirmesi Konsey'de oybirliği gerektiriyor. Eğer önümüzdeki süreçte bu alanlarda nitelikli çoğunlukla karar almaya geçilebilirse, bu durum AB için iki ucu keskin bir kılıç işlevi görecektir. Şöyle ki, dış politika, güvenlik ve savunma alanlarında birlikte hareket edebilen ülkeler çok daha yüksek düzeyde bütünleşmiş, merkez bir Avrupa olarak, Birliğin mevcut *farklılaştırılmış bütünleşme* yapısının kalıcılığını sağlayabilirler. Ancak diğer üyeler, bir yandan Birlik içinde kalmaya devam ederken, bütünleşmenin farklı alanlarındaki konumlarını daha çok sorgulayarak, işleyişi etkileyebilecek ve Birliğin yapısını değiştirebilecek adımlar atabilirler. Her durumda bu kararın, Birliğin gelecekteki yapısının belirlenmesinde kritik önemde bir karar olduğunun altını çizmek gerekir.⁷⁵

Diğer yandan Covid-19 krizi sırasında patlak veren ve Birliği net bir tutum almaya zorlayan krizler üye ülkelerin tehdit algılarının ortaklaştırılmasının zorluklarını bir kez daha gösterdi. Fransa'nın Doğu Akdeniz krizinde yaptığı hızlı çıkış Almanya tarafından dengelenirken; AB liderleri Belarus, Kuzey Akımı 2 ve Rus muhalif Navalny'nin zehirlenmesi meselelerini jeopolitik birer mesele olarak tanımlamaktan kaçındılar ve Rusya'nın 'etki alanı' siyasetini zorlamamaya çalıştılar. Bu süreçte von der Leyen'in Birliğin Durumu konuşmasında çok net bir perspektif ortaya koyduğunu görüyoruz: Eğer AB küresel ve bölgesel meselelerde harekete geçemiyor ya da çok yavaş tepki veriyorsa, yapılabilecek tek şey nitelikli çoğunlukla karar almaya geçmektir. Bu çözümün açıkça ortaya konmuş olması, küresel bir salgın sürecinde dayanışmanın önemini fark etmiş ve somut adımlar atabilmiş bir AB'de geçmişten farklı bir eğilimin ortaya çıkmasına neden olabilir.

Komisyon'un Jeopolitik Avrupa hedefinde, Covid-19 krizinin etkisiyle ön plana çıkan ikinci husus, Çin ile ilişkilerin Birlik açısından kilit öneme sahip ilişkiler haline gelmesidir. Gerçekten de 2020 boyunca Çin ile ilişkiler, Birliğin dış politika gündeminin en önemli maddesini oluşturdu. Aslında Covid-19 krizinden önce de, yukarıda sözü edilen, von der Leyen'in Avrupa İçin Gündemim, Komisyon'un 2019-2024 için 6 Politika Önceliği ve AB için Yeni Bir Stratejik Gündem:

⁷³ Koenin ve Redeker, a.e.g.

⁷⁴ a.g.e.

⁷⁵ Bu konu sonuç bölümünde daha geniş bir şekilde değerlendirilecektir.

2019-2024 gibi dış politika metinlerinde yer alan pek çok hedef, esas olarak Çin ile ilgiliydi. Birliğin açık ve adil bir küresel ticaret düzeninin oluşturulmasına liderlik etmesi, çok-tarafılığın yeniden tasarlanması, DTÖ'nün bu çerçevede reforme edilmesi gibi hedefler, esasında Çin ile ilişkilerdeki sorunları çözebilmek için ortaya konmuştu. Bu açıdan baktığımızda, Komisyon'un Jeopolitik Gündem'i temelde jeo-ekonomik bir kaygıyla tasarlanmıştır ve bütünsel bir stratejik ve ekonomik egemenlik perspektifi ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği, küresel siyasette güçlenmeyi, esas olarak ABD ile Çin arasında cereyan eden ve farklı bölgelerde Rusya'nın da dahil olduğu güç rekabetinde bir pozisyon almak için değil; hatta tersine, bu güç rekabetinin olabildiğince dışında kalarak, asimetrik ticaret ve yatırım ilişkilerini dengeli hale getirmek; özellikle enerji, lojistik, ulaşım, ticaret ve yatırım alanlarındaki bağımlılıklarını azaltmak ve stratejik bir özerklik kazanmak için istemektedir. Bu bakımdan Jeopolitik Gündem, ilk bakışta Birliğin geleneksel yumuşak güç konumunun yeni bir ifadesi olarak görünebilir. Ancak Covid-19 krizi, Birliğin 'ekonomik egemenlik ve stratejik özerklik için küresel etkinlik' perspektifine somut bir içerik ve aciliyet kazandırmıştır: Tedarik zincirlerinde Çin'e bağımlılığın azaltılması ve asimetrik ticaret/yatırım ilişkilerinin dönüştürülmesi. Dolayısıyla Birliğin yeni Jeopolitik Gündem'inin iki temel bileşeni ekonomik egemenlik ve stratejik özerklik olarak belirlenmiştir.

