

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI**

**ULUSÖTESİ KRİZLERDE AVRUPA BİRLİĞİ: 2008 EKONOMİK
KRİZİ, 2015 GÖÇ KRİZİ VE 2020 COVID-19 KRİZİ**

Duygu KALKAN

DOKTORA TEZİ

Danışman: Doç. Dr. Filiz CİCİOĞLU

HAZİRAN - 2024

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**ULUSÖTESİ KRİZLERDE AVRUPA BİRLİĞİ: 2008
EKONOMİK KRİZİ, 2015 GÖÇ KRİZİ VE 2020 COVID-19
KRİZİ**

DOKTORA TEZİ

Duygu KALKAN

Enstitü Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler

“Bu tez 05/06/2024 tarihinde hibrit olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI
Prof. Dr. Ali BALCI	Başarılı
Prof. Dr. Köksal ŞAHİN	Başarılı
Doç. Dr. Filiz CİCİOĞLU	Başarılı
Doç. Dr. Mehlika Özlem SÖNMEZ	Başarılı
Dr. Öğr. Üyesi Serpil BARDAKÇI TOSUN	Başarılı

ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☐

Hayır ☒

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

Duygu KALKAN

05/06/2024

ÖN SÖZ

Öncelikle doktora eğitimimi, Uluslararası Güvenlik ve Terör alanında 100/2000 bursuyla destekleyen Yükseköğretim Kurulu'na (YÖK) ve 2211-A Genel Yurt İçi Doktora Burs Programı ile destekleyen Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'na (TÜBİTAK) teşekkürlerimi sunuyorum.

Doktora sürecim boyunca desteğini benden esirgemeyen; umutsuz hissettiğim zamanlarda beni cesaretlendirerek çalışmaya teşvik eden; benim için “danışman hoca”dan çok daha fazla anlam taşıyan Doç. Dr. Filiz CİCİOĞLU'na teşekkür ederim. Ayrıca tez izleme komitemde yer alan değerli hocalarım Prof. Dr. Ali BALCI ve Prof. Dr. Köksal ŞAHİN'e kıymetli tecrübelerini benden esirgemedikleri ve tezime sundukları büyük katkılardan dolayı teşekkürü borç bilirim. Yine tezin eksikliklerinin giderilmesi noktasında yapıcı eleştiri ve önerileri için Doç. Dr. Mehlika Özlem SÖNMEZ ve Dr. Serpil BARDAKÇI TOSUN hocalarıma teşekkür ederim. Çalışmanın her aşamasında bana kapısını daima açık tutarak kafamdaki soruları her zaman aydınlığa çıkaran; ihtiyaç duyduğum her anda bana kıymetli vaktini ayırarak yol gösteren Dr. Ahmet ÜÇAĞAÇ'a minnetarım.

Hayatımın her alanında olduğu gibi, zorlu tez yazma sürecimde de verdiği destek ve cesaret ile hayatımı kolaylaştıran; en önemlisi de bu süreçteki tüm duygularıma eşlik eden kıymetli eşim Doğanca KALKAN'a çok teşekkür ederim. Teşekkürümün en büyüğünü yaşama dair hevesimin ve mücadelemın temel kaynağı olan oğullarım Ali ve Tuna'ya borçluyum. Doktora serüvenimde annelik rolüm ile akademik kariyerim arasında sıkışıp kaldığım, yetersiz hissettiğim çok zaman oldu. Ancak onların sevgisi sayesinde her şeye yetebilme gücünü kendimde buldum. Son olarak bana çalışmayı ve üretmeyi sevdiren annem Fatma ve babam Sezgin ÖZ'e teşekkür ederim. Hedeflerim uğruna her koşulda devam etmem gerektiğini onların mücadele dolu hayatlarından öğrendim.

Bu tezi içine doğduğum ve kendi kurduğum “büyük aileme” ithaf ediyorum.

Duygu KALKAN

05/06/2024

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
TABLO LİSTESİ	v
ŞEKİL LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
ABSTRACT	ix

GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	22
1.1. Avrupa Entegrasyonu ve Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramı.....	22
1.2. Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramının İş Birliği Aşamaları	31
1.2.1. Birinci Aşama: Ulusal Tercihlerin Oluşumu.....	36
1.2.2. İkinci Aşama: Hükümetlerarası Pazarlık Süreci	37
1.2.3. Üçüncü Aşama: Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci.....	39
1.3. Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramı Işığında Entegrasyon Krizleri	41
1.4. Entegrasyon Krizlerinde Avrupa Birliği	43
1.5. Normatif Güç Avrupa Kavramı.....	45
2. BÖLÜM: 2008 EKONOMİK KRİZİ: FİNANSAL KRİZİN MERKEZ ÜSSÜ	
AVRUPA.....	48
2.1. 2008 Ekonomik Krizi'nin Kaynağı: Politik Ekonomi Paradoksu ve “Tembel Güneyliler”	52
2.2. Avrupa Birliği'nin 2008 Ekonomik Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi	55
2.2.1. Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı.....	60
2.2.2. Avrupa 2020 Stratejisi.....	62
2.2.3. Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği.....	63
2.2.4. İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları	64
2.2.5. Avrupa İstikrar Mekanizması.....	65
2.2.6. Avrupa Dönemi	67
2.2.7. Altılı Paket.....	68
2.2.8. Bankacılık Birliği	69

2.2.9. Mali Mutabakat	70
2.2.10. İkili Mevzuat Paketi	72
2.2.11. Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı	73
2.3. 2008 Ekonomik Krizi’nde Ulusal Tercihler: Entegrasyonda Merkez-Çevre Kutuplaşması.....	74
2.4. 2008 Ekonomik Krizi’nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci	77
2.4.1. Çetin Pazarlıklar: Hükümetlerarası Dağıtım Çatışmasının Yaşandığı Dönem	80
2.4.2. İş Birliğine Giden Yol: Hükümetlerarası Yüksek Karşılıklı Bağımlılık Dönemi	83
2.5. 2008 Ekonomik Krizi’nde Kurumsal Seçim: Teknokrasi’nin Zaferi	85
3. BÖLÜM: 2015 GÖÇ KRİZİ: GÖÇ AKINININ MERKEZ ÜSSÜ AVRUPA.....	92
3.1. Dengesiz Yük Dağılımının Kaynağı: Dublin Yönetmeliği	95
3.2. Avrupa Birliği’nin Göç Krizi’ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi	97
3.2.1. Göçe İlişkin Avrupa Gündemi	99
3.2.2. İlk Uygulama Paketi: Acil Eylemler Uygulama Planı	102
3.2.3. İkinci Uygulama Paketi	105
3.2.4. Üçüncü Ülkelerle İş Birliği	108
3.2.4.1. Türkiye ile İş Birliği	109
3.3. Göç Krizinde Ulusal Tercihler: Krizin Devletler Üzerinde Asimetrik Etkisi	115
3.3.1. Ulusüstü İş Birliğinden Ulusal Önlemlere: Schengen Sistemi’nin Askıya Alınması	120
3.4. Göç Krizi’nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci: Üye Devletler Arasında Dayanışma ve İş Birliği Eksikliği	122
3.4.1. Yer Değiştirme Uygulamaları ve “Kota” Krizi.....	123
3.5. Göç Krizi’nde Kurumsal Seçim	129
3.5.1. Göç Krizinde Başarısız Reform Girişimleri.....	131
3.5.2. Göç Krizinde Başarılı Şekilde Uygulanmayan Avrupa Birliği Politikaları	133
3.5.3. Entegrasyona Meydan Okuma	136
3.6. Göç Krizinden Demokrasi ve İnsan Hakları Krizine: Avrupa Birliği Değer ve Normlarının Test Edilmesi	141

3.6.1. 2015 Göç Krizi'nin Güvenlikleştirilmesi: Değerler Avrupası'ndan Kale Avrupa'sına	145
3.6.2. 2015 Göç Krizi'nin Dışsallaştırılması: Üçüncü Ülkelerle İş Birliği	148
4. BÖLÜM: COVID-19 SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ	153
4.1. Avrupa Birliği'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi	157
4.1.1. Milliyetçi Reflekslerle İç Kapanma.....	158
4.1.2. Ulus Devlet Refleksinden Kolektif Eyleme	161
4.2. 2020 COVID-19 Krizi'nde Ulusal Tercihler	164
4.3. 2020 COVID-19 Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci.....	168
4.3.1. Derin Bölüşüm Çatışmalarının Yaşandığı Dönem: Maske Krizi, Corona Tahvilleri ve Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu	169
4.3.2. Çıkar Çatışmasından Mali Dayanılmaya: Yeni Nesil Avrupa Birliği Kurtarma Fonu	173
4.4. 2020 COVID-19 Krizi'nde Kurumsal Seçim.....	178
4.5. 2020 COVID-19 Krizi'nin Birliğin Temel Norm ve Değerleri Üzerindeki Etkisi	187
SONUÇ	190
KAYNAKÇA	214
ÖZ GEÇMİŞ	263

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomi Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
AT	: Avrupa Topluluğu
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
EASO	: Avrupa Sığınma Destek Ofisi
ECOFIN	: AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
FRONTEX	: AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İş birliği Ajansı
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İBP	: İstikrar ve Büyüme Pakti'nın
LIBE Komitesi	: Sivil Özgürlükler, Adalet ve İşçileri Komitesi
SPB	: Sermaye Piyasaları Birliği

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Rasyonalist Perspektiften Uluslararası İş birliği.....	17
Tablo 2: Rasyonalist Perspektiften Uluslararası İş birliği.....	34
Tablo 3: AB'nin 2008 Ekonomik Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı.....	57
Tablo 4: 2008 Ekonomik Krizi'nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu Aşaması (Ulusal).....	75
Tablo 5: 2008 Ekonomik Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası)....	79
Tablo 6: 2008 Ekonomik Krizi'nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü) ...	89
Tablo 7: 2014 ve 2015 Yıllarında AB'ye ve AB Üyesi Devletlere İlk Kez Sığınma Başvurusunda Bulunanlar	94
Tablo 8: 10 Maddelik Acil Eylem Planı.....	98
Tablo 9: AB'nin 2015 Göç Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı.....	99
Tablo 10: Avrupa Göç Gündemi Kapsamında Oluşturulan Dört Sütunlu Yol Haritası	100
Tablo 11: Acil Eylemler Uygulama Planı	103
Tablo 12: İkinci Uygulama Paketi.....	107
Tablo 13: Türkiye-AB Ortak Eylem Planı	111
Tablo 14: AB ile Türkiye Arasındaki 18 Mart 2016 Tarihli Mutabakat	114
Tablo 15: 2015 Göç Krizi'nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu Aşaması (Ulusal).....	116
Tablo 16: 2015 Yılında Üye Devlet Başına Düşen Sığınma Başvuru Sayısı.....	117
Tablo 17: Göç Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası).....	122
Tablo 18: 6 Eylül 2017 Tarihine Kadar İtalya'dan Diğer AB Devletlerine Yerleştirilen Mülteci Sayısı.....	127
Tablo 19: 6 Eylül 2017 Tarihine Kadar Yunanistan'dan Diğer AB Devletlerine Yerleştirilen Mülteci Sayısı.....	128
Tablo 20: Göç Krizi'nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü)	130
Tablo 21: AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı.....	158
Tablo 22: 2020 COVID-19 Krizi'nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu (Ulusal)	167
Tablo 23: 2020 COVID-19 Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası).....	169
Tablo 24: 2020 COVID-19 Krizi'nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü).....	180

Tablo 25: 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin Liberal Hükümetlerarasıcılık Yaklaşımının Üç Aşamalı İş Birliği Modeli Temelinde İncelenmesi	194
Tablo 26: 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin AB'ye Meydan Okuduğu Alanlar	198
Tablo 27: AB'nin Krizlere Yönelik Kurumsal Yanıtı.....	202
Tablo 28: Krizlerin Benzerlikleri ve Farklılıkları	211



ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Liberal Hükümetlerarasıcılığın Analiz Çerçevesi	33
Şekil 2: Entegrasyon Krizlerinin Teorik Çerçevesi	44
Şekil 3: 2008 Ekonomik Krizi'nin Daha Fazla İş Birliğini Teşvik Ederek Entegrasyonu Güçlendirme Nedenleri	87
Şekil 4: 2008 Ekonomik Krizi'nin Teorik Çerçevesi	90
Şekil 5: 2015 Göç Krizi'nin Entegrasyonu Zayıflatma Nedenleri	138
Şekil 6: 2015 Göç Krizi'nin Teorik Çerçevesi	140
Şekil 7: 2020 COVID-19 Krizi'nin Teorik Çerçevesi	181
Şekil 8: 2020 COVID-19 Krizi'nin Daha Fazla İş Birliğini Teşvik Ederek Entegrasyonu Güçlendirme Nedenleri	184

ÖZET

Başlık: Ulusötesi Krizlerde Avrupa Birliği: 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi

Yazar: Duygu KALKAN

Danışman: Doç. Dr. Filiz CİCİOĞLU

Kabul Tarihi: 05/06/2024

Sayfa Sayısı: ix (ön kısım) + 263 (ana kısım)

Bu çalışma Avrupa Birliği'nin kapasite, koordinasyon, entegrasyon, dayanışma ve demokrasi alanlarını sınavan üç ulusötesi kriz olan 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin Avrupa entegrasyonu üzerindeki etkilerini incelemektedir. Söz konusu krizlere yönelik Birliğin kurumsal yanıtı ile üye devletlerin politik tepkilerini analiz eden bu tezde, nitel araştırma yaklaşımlarından vaka çalışması ve süreç izleme yöntemine başvurulmuştur. Bahsi geçen krizler, yapısal olarak benzer başlangıçlara sahip olmalarına rağmen farklı kurumsal sonuçlara yol açmıştır. 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi entegrasyonda önemli kurumsal reformları tetiklerken, 2015 Göç Krizi benzer bir değişim getirmemiştir. Bu kapsamda tez AB'nin kriz yönetimindeki performansına ilişkin kapsamlı bir analiz yaparak, krizlerin kurumsal sonuçlarındaki varyasyonun nedenlerini açıklamayı ve böylece Avrupa entegrasyonunu şekillendiren dinamiklere ışık tutmayı hedeflemektedir. Bu hedefler doğrultusunda "2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi Avrupa entegrasyonunu nasıl etkilemiştir?" ve "2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi entegrasyon açısından ilerletici bir işlev üstlenirken, 2015 Göç Krizi entegrasyon üzerinde neden zayıflatıcı bir etki yaratmıştır?" sorularına yanıt aranmıştır. Bu sorulara Andrew Moravcsik'in liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı perspektifinden yapılan bir analiz aracılığıyla yanıt veren çalışma, krizler ile entegrasyon düzeyi arasındaki etkileşimde bazı dinamiklerin belirleyici olduğunu tespit etmiştir. Nitekim krizlerin Avrupa entegrasyonundaki kurumsal sonuçlarının, krizin doğasıyla (krizin materyal veya kültürel alanda yaşanması, siyasi öneminin bulunması) doğrudan ilişkili olduğu görülmüştür. Ayrıca entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerin krize yönelik kolektif çözümün maliyetleri ile ulusal önlemlerin maliyetlerinin kazanç durumu, krizin devletleri simetrik ya da asimetrik biçimde etkilemesi ve devletlerin göreceli güçleri gibi parametreler çerçevesinde şekillendiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi, 2020 COVID-19 Krizi, Liberal Hükümetlerarasıcılık