Covid-19 krizine rağmen, AB'nin Çin ile ilişkilerine ne kadar önem verdiği 2020 yılı boyunca yürütülen görüşme ve müzakerelerden anlaşılabilir. Bu süreçte Çin ile ilişkilerin, ABD ve Rusya ile ilişkilere göre çok daha ön plana çıktığını görüyoruz. Yukarıda söz edilen faktörlerin yanı sıra, elbette bu durumun en temel nedeni Transatlantik ilişkilerin ABD'deki başkanlık seçimlerine kilitlenmiş olmasıdır. Rusya ile ilişkiler ise, Birlik açısından enerji akışının güvenliği ve bu ülkenin yakın çevresine dönük hakimiyet politikalarıyla çok fazla ilişkilenebilecek tercih doğrultusunda yürütülmektedir. Gerek yukarıda özetlenen çerçeve, gerekse bu konjonktürel nedenlerle, bu raporda AB- Çin ilişkilerinin biraz daha detaylı ele alınması uygun görünmektedir.

Birçok yorumcunun da altını çizdiği gibi, AB-Çin ilişkileri Covid-19 krizi ile birlikte daha gerilimli ancak Birliğin tek ses olarak konuşmasının artık bir zorunluluk haline geldiği bir aşamaya geçti.⁷⁶ Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Joseph Borrell'in ifadesi ile Covid-19 krizi özellikle Birliğin Çin ile ilişkilerindeki zafiyetinin daha net görünmesini sağladı.⁷⁷ Çin AB'nin 'işbirliği içinde rekabet' (co-epetition) içinde olduğu, yani aynı anda hem rekabet hem de müzakere ettiği, sistemik bir rakip olarak tanımlandı. Bu ülkeyle ilişkilerin, ABD-Çin karşıtlığından zarar görmeden yürütülmesi amaçlandı. Borrell bu durumu, uluslararası siyasette çokça referans verilen, Frank Sinatra'nın ünlü şarkısı 'Benim Yolum'a (My Way) atıfla, *Sinatra Doktrini* olarak tanımlıyor.⁷⁸

⁷⁶ Lin Goethals, 'EU-China Relations at the crossroads', *Euractiv*, 31 Ağustos 2020. <https://www.euractiv.com/section/eu-china/opinion/dialogue-with-mep-istvan-ujhelyi-on-eu-china-relations/>. Erişim, 17.09.2020.

⁷⁷ Joseph Borrell, 'The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition', *IAI Papers* 20/24-September 2020. <https://www.iai.it/en/publicazioni/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us-china-competition>. Erişim, 17.09.2020.

⁷⁸ a.g.e.

Gerçekten de Covid-19 krizi, Çin ile ilişkilerinde Birliğin tek bir ses haline gelmesinde ciddi bir itki oldu; çünkü pandemiden önce, diğer pek çok dış politika sorununda olduğu gibi Çin ile ilişkilerde de, tek bir AB pozisyonu bir türlü ortaya konamamaktaydı. Sadece üye ülkeler arasında değil, AB kurumları ve Avrupa Parlamentosu'ndaki farklı gruplar arasında dahi, Çin ile ilişkilerin nasıl yürütüleceğine dair ciddi görüş ayrılıkları vardı. Salgınla birlikte küresel belirsizliklerin artması, bu önemli ekonomik partnerle istikrarlı bir ilişki çerçevesi oluşturmanın AB açısından bir zorunluluk haline gelmesine neden oldu. Diğer yandan her iki tarafın ABD ile ilişkilerinin giderek gerginleşmesi, AB ve Çin'i doğal partnerler haline getirdi.⁷⁹ Salgından hemen önce 2020 yılının AB- Çin ilişkilerinde kritik bir yıl olacağı çokça konuşuluyordu ve birçok üst düzey görüşme ve zirve toplantısı planlanmıştı. Bu planların salgın nedeniyle ertelenmesi ve Çin'in salgınla ilgili bilgileri kamuoyundan sakladığı için DSÖ nezdinde soruşturmaya tabi tutulmasına AB'nin destek vermesi olumsuz gelişmeler oldu. Salgının ilk aylarında Çin'in bazı AB üyelerine Birliğin vermediği desteği sağlaması ve bazı üye ülkelerdeki altyapı yatırımları AB açısından rahatsızlık verici gelişmelerdi. Ancak, o sırada başta dönem başkanlığı yaklaşmakta olan Almanya'nın büyük şirketleri olmak üzere birçok Avrupa şirketinin Çin'deki ciddi yatırım, üretim ve ticaret ortaklıkları, bu ilişkilerin salgın sürecinin gerilimlerinden çok fazla etkilenmemesi gerektiğini de gösteriyordu.

Bu doğrultuda 22 Haziran ve 14 Eylül 2020 tarihlerinde AB ve Çin arasında iki büyük zirve yapıldı. Bu zirvelerde ele alınan konuların başında tarafların yedi yıldır müzakere etmekte oldukları *Kapsamlı Yatırım Anlaşması* vardı. Birliğin Çin'den beklentisi, pazarlara erişimde karşılıklılık, yani AB şirketlerinin Çin pazarına, Çin'li şirketlerin AB pazarına girdiği kadar rahat girebilmelerinin sağlanmasıydı. Somut olarak AB'li liderler telekomünikasyon, bilişim, finansal hizmetler, sağlık, biyo-teknoloji ve yeni enerji araçları sektörlerinde Avrupalı şirketlerin Çin'de yatırım yapmalarının önündeki engellerin kaldırılmasını, dolayısıyla taraflar arasında daha dengeli bir ticaret ve yatırım düzeninin kurulmasını talep ettiler.⁸⁰ Oldukça gerilimli geçen 14 Eylül Zirvesi'nin ardından yapılan sert açıklamalardan, Çin'in bu konularda taviz vermeye yanaşmadığını, AB liderlerinin de yatırım anlaşmasını açıkça bu koşula bağladıkları anlaşıldı.⁸¹ Sanayi alanındaki devlet teşvikleri iki ülke arasındaki diğer anlaşmazlık konusuydu. Bu konu Covid-19 krizi sürecinde daha ciddi boyutlar kazandı. Çünkü kriz her iki tarafın kendi sanayilerini korumak için daha çok teşvik vermesine yol açtı ve bu da karşılıklı ticareti zorlaştırdı. Bunun geçici olduğu düşünülmeyle birlikte, AB Çin'in DTÖ kuralları doğrultusunda hareket etmesini ve haksız rekabete neden olan sanayi teşviklerini, özellikle çelik endüstrisine verilen sübvansiyonları azaltmasını istiyor. Zirvede yatırım anlaşmasının yanı sıra, finansal hizmetler alanında yapılması

⁷⁹ Goethals, a.g.e.