ABSTRACT

Title of Thesis: The European Union in Transnational Crises: the 2008 Economic Crisis, the 2015 Migration Crisis and the 2020 COVID-19 Crisis

Author of Thesis: Duygu KALKAN

Supervisor: Assoc. Prof. Filiz CİCİOĞLU

Accepted Date: 05/06/2024

Number of Pages: ix (pre text) + 263 (main body)

The study analyses the impact of three transnational crises the 2008 Economic Crisis, the 2015 Migration Crisis and the 2020 COVID-19 Crisis, which are three transnational crises that tested the European Union's capacity, coordination, integration, solidarity and democracy areas, on European integration. In this thesis, which analyzes the institutional response of the Union and the political responses of the member states to these crises, using case study and process tracing methods as qualitative research approaches. Although these crises had structurally similar beginnings, they led to different institutional outcomes. While the 2008 Economic Crisis and 2020 COVID-19 Crisis triggered significant institutional reforms in integration, the 2015 Migration Crisis did not bring a similar change. In this context, this thesis aims to provide a comprehensive analysis of the EU's performance in crisis management, to explain the reasons for the variation in the institutional outcomes of crises, and thus to shed light on the dynamics shaping European integration. In accordance with these objectives, the following questions were posed: How did the 2008 Economic Crisis, the 2015 Migration Crisis and the 2020 COVID-19 Crisis affect European integration? And why did the 2008 Economic Crisis and 2020 COVID-19 Crisis have a progressive function in terms of integration, while the 2015 Migration Crises had a weakening effect on integration? Answering these questions through an analysis from the perspective of Andrew Moravcsik's liberal intergovernmentalism approach, the study finds that certain Dynamics are decisive in the interaction between crises and the level of integration. As a matter of fact, it has been seen that the institutional consequences of crises in European integration are directly related to the nature of the crisis (whether the crisis is experienced in the material or cultural field, its political importance). In addition, it has been concluded that institutional choices for integration are shaped within the framework of parameters such as the costs of the collective solution to the crisis and the costs of national measures, whether the crisis affects the states symmetrically, and the relative powers of the states.

Keywords: European Union, 2008 Economic Crisis, 2015 Migration Crisis, 2020 COVID-19 Crisis, Liberal Intergovernmentalism

GİRİŞ

Dünya Savaşları sonrasında ortaya çıkan belirsizlik, birleşik bir Avrupa yönündeki hareketi teşvik etmiş ve işlevsel ekonomik topluluklar, ulusal çıkarların geniş bir Avrupa bağlamı içinde korunması için ideal araçlar olarak görülmüştür. Ulusal düzeydeki ekonomik çıkarlarla Avrupa düzeyindeki siyasi çıkarlar arasındaki uzlaşının sağlandığı Avrupa Birliği (AB), insanlık tarihinin en büyük felaketlerinden olan İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kurulmuştur (Dinan, 2008: 70-77). Avrupa kıtasında yeni felaketlerin yaşanmasını önlemek amacıyla bir araya gelen Avrupalı devletler ortak çıkarlar ve ortak ihtiyaçlar ekseninde birleşmiştir. Savaş sonrası oluşan ekonomik koşulların, barış ve güvenlik ihtiyacının etkisiyle meydana gelen Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT), kıtada yapıcı iş birliğini ve kalıcı barışı sağlamayı amaçlamıştır. Avrupalı devletlerin yetkilerini ulusüstü mekanizmaya devretmelerini sağlayan bu motivasyon, AB'nin kriz temelli bir proje olduğunu ortaya koymaktadır. Krizin en şiddetli hali olan savaşın bir ürünü olan AB, kuruluşundan bu yana pek çok krizle karşı karşıya kalmış¹ ve 2000'li

¹ *Pleven Planı'nın (Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması) reddedilmesi:* 24 Ekim 1950 tarihinde dönemin Fransa Başbakanı Rene Pleven tarafından ortaya atılan Pleven Planıyla Avrupa Savunma Bakanlığı'na bağlı ulusüstü nitelikte bir Avrupa Ordusu oluşturulmasını amaçlanmıştır. Fransa, Federal Almanya, Belçika, İtalya, Hollanda ve Lüksemburg 27 Mayıs 1952 tarihinde Pleven Planı çerçevesinde şekillenen Avrupa Savunma Topluluğu'nun kuruluşunu sağlayacak olan Paris Antlaşması'nı imzalamış ve bahsi geçen devletlerin Parlamentolarının onayına sunulmuştur. Ancak Fransa Parlamentosu ulusüstü özelliklerinin Fransa'nın ulusal egemenliğine zarar verebileceği, Almanya'nın silahlanmasının önünü açabileceği ve Kore Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte Sovyet tehdidinin azalması gibi nedenlerden ötürü 1954 yılında Planı reddetmiştir.

Fouchet Planı'nın reddedilmesi: Fouchet Planı, dönemin Fransa Devlet Başkanı Charles de Gaulle'nün "Avrupa Birleşik Devletleri" oluşturma fikrinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. 1961 yılında Fransa Danimarka Büyükelçisi Christian Fouchet başkanlığında hazırlanan Plan, altı üye devletin ortak bir dışişleri ve güvenlik politikasının yaratılmasını hedeflemiştir. Ancak bu Plan Almanya dışında hiçbir üye devletten olumlu tepki almaması neticesinde 1962 yılında rafa kaldırılmıştır.

Boş Sandalye Krizi (1965): Avrupa Ekonomi Topluluğu (AET) kurumları ile AET'ye üye devletler arasındaki yetki anlaşmazlığından kaynaklanan krizdir. Dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Walter Hallstein, AET'nin öz kaynaklarını geliştirmek için Ortak Tarım Politikası'na dair düzenlemeler önermiştir. Avrupa Parlamentosu'nun bütçe üzerindeki yetkilerini arttıran ve Avrupa Komisyonu'nun rolünü güçlendiren bu öneriye Fransa devlet başkanı Charles de Gaulle karşı çıkmıştır. Temsilcilerini toplatmalarını boykot etmek konusunda yönlendiren de Gaulle, kurumun karar alma süreçlerini kilitlemiştir. Kurumsal açıdan bakıldığında bu kriz Bakanlar Konseyi'ne daha fazla yetki verilmesini sağlamış ve Birliğin hükümetlerarası yanını güçlendirmiştir.