⁸⁰ Bu çerçevede Birliğin amacının, ABD ve Çin arasındaki ayrışmadan yararlanarak ABD şirketlerinin sahip olduğu pazara erişim seviyesini Avrupalı şirketler için de elde edebilmek olduğu belirtiliyor.

⁸¹ 'EU presses China on market access, human rights during virtual summit', *france24*, 14 Eylül 2020. <https://www.france24.com/en/20200914-eu-presses-china-on-market-access-human-rights-during-virtual-summit>. Erişim, 17.09.2020.

gereken düzenlemeler de görüldü. Diğer gerilimli bir konusu ise, sürdürülebilir kalkınma ve Birliğin Çin'in uluslararası çevre ve emek hakları konusundaki sözleşmeleri kabul etmesi talebi oldu. Bu konu özellikle Avrupa Parlamentosu'nun üzerinde hassasiyetle durduğu bir konuydu. Etnik azınlıkların çalışma kamplarında insan onuruna aykırı koşullarda zorla çalıştırıldıklarına dair iddialar, Birlik tarafından soruşturulması gereken konular olarak masaya getirildi.

14 Eylül Zirvesi'nde anlamlı bir ilerleme sağlanamaması, Çin'deki insan hakları ihlalleri, özellikle Uygur Türkleri'ne yapılan baskılar, Hong Kong ve Tibet'teki politikalar ve Çin hükümetinin salgının ortaya çıkışı ile ilgili sorumluluğunun soruşturulması gibi konularda Birliğin daha sert bir tutum almasına neden oldu. Ancak bu ülkenin daha korumacı uygulamalar başlatmasından ve hatta AB'yi cezalandırıcı adımlar atmasından da çekiniliyor. Çin hükümeti bu tür zorlayıcı diplomasi adımları atmaktan geri durmayacağını bir çok kez gösterdi. Zirveden hemen önce Almanya'dan domuz ithalatının yasaklanması ve diğer Birlik ülkelerinden gıda ithalatına sınırlamalar getirilmesi, Çin'li yetkililerin bu yaklaşımlarının en yakın örnekleri oldu.⁸² Özellikle Çin pazarına 80'li yıllarda hızlı bir giriş yapan ancak yıllar içinde bu pazara bağımlı hale gelen büyük Alman şirketlerinin üretim, yatırım ve ortaklık ilişkileri Almanya'nın bu ilişkilerde oldukça hassas davranmasını gerektiriyor.⁸³ Birliğin, Çin'li şirketlerin 5G ağ inşası taleplerine izin verilmesi hususunda endüstriyel casusluk, mahremiyet ihlalleri ve siber saldırı olasılığı gibi konularda güvenceler istemesi; yatırımlarda teknoloji transferine yanaşmaması ve Çin'den AB'ye yönelik dezenformasyon yapıldığı iddiaları da diğer sorunlar olarak karşımıza çıkıyor.

ABD ve Çin arasında giderek genişleyen bir ayrışma (decoupling) ve rekabetle karakterize olan Yeni Soğuk Savaş'ın üzerine eklenen Covid-19 krizi, AB- Çin bu ilişkilerinin bir yandan işbirliği, güven ve karşılıklılık üzerine inşa edilmesi için fırsatlar barındırırken, diğer yandan da yukarıda özetlenen zorlukları içermektedir. AB'nin özellikle ticaret ve teknoloji gibi giderek sert rekabet konusu haline gelen alanlarda bu ülkeyle işbirliğini arttırması, Çin'in ABD ile ilişkilerinde bir kaldıraç elde etmesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla, Çin AB için ekonomik açıdan önemliyken, AB'nin Çin için öneminin daha çok siyasal olduğunu söylemek mümkündür.⁸⁴

Sonuç olarak bütün bu tartışmaların ardından denilebilir ki, çok-taraflılığın ve kural temelli liberal düzenin restorasyonunu hedefleyen ve Birliği küresel siyasette tek bir ses haline getirmeyi amaçlayan Jeopolitik Avrupa, Birlik açısından somut çıkarlara dayanan ve bazı adımlarla ilerletilmeye çalışılan bir vizyondur. Covid-19 krizi her ne kadar özellikle Çin ile ilişkilere

⁸² 14 Eylül zirvesinden hemen önce, Çin'in Almanya'dan domuz ithalini yasaklaması, bu ülkeye önemli miktarda gıda ihraç eden Almanya'da ciddi bir rahatsızlık yarattı. Diğer yandan Almanya tek başına Çin'in en büyük ticaret partneri. Bu nedenle yaygın görüş, Almanya'nın Çin'in adımlarından ciddi tedirginlik duyduğu ve daha fazla baskı yapılmasını engelleyeceği yönünde. Değerlendirme için bkz, Constantin Eckner, 'Germany is terrified upsetting China, *The Spectator*, 16 Eylül 2020. <https://www.spectator.co.uk/article/germany-is-terrified-of-upsetting-china>. Erişim, 25.09.2020.

⁸³ a.g.e.

⁸⁴ Ergin Yıldızoğlu, 'AB Çin ilişkilerinde Sinatra Doktrini'nde Kararlı mı?', *BBC Türkçe*, 19 Eylül 2020. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-54220045>. Erişim, 25.09.2020.

yeni bir itki vermiş olsa da, Birlik vatandaşlarının sağlık ve refahlarının sağlanması elbette en öncelikli meseledir. Bu nedenle çok yıllık bütçe müzakerelerinde kesinti yapılan konulardan biri de dış eylemler oldu. Ortak savunma projelerini finanse etmek için kurulan Avrupa Savunma Fonu yarı yarıya indirildi. Diğer bir deyişle, Jeopolitik Avrupa'ya destek olacak kaynaklar ciddi oranlarda azaltıldı.⁸⁵ Dolayısıyla Covid-19 kriziyle birlikte, jeopolitik olarak iddialı bir Birlik ile ilgili artan beklentiler ve bu beklentilerin yaşama geçmesini sağlayacak kaynak ve altyapı arasındaki boşluk daha da arttı. Gerek kriz yönetiminin gerektirdiği öncelikler, gerekse ABD seçimlerinin Transatlantik ilişkiler açısından kritik olabilecek sonuçları, bu vizyonun yukarıda belirtildiği gibi dikkatle izlenmesi gereken ancak bütünleşmenin en zorlu alanlarından biri olmaya devam edeceğini gösteriyor.

4.2. Yeni Avrupa'nın Temelleri: Yeşil Anlaşma ve Dijital Gündem

Avrupa Birliği uzun zamandır küresel sanayileşme, üretim ve ticaret düzeninin ekonomilerin sürdürülebilirliğine zarar verdiğini, çevresel tahribatı arttırdığını ve başta iklim değişikliği olmak üzere, giderek artan çevre sorunlarının gezegeni ve insanlığı tehdit etmeye başladığını savunuyordu. Özellikle iklim değişikliği ve çevresel bozulmayla mücadelede etkin bir uluslararası işbirliğinin oluşturulmasına liderlik etmeye çalışıyordu. Birliğin sanayileşme, tarım, ticaret, yatırımlar, rekabet, dijitalleşme, ulaşım gibi temel alanlardaki düzenlemelerine rehberlik edecek yeşil hedefler, 2010'lardan itibaren telaffuz edilmeye başlanmış; ancak arka arkaya gelen krizler nedeniyle bu konuda fazla bir ilerleme sağlanamamıştı. Yeni Komisyon bu hedefleri daha da geliştirdi ve *Yeşil Avrupa*'yı Birliğin gelecek on yıllarına damgasını vuracak bir hedef ve öncelikli politika alanı olarak tanımladı. Von der Leyen göreve geldikten oldukça kısa bir süre sonra 11 Aralık 2019'da *Avrupa Yeşil Anlaşması'nı (European Green Deal)* açıkladı.⁸⁶ Bu anlaşma 2050'ye kadar Avrupa'yı net sera gazı emisyonu olmayan (iklim nötr) bir kıta haline getirmeyi ve modern, kaynak verimli, rekabetçi bir ekonomi ve yaşanabilir bir toplum düzeni oluşturmayı hedefliyordu. Avrupa genelinde emisyon oranlarının sürekli düşürülebilmesi için çevre dostu teknolojilere yatırımların yapılması, sanayi için yenilikçi çalışmaların desteklenmesi, biyoçeşitlilik kaybının sona erdirilmesi için girişimlerde bulunulmasını, 'Tarlardan Sofraya Stratejisi' ile daha kaliteli ve güvenilir gıdaların sürdürülebilir bir şekilde üretilmesi amacıyla tarım sektörüne destek verilmesi, özel ve toplu taşımacılığın daha temiz, ucuz ve sağlıklı biçimlerde yapılması, enerji sektörünün karbondan arındırılması, mevcut binaların enerji verimli hale getirilmesi ve küresel çevre standartlarını iyileştirmek için uluslararası ortaklarla çalışmalar yapılması gibi somut adımlar tanımlandı. Bu anlaşmanın küresel ölçekte model olabilecek bu yeni bir kalkınma/büyüme stratejisi sunduğu vurgulandı. Ayrıca anlaşmanın uygulanması sürecinde ortaya çıkacak geniş çaplı dönüşümlerden olumsuz etkilenebilecek sektör, işletme, kuruluş ve bölgelere destek

⁸⁵ Koenig, a.g.e.

⁸⁶ European Commission, 'A European Green Deal', https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. Erişim, 10.09.2020.

olabilmek için *Adil Geçiş Mekanizması (Just Transition Mechanism)* adı altında özel bir finansal kaynak da oluşturuldu. Avrupa Yeşil Düzeni Yatırım Planı, Adil Geçiş Mekanizması ve tüm üyelerin yeşil geçiş için gerekli mevzuat dönüşümüne rehberlik edecek ve bağlayıcı olacak taslak bir Avrupa İklim Yasası da Komisyon'un Yeşil Avrupa için attığı diğer adımlardı.