İngiltere'nin üyelik başvurusunun reddedilmesi: İngiltere'nin 1961 yılında yaptığı AET'ye üyelik başvurusu dönemin Fransa Devlet Başkanı Charles de Gaulle tarafından veto edilmiştir. İkinci üyelik başvurusunu 1967 yılında gerçekleştiren İngiltere bir kez daha de Gaulle engeline takılmıştır. Charles de Gaulle'nün dönemin İngiltere Başbakanı Harold Wilson ile ilişkileri önceki dönem İngiliz hükümetleriyle olan ilişkilerine göre daha iyi olsa da İngiltere'nin üyeliğinin Fransa'nın stratejik çıkarlarıyla uyuşmamasından ötürü üyelik başvurusu kabul edilmemiştir. İki kez veto yetkisini kullanan De Gaulle'nün

yıllara dek yaşadığı entegrasyon krizlerini aşmayı başararak, varlığını sürdürmüştür. Ancak AB 2008 Ekonomik Krizi'yle birlikte varoluşsal, çok boyutlu ve emsalsiz olarak nitelenen krizler dönemine girmiştir (Dinan ve diğerleri, 2017: 360-375; Wiel ve Waever, 2018; Nugent, 2017). AB bu krizle birlikte daha önce tecrübe ettiği krizlere nispeten daha sık aralıklarla, daha zorlu ve çoklu sınamalar yaşamaya başlamıştır.

1969 yılındaki istifasının ardından İngiltere'nin üyeliğinin önu açılmış ve İngiltere 1973 yılında AT'ye üye olmuştur.

Anayasa Antlaşması Krizi: 29 Ekim 2004 tarihinde "Avrupa için bir Anayasa Öngören Antlaşma" tüm üyeler tarafından imzalanmıştır. Ancak Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda Anayasal Antlaşma'nın reddedilmesi sebebiyle bu antlaşma yürürlüğe girmemiştir. AB tarihindeki en önemli krizlerden birini oluşturan Anayasal Antlaşma Krizi 1 Ekim 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla kısmen aşılmıştır.

2008 Ekonomik Krizi: 2007 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin finans sektöründe ortaya çıkan kriz, çok kısa bir zaman içerisinde ABD finans sisteminin tamamına sirayet etmiştir. ABD'nin dördüncü yatırım bankası olan Lehman Brothers isimli şirketin, eylül 2008'de 683 milyar dolarlık borçla iflas etmesi, krizin küresel ekonomik sistemde büyük bir değişime yol açacağını göstermiştir. Birçok banka ve finans kuruluşunun sırasıyla iflas etmesinin ardından, kriz tüm dünyaya yayılmış ve özellikle Avrupa kıtasında büyük bir yıkım yaratmıştır. 2009 yılında Dünya Gayri Safi Yurt İçi Hasılası (GSYİH) %-1.6 ve ABD'nin GSYİH'sı %-2.5 küçülürken, AB GSYİH'nın %-4.3 küçülmesi mali krizin yeni merkez üssünün Euro Bölgesi olduğunu ortaya koymuştur.

2015 Göç Krizi: Arap baharı sürecinde Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da yaşanan ayaklanmalar, İkinci vvaşı'ndan sonraki en büyük göç akınının yaşanmasıyla sonuçlandı. Arap coğrafyasında 2010 yılında ortaya çıkan göç krizi, ilk etapta Avrupa dışı bir kriz olarak görülmesine karşın, 2015 yılında Avrupa krizin merkez üssü haline gelmiştir. Bu kriz karşısında AB üyelerinin eşgüdümlü bir politika geliştirememeleri, AB'nin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmıştır.

Brexit: Birleşik Krallık 23 Haziran 2016'da tarihinde yapılan Brexit referandumunda katılımcıların %51,9'unun AB üyeliğinden ayrılma yönünde oy kullanmasıyla birlikte, AB'den çıkış süreci başlamıştır. Birleşik Krallık 31 Ocak 2020 tarihinde AB'den fiili olarak ayrılmıştır. Birleşik Krallığın bu kararı domino etkisi yaratarak, Yunanistan için "Grexit" ve Birliğin kurucu üyelerinden olan Fransa için "Frexit" gibi üyelik konusunun referandumla halk nezdinde tartışmaya açılmasına sebep olmuştur.

2020 COVID-19 Krizi: COVID-19 olarak adlandırılan yeni tip coronavirus 17 Aralık 2019'da Çin'in Hubei eyaletine bağlı Wuhan şehrinde ortaya çıkmıştır. Kısa sürede tüm dünyaya yayılan COVID-19 virüsü 21. yüzyılın tüm insanlığını etkileyen bir salgın krizine dönüşmüş ve 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü tarafından küresel salgın (pandemi) ilan edilmiştir. Avrupa'da ilk vaka 24 Ocak 2020 tarihinde Fransa'nın Bordeaux şehrinde tespit edilmiş ve akabinde virüs diğer Avrupa ülkelerinde de görülmeye başlamıştır. Avrupa kıtasını etkisi altına alan COVID-19 virüsü ilk dört ayda 100 binden fazla insanın ölümüne yol açmıştır. 114 ülkede 118 binin üzerinde vaka görülmesinin ardından Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), COVID-19 salgınını küresel salgın olarak ilan etmiş ve bundan kısa bir süre sonra DSÖ Başkanı Tedros Adhonom Ghebreyesus salgının yeni merkez üssünün Avrupa olduğunu açıklamıştır.

İklim Krizi: Küresel düzeyde gözlemlenen sera gazlarının artması, sıcaklık artışı, deniz seviyelerinin yükselmesi ve ekstrem hava olaylarının yaşanması iklim krizine yol açmıştır. AB'nin genişlemesi sera gazı emisyonlarının artmasına neden olmuş ve bu süreç AB'nin iklim kriziyle mücadele etmek için kapsamlı politikalar geliştirmesinin ve sürdürülebilir bir gelecek için çözümler aramaya başlamıştır. AB iklim kriziyle mücadele etmek için birçok politika ve strateji geliştirmektedir.

Enerji Krizi: AB halihazırda enerji ihtiyacının yaklaşık %55'ini ithal etmekte ve en önemli enerji kaynaklarından biri olan doğalgaz ihtiyacının %40'tan fazlasını Rusya'dan tedarik etmektedir. Doğalgaz konusundaki dışa bağımlı olan AB'nin son dönemde Rusya ile yaşadığı siyasi gerilimlerin ardından enerji arzının sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır. Enerji alanındaki kırılganlığını enerji kaynaklarını çeşitlendirerek aşmaya çalışan AB, yenilenebilir enerjiye geçiş konusunda politikalar üretmektedir. Tedarik kesintilerinin yanı sıra yenilenebilir kaynakların değişken doğası üye devletlerin enerji arzında dalgalanmalara yol açabilecek bir sorun olarak AB'nin karşısında dururken, aşırı soğuk ve sıcak havalardan dolayı enerji talebinde yaşanan artışlar Birliğin büyük bir enerji krizinin içinde olduğunu göstermektedir.