Salgından hemen önce başlatılan bu iddialı proje ve atılan hızlı adımlar Birlik içinde ciddi tartışmalara yol açtı. Sanayileri fosil yakıtlara bağlı olan Polonya, Macaristan, Çekya gibi ülkeler bu yüksek hedeflere uyamayacaklarını, bu tür bir geçiş için çok daha geniş çaplı desteklere ihtiyaç duyacaklarını belirterek karşı çıktılar. Salgının Avrupa'ya sıçraması ve giderek şiddetlenmesi, Yeşil Anlaşma'ya dönük eleştirilerin de artmasına sebep oldu. Bu anlaşmanın salgın döneminde bir politika önceliği olamayacağı düşüncesi zemin kazandı. Özellikle Polonya ve Macaristan anlaşmaya dönük muhalefetlerini daha da sertleştirdiler ve hatta Emisyon Ticaret Sistemi'nin kaldırılmasını ya da bu sistemden muaf tutulmayı bile talep ettiler. Bu tartışmalar Avrupa Parlamentosu'nda da yankılarını buldu. Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular İttifakı üyesi parlamenterler *Yeşil Kurtarma İttifakı (Green Recovery Alliance)* adı altında bir araya geldiler ve Avrupa çapında iş dünyası, sendikalar, sivil toplum örgütleri ve düşünce kuruluşlarının desteğini aldılar. İklim değişikliği ve biyo-çeşitlilik kaybının Avrupa'nın bundan sonraki ekonomi stratejilerinin temeli olmaya devam etmesi gerektiğini savundular.⁸⁷ Almanya ve Fransa'nın Yeşil Kurtarma İttifakı'nın çağrısına katılmaları, Covid-19 krizi ile mücadelenin Yeşil Anlaşma öncelikleri terk edilmeden, hatta bu dönüşüm için bir fırsata dönüştürülerek yürütülmesi görüşüne ağırlık kazandırdı.

Yeşil Anlaşma, Kurtarma Fonu'nun yaşama geçmesi için temel alınan bir perspektif olmaya devam etmektedir. Hibe ve kredilerden oluşan 750 milyar Avro'luk Kurtarma Fonu'nun 560 milyarlık kısmı, yeşil ve dijital dönüşümleri başlatacak ve sürdürecektir. Yatırımlara ve reformlara, yine bu bütçenin %30'unun iklimin korunmasıyla ilgili proje ve yatırımlara tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak Yeşil Anlaşma'ya direnç gösteren ülkelerin kaygıları da bir miktar dikkate alınmış ve çok yıllık bütçenin Yeşil Anlaşma ile ilgili kalemlerinde bazı kesintiler yapılmıştır.⁸⁸ Bu kesintilere karşılık olarak da, üye ülkelerin özellikle hibelerden yararlanabilmeleri için Avrupa'nın 2050'den önce iklim nötr bir kıta haline getirilmesi hedefi doğrultusunda somut politikaları yürürlüğe koymaları şartı benimsenmiştir.

Sonuç olarak Yeşil Anlaşma'nın Birliğin Covid-19 sonrası döneme geçişini belirleyen bir çerçeve olması için gerekli uzlaşmanın sağlandığını görüyoruz. Kimi yorumlara göre bu hedeflere ulaşabilmesi için yeşil projelerin cömertçe desteklenmesinden daha fazlasının yapılması

⁸⁷ Frederic Simon, "Green Recovery Alliance' launched in the European Parliament", *Euractiv*, 14 Nisan 2020. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/green-recovery-alliance-launched-in-european-parliament/>. Erişim 10.09.2020.

⁸⁸ Ancak Adil Geçiş Fonu, 37,5 milyar Avro'dan 17,5 milyar Avro'ya indirilerek ciddi bir kesinti yapıldı. Bütçedeki InvestEU da yeşil hedefler içeren bir fondu; ancak bu fon da 31 milyar Avro'dan 4 milyar Avro'ya indirilerek ciddi bir kesintiye maruz kalmış oldu. Bkz. Legrain, a.g.e.

gerekiyor.⁸⁹ Hibe ve kredilerle yürütülecek reformları ve yatırımları sıkıca takip etmek ve bu desteklerin yapısal dönüşümlere kaynaklık etmesini sağlamak gibi. Son tahlilde Temmuz ayında varılan anlaşma ile von der Leyen, Yeşil Anlaşma'yı hayata geçirebilmek adına ciddi bir başarı elde etmiştir. Özellikle gençler arasında bütünleşmeye verilen desteği arttıracak bu adımla, son yılların Avrupa şüpheli rüzgarlarına karşı önemli bir siyasal bir hamle yapılmıştır.

Yeşil Anlaşma ile birlikte, yeni Avrupa'nın temellerini atacak olan diğer bir dönüşüm hamlesi de Komisyon'un *Dijital Gündem*'idir. Komisyon tarafından salgından önce AB için yine temel bir politika önceliği olarak ön plana çıkarılan Dijital Gündem,⁹⁰ aslında salgınla mücadele süreci ve politikalarından olumlu etkilenen alanlardan biri oldu. Çünkü insanların eve kapanmaları ve karantina uygulamalarıyla, iş dünyası, eğitim, ticaret, hizmetler, vergilendirme, sağlık ve daha bir çok alanda çok hızlı bir biçimde dijitalleşmeye geçildi. Tüm dünyada olduğu gibi AB'nde de dijitalleşmenin önemi ortaya çıktı.