Çalışmanın Konusu

Kuruluşundan günümüze değin krizler ve entegrasyon arasındaki etkileşim AB'ye yönelik en temel tartışma alanlarından birini oluşturmuştur. Bazı akademisyenler ve bilim insanları AB için varoluşsal meydan okuma teşkil eden krizlerin entegrasyon projesini zayıflatmasını beklerken (MacFarlane ve Menon, 2014: 95-101; Mearsheimer, 2014; Posen, 2014; Walt, 2014), diğer bir kesim Avrupa entegrasyonunun krizlere yönelik ürettiği çözümlerle daha fazla güçlendiğini savunmaktadır (Schmitter, 1970: 836-868; Genschel ve Jachtenfuchs, 2014; Meny, 2014: 1336-1353; Cross ve Ma, 2015: 1053-1070; McNamara, 2015; Cross ve Karolewski, 2017: 3-19). Avrupa entegrasyon projesinin fikir babası olan Jean Monnet "Avrupa'nın krizlerle inşa edildiğine ve krizlerin çözümlerinin toplamı olacağına her zaman inandım." şeklindeki ifadesiyle (Monnet, 1978),² ikinci grupta yer alan bilim insanlarıyla paralel bir görüşte olduğunu ortaya koymakla beraber Birliğin kuruluş ve derinleşme³ felsefesine de atıfta bulunmaktadır. Entegrasyon krizleri ile entegrasyon düzeyi arasındaki etkileşime getirilen farklı bakış açılarından hareketle bu çalışmanın konusunu AB için büyük meydan okuma teşkil eden 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin Avrupa entegrasyonunu nasıl etkilediği oluşturmaktadır. Bu kapsamda çalışma AB'nin üç ulusötesi krize yönelik yanıtını ve hükümetler arasındaki pazarlıklarla şekillenen kriz yönetim sürecini analiz ederek, entegrasyon krizleriyle entegrasyon seviyesi arasındaki etkileşimin dinamiklerini ve söz konusu krizlerin entegrasyonu neden ve nasıl güçlendirdiğini veyahut zayıflattığını ortaya koymaya çalışacaktır. Bu tez üç krize yönelik AB kurumlarının kurumsal yanıtı ve üye devletlerin tepkilerine odaklanmıştır.

Çalışmanın Amacı

AB'nin kapasite, koordinasyon, entegrasyon, dayanışma ve demokrasi alanlarını test eden üç küresel krize yönelik yanıtını ve kriz yönetimi kapsamında oluşturulan politikaların entegrasyon üzerindeki etkilerini analiz eden bu çalışmanın amacı, krizlerin

² "I have always believed that Europe would be built through crises, and that it would be the sum of their solutions."

³ AB, tarihinin en kapsamlı genişleme hareketinin (1 Mayıs 2004 tarihinde Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Malta, Estonya ve GKRY AB üyesi olmuştur) ardından artan çeşitliliğiyle birlikte adaptasyon ve koordinasyon sorunlarını yönetmekte zorlanmış ve entegrasyon alanında daha fazla sorun yaşamaya başlamıştır.

kurumsal sonuçlarındaki varyasyonunun nedenini açıklamaktır. Bu kapsamda çalışmada AB'nin krizlerle mücadele sürecinde kurumlarının etkinliğine ve üye devletlerin krizle baş etme yöntemlerine bakılarak, Birliğin kurumsal ve politika tepkilerinin nasıl şekillendiği tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu sayede krizlerin entegrasyon üzerindeki “güçlendirici” veyahut “zayıflatıcı” etkilerini belirleyen dinamikler ortaya koyulacaktır. Ayrıca söz konusu çalışma AB için varoluşsal tehdit haline gelen üç ulusötesi krizin Avrupa entegrasyonu üzerindeki etkilerinden yola çıkarak, Avrupa entegrasyonun itici güçlerine ya da ilerlemeyi engelleyen dinamiklerine ilişkin kapsamlı bir açıklamaya ulaşmayı hedeflemektedir. Böylece AB'nin kriz yönetimine dair ampirik ve kavramsal bilgiler genelleştirilecek ve AB'nin gelecekte yaşayacağı olası krizlere yönelik çözümler sunmak mümkün hale gelecektir.

Çalışmanın Yöntemi

AB'ye meydan okuyan 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'ni vaka çalışmaları olarak ele alan bu tezde nitel araştırma yaklaşımlarından vaka çalışması ve süreç izleme yöntemine başvurulmuştur. Bu kapsamda çalışma AB kurumlarının resmi belgeleri, anlaşmalar, AB liderlerinin ve üye devlet liderlerinin açıklamaları, basın açıklamaları, basın konferansları, kitap, dergi, bildiri, makale, gazete haberleri gibi farklı veri kaynaklarının niteliksel bir değerlendirmesine dayanmaktadır. Bu kaynaklar üye devletlerin ve AB kurumlarının ekonomi, göç ve sağlık alanında yaşanan krizlere yönelik nasıl bir tutum sergilediğini ve krizlerin entegrasyona yönelik etkilerini anlamamıza yardımcı olacaktır.

Çalışmanın Önemi

AB'nin kuruluşundan günümüze kadar entegrasyonun temelleri, gelişimi ve karar alma ve politika oluşturma süreçlerini açıklamak için birçok farklı kuram geliştirilmiştir. Avrupa entegrasyonunu açıklamaya çalışan kuramların her biri, entegrasyon sürecine farklı perspektiften açıklamalar getirmiş ve bu açıklamalardan her biri, entegrasyonun farklı dinamiklerini tanımlamıştır. Avrupa entegrasyon teorilerine dair geleneksel tartışma, 1990'lara kadar yeni-işlevselcilik ile hükümetlerarasıcılık kuramları çerçevesinde açıklanırken, 1990'lardan itibaren liberal hükümetlerarasıcılık kuramı ile yeni-işlevselcilik kuramları arasında devam etmiştir (Rosamond, 2000: 81; Christiansen

ve diğerleri, 2001: 11). Avrupa entegrasyon sürecini açıklamak için sıklıkla kullanılan liberal hükümetlerarasıcılık kuramı (Moravcsik, 1993: 480; Moravcsik, 1998: 14-19 Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 67-68) Andrew Moravcsik tarafından literatüre kazandırılmıştır. AB'nin krize yanıt verme kapasitesini test eden ve entegrasyona farklı açılardan meydan okuyan 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizini analiz etmeyi amaçlayan bu çalışmada, bütüncül bir yaklaşım benimseyerek sosyal aktörlerin, devletlerin ve liderlerin motivasyonlarını açıklamaya ve toplu davranış tahminleri üretmeye çalışan liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımından faydalanılmıştır. Mevcut literatür incelediğinde Avrupa entegrasyon projesini test eden 2008 Ekonomik Krizi ve 2015 Göç Krizi'ni liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinden inceleyen pek çok çalışmaya ulaşılmıştır. Bu çalışmalara bakıldığında (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009; Schimmelfennig, 2015; Biermann ve diğerleri, 2017; Schimmelfennig, 2018; Börzel ve Risse, 2018; Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019; Schimmelfennig, 2021) 2008 Ekonomik Krizi'nin entegrasyonda önemli kurumsal reformları ve politika değişikliklerini tetiklerken, göç krizinin kurumsal bir değişim getirmediği bilgisine ulaşılmıştır. Entegrasyon seviyesi açısından farklı sonuçlar doğuran bu iki krizden hareketle, dışsal bir şok tarafından tetiklenmesi sebebiyle diğer iki krizle benzer başlangıca sahip olan ve entegrasyon için varoluşsal sınama teşkil eden 2020 COVID-19 Krizi bu çalışmanın üçüncü vakası olarak seçilmiştir. AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne karşı yanıtı incelendiğinde tıpkı 2008 Ekonomik Krizi'nde olduğu gibi üye devletlerin mali bir çatı altında birleşerek entegrasyonu derinleştiren adımlar attığı görülmüştür. Entegrasyon açısından bir başarılı, bir de başarısızlıkla sonuçlanan krizlerin analiz edilmesinin ardından üçüncü vaka olarak seçilen 2020 COVID-19 Krizi'yle kurumsal reformların hangi durumlarda tetiklendiği tespit edilmeye çalışılmış ve kriz sonuçlarındaki varyasyonu açıklamak için liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanları kullanılmıştır.