Dijital Gündem, tek pazarın dijital araç ve yöntemlerle bütünleştirilmesi, işletmelerin, üretici ve tüketicilerin daha etkin bir şekilde bir araya getirilmesi ve daha etkin ve verimli işleyen, rekabet gücü artmış bir dijital bir iç pazarın oluşması için yatırımlar yapılmasını hedeflemektedir. Birliğin sanayi stratejisinde de temel öneme sahip bir alan olarak tanımlanan dijitalleşme, Mart 2020'de yayınlanan *Avrupa İçin Yeni Sanayi Stratejisi*'nde, Yeşil Avrupa hedefiyle birlikte yürütülecek bir hedef olarak tanımlandı.⁹¹ Sanayi sektöründe dijitalleşmenin artırılması ile, daha verimli bir sanayi üretimi, yeni iş modellerinin geliştirilmesi, çalışanların dijital çağa uyum sağlayacak beceri ve yetenekleri kazanması ve en önemlisi karbondan arındırılmış, temiz bir ekonominin yaratılmasına katkıda bulunulması hedefleniyor. Ancak bu stratejinin Birlik tarafından henüz gerçek kaynaklarla desteklenen ve yaşama geçirilen bir strateji olmadığı eleştirileri de getiriliyor.⁹² Burada hemen vurgulamak gerekir ki, sanayileşmede dijitalleşmenin gerekleri doğrultusunda donanımlı ve genç bir işgücünün yaratılmasını sağlayacak reformların yapılması, NGEU kapsamındaki fonların kullanılmasında en önemli koşullardan biri olarak yer almıştır. Dijitalleşmenin özellikle genç işsizliğinin ciddi boyutlara vardığı Güney Avrupa ülkeleri için etkin bir çözüm olacağı düşünülmektedir. Komisyon'un 2019-2024 için açıkladığı politika öncelikleri içinde *Dijital Çağa Hazır bir Avrupa* bu nedenlerle büyük önem taşımaktadır.

Dijital Avrupa hangi alanlarda yatırım ve reformların desteklenmesini içeriyor? Salgından hemen önce yayınlanan *Avrupa'nın Dijital Geleceğinin Şekillendirilmesi* belgesinde bu eylem alanları yapay zeka, veri ve meta analizi, 5G ağları, sanayi stratejisi, siber güvenlik, online

⁸⁹ Gros, a.g.e.

⁹⁰ European Commission, 'A Europe Fit for the Digital Age'. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en. Erişim 17.09.2020.

⁹¹ European Commission, 'Making Europe's businesses future-ready: A new Industrial Strategy for a globally competitive, green and digital Europe', 10 Mart 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_416. Erişim 17.09.2020.

⁹² Koenig, a.g.e.

platformların geliştirilmesi, yüksek performanslı bilgisayarlaşma ve bağlantılılığın güçlendirilmesi olarak yer alıyor.⁹³ Özellikle 5G ağlarının inşasıyla bilgi toplama ve işlemenin anlık hale geleceği, Avrupa çapında ulaşım ağlarının, liman, gar, otoyolları ve su yollarının birbirine bağlanacağı, kırsal bölgelerin hızlı ve yüksek kaliteyle merkezlerle bağlantılı hale geleceği ve tüm bu dönüşümlerin sanayileşmeye bambaşka bir çehre kazandıracağı vurgulanıyor.⁹⁴ NGEU kapsamında sağlanacak kredi ve hibelerin kullanılmasında dijitalleşmenin sadece sanayi sektöründe değil her alandaki orta vadeli yatırımlara yönlendirilmesinde en önemli kriterlerden birini oluşturduğunu görüyoruz. Bu kapsamda sağlanacak fonların %20 oranında dijitalleşmeyi sağlayacak yatırımlara yapılması bir koşul olarak tanımlanmış durumda. Özellikle büyük şirketlerin dijital veri saklama yöntemlerine adapte olması destekleniyor. Covid-19 salgını başta sağlık ve tıbbi malzeme olmak üzere, stratejik hammadde tedarikiyle ilgili tüm sektörlerde dijital altyapıların ve teknolojilerin güçlendirilmesini hedeflerinin de ön plana çıkmasına neden oldu. Diğer yandan artan dijitalleşmenin yaratacağı etik ve politik sorunlar, dijitalleşmenin kişisel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilecek uygulamalara neden olma riski, veri güvenliği, kişisel verilerin korunması gibi meselelerin de hem yasal hem de teknik olarak yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıktı. Bu sorunların Birlik düzeyinde ele alınmasını sağlayacak, politikaların belirlenmesine rehberlik edecek *dijital egemenlik* gibi yeni kavramlar gündeme geldi.

5. Sonuç

Covid-19 salgını tüm dünyada olduğu gibi Avrupa Birliği'nde de beklenmedik boyutlarda bir sağlık krizine ve hızlı bir ekonomik kapanmaya yol açtı. Geçmiş krizlerden yorgun ancak tecrübelenmiş olarak çıkan Birlik kurumları, kısa bir duraklamanın ardından krizin çok boyutlu sonuçlarına yönelik önlem ve mücadele politikalarına odaklandı. Covid-19 krizi hem AB'nin Yeşil ve Dijital Avrupa hedeflerinin ne kadar acil olduğunu; hem de kriz yönetimi sürecine dönem başkanlığı troykasının bir parçası olarak erken bir aşamada dahil olan Almanya'nın liderliğinin ne kadar önemli olduğunu gösterdi. Bu noktada AB tarihinde ilk defa iki kadın liderin Birlik tarihinin en ciddi krizini başarıyla yönettiklerini de vurgulamak gerekir. Covid-19'un yarattığı tüm belirsizliklere rağmen bu iki lider, hem Avro Bölgesi reformu, göç krizi ve demokratik gerileyiş/değerler erozyonu gibi geçmişten gelen sorunlarda; hem de Birliği gelecek hedefleri olan daha güçlü bir küresel kimlik, Yeşil ve Dijital Avrupa gibi hedeflerin tümünde somut adımlar atmaya başladılar. Bütünleşmenin en temel alanlarında -bu rapor boyunca değinilen bir çok sorun, eleştiri ve çelişki saklı kalmakla koşuluyla- kriz içinde sürüklenen değil siyaset üreten, uzlaşmalar yaratan, dayanışmasını güçlendirmiş ve daha dirençli bir Avrupa Birliği ile karşı karşıyayız.