AB krizlerini, Birliğin bu krizlere verdiği tepkileri ve genellikle büyük krizleri takip eden entegrasyon ataklarını anlamak, Avrupa entegrasyonunu anlamak açısından büyük önem taşımaktadır. Krizlerden meydana gelen bir oluşum olan AB'nin 21. yüzyılda yaşadığı üç küresel krizin entegrasyon seviyesi üzerindeki etkilerini ortaya koymayı hedefleyen bu çalışma, entegrasyonun geleceği konusuna ışık tutması açısından önem taşımaktadır.

Türkçe literatür incelendiğinde liberal hükümetlerarasıcılık kuramının temel argümanlarına ve Avrupa entegrasyonuna yönelik açıklamalarına yer veren Sinem Akgül Açıkmeşe (2004) “Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi”, S. Sezgin Mercan (2011) “Siyasal Bütünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi”, Hüseyin Kutay Aytuğ (2008) “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”, İrfan Kaya Ülger (2014) “Avrupa Birliği’nde Fetret Devri ve Gelecek Senaryoları”, Seçil Öraz (2011) Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi” gibi çalışmaların ve Merve Nur Arslan (2020) “AB Enerji Politikalarının Liberal Hükümetlerarasıcılık Perspektifinden İncelenmesi” başlıklı yüksek lisans tezinin olduğu tespit edilmiştir. Yapılan literatür taraması neticesinde mevcut Türkçe literatürde 2008 Ekonomik Krizi’ni, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’ni liberal hükümetlerarasıcılık kuram perspektifinden inceleyen bir çalışmanın olmadığı görülmüştür. Nitekim söz konusu tez AB’nin 2000’li yıllarda yaşadığı üç ulusötesi krizi liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı perspektifinden incelemesi itibarıyla Türkçe literatürde bir ilk olma özelliği taşımaktadır.

Söz konusu tezin konusunun şekillenmesinde büyük öneme sahip ve bu tezin konusuna yakın çalışmalarından biri olan Andrew Moravcsik ve Frank Schimmelfennig (2018) tarafından kaleme alınan “Liberal Intergovernmentalism” başlıklı kitap bölümüdür. Bu metinde liberal hükümetlerarasıcılık kuramının temel varsayımlarına yer verildikten sonra, AB’nin gündeminde yer alan 2008 Ekonomik Krizi ve 2015 Göç Krizi vaka olarak incelenmiştir. Yine Schimmelfennig (2015) “Liberal Intergovernmentalism and the euro area crisis” başlıklı makalesinde liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının hükümetlerarası müzakere süreçlerini ve anlaşma sonuçlarını açıklamak konusunda başarısız olduğu eleştirilerine yanıt olarak 2008 Ekonomik Krizi’ni liberal hükümetlerarasıcılık kuramının üç aşamalı iş birliği modeli kapsamında analiz etmiştir. Schimmelfennig (2018) “Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union” isimli makalesinde ve (2021) “Liberal Intergovernmentalism” başlıklı kitap bölümünde 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve Brexit krizlerini liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının argümanlarından faydalananak karşılaştırmalı olarak analiz ederek, liberal hükümetlerarasıcılık kuramının Avrupa entegrasyonuna yönelik önemli kararlarını açıklama konusundaki iddialarını desteklemiştir.

Moravcsik ve Schimmelfennig'in çalışmalarıyla benzer şekilde, Biermann, Guerin, Jagdhuber, Rittberger ve Weiss tarafından 2017 yılında kaleme alınan "Political (non-) reform in the Euro crisis and the refugee crisis: a Liberal intergovernmentalist explanation" başlıklı makale benzer sebeplerle ortaya çıkan 2008 Ekonomik Krizi'yle, 2015 Göç Krizi'nin farklı sonuçlanmasına liberal hükümetlerarasıcılık kuramı perspektifinden açıklamalar getirmiştir. Bu çalışma ekonomik krizin kurumsal reformlarla sonuçlanırken, göç krizinin entegrasyonu güçlendirici reformlara yol açmamasını, ulusal tercih kümelenmelerindeki ve karşılıklı bağımlılık kalıplarındaki farklılıklar ile hükümetlerarası pazarlıkların dinamikleriyle açıklamıştır. Bu tez yukarıda yer verilen çalışmalar ile örnek vakalar ve teorik yaklaşım açısından benzerlik gösterse de 2020 COVID-19 Krizi'ni ayrı bir vaka olarak incelemesi bakımından önemli bir farklılığa sahiptir. Çalışmada üçüncü vakayı oluşturan 2020 COVID-19 Krizi'yle, kurumsal açıdan farklı şekilde sonuçlanan iki entegrasyon krizi test edilmiş ve böylece krizler ile entegrasyon seviyesi arasındaki korelasyon ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Literatürdeki çalışmalar 2008 Ekonomik Krizi'yle, 2015 Göç Krizi'ni karşılaştırmalı olarak incelemiştir. Bu çalışmalardan biri Schimmelfennig'in (2018) "European Integration (theory) in times of crisis: A Comparison of the Euro and Schengen Crisis" başlıklı makalesidir. Schimmelfennig çalışmasında yapısal olarak benzer nedenleri ve başlangıçları olan iki küresel krizin entegrasyon açısından farklı sonuçlandığını ileri sürmüş ve bunu krizlerin entegrasyonda derinleşmeyi teşvik edip, etmediğiyle ortaya koymuştur. Bu kapsamda üye devletlerin ekonomik kriz döneminde yetkilerini ulusüstü kurumlara devretmek konusunda daha istekli olurken; göç krizinde egemenliklerini koruduklarına yer vermiştir. Kriz sonuçlarındaki varyasyonu açıklamak için yeni-işlevselci yaklaşımının 'ulusötesi bağımlılık' ve 'uluslarüstü kapasite' kavramlarını kullanan bu çalışma, kriz sonuçlarına yönelik teorik alternatiflerinden daha kapsamlı bir açıklama getirememiştir. Dolayısıyla bu tez entegrasyon krizlerini liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının 'ulusal çıkar', 'bölüşümsel çatışmalar', 'görelî güç', 'karşılıklı bağımlılık', 'pazarlık oyunu' gibi kavramlarıyla açıklamaya çalışması yönüyle Schimmelfennig'in çalışmasından farklılık göstermektedir.

Frank Schimmelfennig ve Thomas Winzen (2022) tarafından kaleme alınan "Cascading opt-outs? The effect of the Euro and migration crises on differentiated integration in the European Union" ortaklaşa çalışmada "Entegrasyon krizleri Avrupa entegrasyonunda

yasal farklılaşmayı güçlendiriyor mu?”, “Krizler AB mimarisinde kurumsal kırılma mı yaratıyor, yoksa krize yönelik geliştirilen politikalar entegrasyonu güçlendiriyor mu?” sorularına yanıt aramışlardır. Schimmelfennig ve Winzen Avrupa krizlerine ilişkin literatürün Avrupa krizlerinin AB’nin kurumsal entegrasyonu etkileyip etkilemediğini ve bunun nedenlerini açıklamaya odaklandıklarını ancak bu krizlerin farklılaşma üzerindeki etkilerini incelemediklerini savunmuşlardır. Fakat yazarlar entegrasyon ile farklılaşma arasındaki ilişkiyi test etmek için 2008 Ekonomik Krizi ve 2015 Göç Krizi vakalarını inceledikleri bu çalışmada, literatürdeki mevcut çalışmalarla benzer sonuçlara ulaşmışlardır. Neticede AB’nin entegrasyon krizlerine yönelik yanıtlarının yasal farklılaşmayı şekillendirdiğini ileri sürmüşlerdir. Bu kapsamda büyük kurumsal ve yasal değişikliği tetikleyen 2008 Ekonomik Krizi’nin “yüksek farklılaşmaya” yol açtığı; üye devletlerin ortak göç ve sığınma sisteminde kapsamlı bir reform üzerinde anlaşamadıkları 2015 Göç Krizi’nin “istikrarlı farklılaşmayla” sonuçlandığını savunmuşlardır.