Bu noktada yapılabilecek eleştirel bir katkı şu olabilir: Covid-19 krizi son otuz yılda damgasını vuran küreselleşme biçiminin yarattığı bir çağ krizidir. Avrupa ve dünya siyasetinde etkin olan toplumsal güçlerin, insanlığın geleceğini belirleyen kararları alan aktörlerin bu krize bu

⁹³ Bkz. Dipnot 91.

⁹⁴ European Commission, 'Connecting Europe with the next Digital Decade', 20 Eylül 2020. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/connecting-europe-next-digital-decade_en. Erişim 30.09.2020.

tür bir perspektiften bakmaya başlayabildiklerini söylemek henüz mümkün değildir. Ancak giriş bölümünde de vurgulandığı gibi, bu benzersiz felaketin derinlemesine sarstığı ekonomi-politik kuruluş ve siyasal kurumlar, bu çapta bir krizle mücadele edebilecek araçlardan yoksundur. Diğer yandan Covid-19 krizi, mevcut küreselleşme biçiminin eğitim ve sağlık gibi temel kamu politikası alanlarında yarattığı yıkımı açık bir biçimde ortaya çıkarmıştır. AB özelinde de bu kriz Birlik içindeki bölgesel farklılıkların boyutlarını ortaya koymuştur. Acil durumlarda harekete geçirilebilecek dayanışma mekanizmalarının, tüm kamu politikası alanlarında daha dayanıklı sistemlerin ve dijitalleşmenin önemini ortaya çıkarmıştır. Bu raporun yazılması sürecinde Avrupa Birliği'nde alınan kararlara bu açıdan bakıldığında, Avrupa'da ve dünyada daha derin bir dönüşümün gerekliliğine dair bir bilincin oluşmakta olduğu; ancak henüz siyasetlere tam olarak yansımadağı görülmektedir.

Krizin ilk aylarında Chatham House tarafından yayınlanan bir raporda altı çizilen bazı hususlar bu açıdan oldukça önemlidir ve Birliğin önümüzdeki dönemde ne kadar zorlu bir süreç içinde olacağını göstermektedir.⁹⁵ Şöyle ki, bugünkü Avrupa Birliği serbest ticaret ve ulusal ekonomilerin bütün alanlarda olabildiğince bütünleştirilmesi mantığının hakim olduğu bir dönemin ürünüdür. Birlik tarihi açısından bakıldığında bu süreç Tek Avrupa Senedi'nin 1987'de yürürlüğe girmesiyle başlamıştır ve üye ülke ekonomilerinin büyüme, denk bütçe ve fiyat istikrarı temelinde oluşturulmuş mali kurallar çerçevesinde yapısal olarak dönüştürülmesini sağlamıştır. Ancak 2008 küresel finansal krizi AB'ye sıçradığında, aynı temel mantık ve kurallar çerçevesinde tasarlanan yapısal reformlar, farklı ekonomik kırılmalara sahip üyeleri gelir dağılımı bozukluğu, işsizlik ve orta sınıfları çok etkileyen bir güvencesizlik/ eşitsizlik sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Covid-19 krizi öncesinde Birlik ülkelerini sarsmakta olan bölgesel eşitsizlik, durağan ekonomik büyüme oranları, işsizlik kaynaklı toplumsal huzursuzluklar ve yükselişe geçen Birlik karşıtı, aşırı sağ hareketler ile özellikle yeni üyelerdeki demokratik gerilemiş gibi sorunların hepsi bu ekonomi-politik bağlamın ürünüdür.

Covid-19'un yol açtığı ve halen içinde bulunduğumuz krizin aynı ekonomik perspektif ve araçlarla yönetilmesinin, bu krizin doğası nedeniyle mümkün olmayacağı genel olarak kabul edilmektedir.⁹⁶ Çünkü bu kriz sağlık, eğitim, güvenlik gibi alanların hepsinde, kriz öncesinde zaten oldukça kırılmalı hale gelmiş toplumsal kesimlerin en acil ihtiyaç ve beklentilerinin devletler tarafından karşılanmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Diğer bir deyişle kamusal harcamaların kısılması ve sıkı mali disiplin gibi piyasa ilkelerinin uygulanması zordur. Burada AB açısından soru şudur: Birlik kurumları ve ulusal hükümetler mali politikalar, vergilendirme, çalışma yaşamının yeniden düzenlenmesi ve yeniden bölüşüm gibi konularda piyasa mantığından uzaklaşabilecekler midir? Perspektifi biraz daha genişletirsek Birlik, Covid-19'u yaratan çevresel tahribatı durduracak

⁹⁵ Pepijn Bergsen, Alice Billon-Galland, Hans Kundnani, Vassilis Ntousas and Thomas Raines, 'Europe After Coronavirus: The EU and a New Political Economy', *Research Paper*, Chatham House, 8 Haziran 2020. <https://www.chathamhouse.org/2020/06/europe-after-coronavirus-eu-and-new-political-economy>. Erişim, 10.07.2020.