Tanja A. Börzel ve Thomas Risse (2018) “From the Euro to the Schengen Crises: European integration theories, politicization, and identity politics” başlıklı çalışmalarında Avrupa entegrasyonuna yönelik üç baskın yaklaşımın (liberal hükümetlerarasıcılık, yeni-işlevselcilik, postişlevselcilik) 2008 Ekonomik Krizi’nin neden daha fazla entegrasyonu tetiklediğine açıklamalar sunarken, 2015 Göç Krizi’nin daha az entegrasyonla sonuçlanmasını kısmen açıklayabildiğini ileri sürmüşlerdir. Bu kapsamda iki krizin entegrasyonda farklı sonuçlara yol açmasının siyasallaşma ve kimlik siyasetiyle ilişkili olduğu sonucuna ulaşmışlar ve ulusüstü kurumların yetkilerini güçlendirerek entegrasyonun derinleşmesine neden olan depolitizasyon girişimlerinin göç krizinde başarılı olmadığını iddia etmişlerdir. Oysa Börzel ve Risse’nin temel iddiasının aksine liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanları 2008 Ekonomik Krizi’yle göç krizinin entegrasyon açısından neden farklı sonuçlandığına ve ortak göç ve iltica alanını tehdit eden 2015 Göç Krizi’nde üye devletlerin ortak çıkarlarına rağmen neden “statükoyu” hatta “parçalanmayı” tercih ettiklerine makul açıklamalar getirmektedir. Söz konusu tez devletlerin ulusal tercihlerinin belirlenmesinde ekonomik çıkarlara birincil önem atfeden, devletlerin çıkarlarının “konuya göre” (issue-specific) değişkenlik gösterdiğini ileri süren ve kurumsal seçimleri “karşılıklı bağımlılık durumları” ve “görelî güç” kavramlarıyla ilişkilendiren liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanlarıyla,

göç krizinin neden entegrasyonu güçlendirmek yerine zayıflattığı konusuna makul açıklamalar sunmaktadır.

Sandrino Smeets and Natascha Zaun (2021) tarafından kaleme alınan “What is intergovernmental about the EU’s ‘(new) intergovernmentalism’ turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises” isimli makalede Birlik’te son yıllarda artan hükümetlerarası dinamikleri ve AB’nin kriz kaynaklı büyük reformları incelenmiştir. Bu çalışmada hem liberal hükümetlerarasıcılık kuramından hem de yeni hükümetlerarasıcılık (new intergovernmentalism) yaklaşımdan faydalanan Smeets ve Zaun, 2008 Ekonomik Krizi ve 2015 Göç Krizi’nin kurumsal açıdan farklı şekilde sonuçlanmasında Avrupa Konseyi’nin rolüne ve ulusüstü AB kurumlarının etkinliğine dikkat çekmişlerdir. Bu bağlamda 2008 Ekonomik Krizi’nde Avrupa Konseyi’nin önemli teknik uzmanlık sağlayan Komisyon ile etkin bir iş birliğine gittiği için entegrasyonda ilerleme kaydedildiğini ancak göç krizinde bunun tam aksinin olduğuna yer vermişlerdir. Söz konusu tez, krizlerin farklı sonuçlanmasını AB kurumlarının rolü ve etkinliğiyle açıklayan bu makalenin argümanlarına katılmakla birlikte, kriz sonucundaki varyasyonu kısmen açıkladığını göstermiştir. Çünkü devletlerin ulusal tercihleri, görelî güçleri ve karşılıklı bağımlılık ilişkileri de en az AB kurumlarının etkinliği ve kurumlar arası etkileşim kadar önemlidir. Entegrasyona dair kurumsal reformların Komisyon girişimlerinden önce, hükümet başkanları tarafından önerilmiş olması (Avrupa Tek Senedi’nde olduğu gibi) üye devletlerin merkezi konumda olduğunu göstermiştir. Özetle kuramsal olarak Moravcsik’in üç aşamalı iş birliği modelini kullanan bu makale, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının argümanlarından sınır ölçüde yararlanmıştır.

Zübeyde Öz’ün (2023) yazdığı “The Impact of COVID-19 on the Integration of the European Union: A Comparison with the other crises of Europe” başlıklı yüksek lisans tezi, bu çalışmanın konusuna ve konuya yaklaşım tarzına en yakın çalışmalardan birini teşkil etmektedir. 2020 COVID-19 Krizi’nin AB üzerindeki etkisini göç kriziyle karşılaştırmalı olarak inceleyen bu çalışma, liberal hükümetlerarasıcılık ile yeni-işlevselcilik yaklaşımlarından faydalanmıştır. Çalışma göç krizinin iş birliği konusunda devletler üzerinde yeterli baskı yaratmamasından ötürü entegrasyonu derinleştirmede; 2020 COVID-19 Krizi’nin ise iş birliği konusunda baskı yarattığı için entegrasyonu güçlendirdiği sonucuna varmıştır. 2020 COVID-19 Krizi’nin entegrasyonda ilerlemeyi teşvik etme nedenlerine tarihsel ve teorik açıdan açıklamalar getiren bu tezde yeni-

işlevselcilik yaklaşımı ön planda tutularak önceki krizlerden alınan dersler ve deneyimlerden faydalanma konusuna vurgu yapılmıştır. Avrupa entegrasyonunun birikimli deneyimler ve uygulamalar aracılığıyla güçleneceğini ileri süren tezin bu iddiası 2008 Ekonomik Krizi'nden edinilen tecrübelerden ve kurumsal yeniliklerden faydalanılan 2020 COVID-19 Krizi'nde doğrulanmıştır. Ancak 2015 Göç Krizi'nin entegrasyon üzerindeki zayıflatıcı etkisinin, deneyim eksikliğiyle ilişkilendirilmesi, krizin entegrasyonu derinleştirmemesi hususunda tatmin edici bir açıklama sunmamaktadır. Kriz yönetimlerinde geçmiş krizlerden edinilen tecrübeler ve önceki krizlerde meydana gelen kurumsal yeniliklerin önemi elbette ki yadsınamaz. Fakat 2015 yılından yaşanan göç krizinde üye devletler geçmişte göç alanında kriz yaşamadıkları ve bu alanda deneyimsiz oldukları için değil, krizin ulusüstü kuruma yetki devretmeyi tercih etmedikleri bir entegrasyon alanında yaşanması sebebiyle iş birliğine gitmemişlerdir. Krizin siyasi ve politik öneminin olduğu bir entegrasyon alanını tehdit etmiş olması iş birliğinin önündeki en büyük engeli oluşturmuştur.