⁹⁶ Covid-19, bir önceki Eurozone kriz yönetimi sürecinin kamu harcamalarının kısıtlanması, refah kesintileri ve yeni özelleştirmelerle bütçelerin denkleştirilmesi gibi politikalarının uygulanmasını imkansız hale getirdi. Tersine hükümetler insanlara asgari bir gelir, iş ve temel kamusal hizmetleri ücretsiz sağlama gibi zorunluluklarla karşı karşıya kaldılar.

yeni endüstriyel politikalara, dijital teknolojilerin insan, toplum ve çevre odaklı olarak kullanılacağı, bölgesel ve toplumsal eşitsizliklerin giderileceği yepyeni bir toplum ve ekonomi düzenine öncülük edebilecek midir? Yukarıda sözü edilen raporda vurgulandığı gibi, ne Birliğin mevcut yönetim yapısı, ne de özellikle 2010 sonrasında yaşama geçirilen yapısal reformlarla kurulan ekonomik/ mali işleyiş buna uygundur. Gelecek Nesil AB böyle bir dönüşümü uzun vadede gerçekleştirebilecek bir ön-ilkeler setini içermektedir; ancak somut ilke ve politikalar mevcut piyasa odaklı, neoliberal ekonomi modeli içinde biçimlenmektedir.

Peki Avrupa Birliği nereye gider? Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararının ardından 2014-2019 arasında görev yapan Junker Komisyonu'nun başlattığı *Avrupa'nın Geleceği (The Future of Europe)* gündemi, Birliğin nasıl bir yapıya doğru evrileceği üzerine canlı tartışmalara sahne olmuş; Junker'in *Beyaz Kitap (White Paper)*'ta önerdiği gelecek senaryolarının hangisinin öne çıkacağı takip edilmeye başlanmıştı.⁹⁷ 2020 sonbaharında yapılması öngörülen '*Birliğin Geleceği Konferansı'nda* aynı tartışmanın bu kez von der Leyen'in tanımladığı çerçeve olan *Gelecek Nesil AB* içinde yapılacağı düşünülüyordu; ancak bu henüz mümkün olmadı. Salgında daha şiddetli ikinci ve üçüncü dalgaların yaşanmaya başlanması, ekonomilerin ayakta tutulması, sağlık hizmetleri ve aşı çalışmalarının ön plana çıkmasına neden oldu.

AB bu krize *farklılaştırılmış bir bütünleşme (differentiated integration)* yapısı içinde yakalanmıştı. Diğer bir deyişle Birlik 27 üyenin farklı düzeylerde entegre olduğu, bazı üyelerin diğerlerinden oldukça farklı sosyo-ekonomik koşullar ve siyasal rejimler içinde yaşamaya başladıkları bir durumdaydı.⁹⁸ Birliğin bu krizden mevcut farklılaştırılmış bütünleşme modelinin çok daha sağlamlaşıp yerleştiği bir biçimde çıkması yüksek bir olasılıktır. Bu raporun ilgili bölümlerinde vurgulandığı gibi, Birliğin merkezinde yer alan, daha fazla bütünleşmiş ve siyasal birliğe doğru gidebilecek ülkelerin iki alandaki kararları bu durumu netleştirecektir: Avro Bölgesi yönetişiminin tek bir bütçe, tek bir maliye bakanlığı ve kalıcı, ortak finansal araçlara kavuşması ve dış ilişkiler, güvenlik ve savunma alanlarında kararların nitelikli çoğunlukla alınmaya başlanması. Bu iki karar, AB kurumlarının liderlerinin, Alman/ Fransız liderliğinin ve diğer üye ülkelerin kriz sürecindeki tutumlarına bağlı olacaktır. Her durumda Covid-19 krizi, bir önceki dönemin krizler içinde sürüklenen Birliği'nin yerini, siyasetin daha canlı bir şekilde geri geldiği, Merkel'in ifadesi ile "Birliğin geleceğine yargıçların ya da merkez bankası başkanlarının değil, seçilmiş siyasetçilerin yön vereceği" yeni bir bağlam ortaya çıkarmıştır.

⁹⁷ European Commission, 'White paper on the future of Europe', 1 Mart 2017. https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_en. Erişim, 04.10.2020.

⁹⁸ Frank Schimmelfenning, Dirk Leuffen ve Berthold Rittberger (2015), 'The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation', *Journal of European Public Policy*, 22(6), s. 764-782; F. Schimmelfenning (2016), Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union', *European Journal of Political Research*, 55, s. 789-810.



TÜSİAD

BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ-TÜSİAD DIŞ POLİTİKA FORUMU ARAŞTIRMA RAPORU

Boğaziçi Üniversitesi-TÜSİAD Dış Politika Forumu

Boğaziçi Üniversitesi
Kuzey Kampüs, Kuzey Otopark Binası
Kat: 1, No: 118, 34342 Bebek, İstanbul
Telefon ve Faks: (0212) 359 7156
E-posta: dpf@boun.edu.tr
Web: www.dispolitikaforumu.com

Boğaziçi University-TÜSİAD Foreign Policy Forum

Boğaziçi University
Kuzey Kampüs, Kuzey Otopark Binası
Kat: 1, No: 118, 34342 Bebek, Istanbul, TURKEY
Telephone and Fax: +90 212 359 7156
Email: dpf@boun.edu.tr
Web: www.dispolitikaforumu.com