2015 Göç Krizi'nin ortaya çıktığı ilk etapta üye devletlerin somut dayanışma adımlarından olan yeniden yerleştirme planlarını uygulamayarak iş birliğine gitmeyen üye devletler, krizin ilerleyen safhasında sorunun dışsallaştırılması konusunda anlaşmaya varmışlardır. Dolayısıyla göç krizinde “kriz deneyiminin” bulunmaması devletler arasındaki iş birliğinin sağlanamamasına makul ve kapsamlı bir açıklama sunmamaktadır. Zira entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde birikim ve deneyimlerden ziyade krizin tehdit ettiği entegrasyon alanı belirleyici olmaktadır. Krizin hangi alanda yaşandığıyla ilişkili olarak, devletlerin ulusal çıkarlarının Birliğin çıkarlarıyla örtüşüp örtüşmemesi Avrupa entegrasyonuna yönelik kurumsal seçimleri şekillendirmektedir. Şöyle ki göç krizinin ortaya çıktığı dönemde çok taraflı politikalar tercih etmeyerek Birliğin dayanışma kriziyle sarsılmasına neden olan üye devletler, ilerleyen süreçte sorunun üçüncü ülkelere havale edilmesi noktasında “birlik” olmayı başarmıştır. Yani ilk etapta devletlerin çıkarları Birliğin çıkarlarıyla örtüşmediği için ulusal politikalar izlenmiş, göç meselesinin dışsallaştırıldığı safhada krize kolektif yanıt verme seçeneği devletlerin ulusal çıkarları açısından makul görülerek anlaşmaya varılmıştır.

Tüm bunlara ek olarak söz konusu yüksek lisans çalışmasından hareketle gelecekte göç alanında yaşanan olası bir kriz durumunda, üye devletlerin 2015 Göç Krizi'nde edinilen

tecrübeden dolayı iş birliğine gitmeleri beklenir. Halbuki rasyonel aktörler olan devletler ulusüstü kuruma egemenlik devrinden kaçındıkları göç alanda tekrardan kriz yaşamaları durumunda, ulusal çıkarlarının Birliğin çıkarlarıyla örtüşmesi durumunda entegrasyonu güçlendiren adımlar atacaktırlar.

Kısaca AB'yi test eden üç ulusötesi kriz döneminde AB'nin ve üye devletlerin krize yönelik yanıtlarını analiz eden söz konusu doktora tezi, Avrupa entegrasyonunda iş birliğinin kademeli, otomatik ve artan şekilde gerçekleşeceğini ve akabinde yetkilerin uluslararası kuruma devredileceğini savunan yeni-işlevselciliğin aksine, entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerin temel bölüşümsel çatışmalar (çıkar çatışmaları) ve hükümetlerarası pazarlık süreçleriyle şekillendiği iddiasını taşımaktadır.

Çalışmanın Kapsamı ve Sınırlılıklar

Avrupa için 1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonraki en büyük meydan okumayı oluşturan 2008 Ekonomik Krizi, AB tarihindeki en keskin ekonomik daralmaya yol açmıştır. Güney Avrupa ülkelerinin bankacılık ve kamu sektörlerinde yaşanan borç krizi, AB üyesi devletler arasında karşılıklı bir borç sarmalına dönüşerek Euro Bölgesi'nde büyük bir mali krize yol açmıştır. AB bu büyük ekonomik şoka hazırlıksız yakalandığı için krize müdahale konusunda yeterli siyasi iradeyi gösterememiş ve üye devletler arasındaki koordinasyonu sağlayarak etkili bir yanıt üretememiştir (Jones ve diğerleri, 2015: 1011; Akçay, 2013: 27; Gros ve Baldwin, 2010). Nitekim Avrupa entegrasyonunun hayati kazanımlarından olan Ekonomik ve Parasal Birlik alanını tehdit eden ve AB üye ülkeleri arasında Kuzey-Güney bölünmesiyle sonuçlanan 2008 Ekonomik Krizi, Avrupa entegrasyonuna ve Birliğin dayanışma ruhuna meydan okumuştur.

AB'nin ekonomik krizin yarattığı tahribatı halen onarmaya çalıştığı bir dönemde gelen göç krizi, Avrupa entegrasyonu için yeni meydan okuma teşkil etmiştir. Dünya Savaşları'yla mukayese edilecek düzeyde yer değiştirmeye yol açan 2015 Göç Krizi, 2011 yılında Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki Arap Baharı ayaklanmaları sonrasında ortaya çıkmış ve 2015 yılında Avrupa'nın büyük bir sığınmacı akınına maruz kalması neticesinde AB krizin merkez üssü haline gelmiştir. 2008 Ekonomik Krizi'yle benzer şekilde Avrupa entegrasyonuna ve AB'nin dayanışma ruhuna meydan okuyan 2015 Göç Krizi, Birlik içinde yeni bir bölünmeye (Doğu-Batı ekseninde) yol açmıştır. Bunun yanı sıra dünya kamuoyunda geniş yankı uyandıran insanlık trajedilerinin yaşandığı bu krize

yönelik AB'nin güvenlikçi ve kontrol odaklı bir yaklaşım benimsemesi, krizin demokrasi ile temel hak ve özgürlükler alanına meydan okuduğunu ortaya koymuştur. Nitekim Avrupa entegrasyonuna birçok açıdan meydan okuyan bu iki kriz, entegrasyon projesinin en önemli kazanımlarından olan Euro ve Schengen alanlarını ciddi biçimde tehdit etmiştir.

Schimmelfennig (2018) 2008 Ekonomik Krizi'yle başlayan çoklu (poli-kriz) ve varoluşsal krizler dönemini (Juncker, 2016) Avrupa entegrasyon tarihçilerinin gelecekte "krizlerin on yılı" olarak adlandıracağını ileri sürmüştür (Schimmelfennig, 2018: 969). Ancak ekonomik krizin henüz atlatıldığı, Göç Krizi'nin ise halen çözüme ulaşmadığı bir dönemde gelen 2020 COVID-19 Krizi, AB'ye meydan okuyan krizlerin on yıl ile sınırlı kalmayacağını ve AB'nin Schimmelfennig'in öngördüğünden daha uzun bir süre krizlerle mücadele edeceğini düşündürmüştür. COVID-19 salgını, AB'nin küresel aktörlüğünün sorgulandığı ve yaşadığı çok boyutlu krizler nedeniyle sürekli olarak kendini kanıtlama ihtiyacı duyduğu bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu krize karşı üye devletlerin ilk tepkisi, güvenliklerini önceleyerek sınırlarını kapatmak ve kendi imkan ve kaynaklarına başvurarak içlerine dönmek (self-help) yönünde olmuştur. Bu süreçte "birlik" görüntüsü vermekten uzaklaşan üye devletler, iş birliği yapmaktan kaçınarak tek taraflı adımlar atmışlardır. Bununla birlikte hükümetler salgın karşısında vatandaşlarını koruma gerekçesiyle radikal önlemler almışlar ve siber kontrol araçlarını yoğun biçimde kullanarak, gözetim ve takip sistemlerini meşru hale getirmişlerdir. Kriz tedbirleri adı altında kendilerini olağanüstü yetkilerle donatan bazı AB hükümetleri, temel hak ve özgürlüklere zarar veren uygulamalara başvurmuşlardır. Özetle ulusal güvenliklerini, temel hak ve özgürlüklere tercih eden üye devletler AB'nin norm ve değerleriyle örtüşmeyen politikalar izlemişlerdir. Kısaca her üç kriz de üye devletlerin ulus devlet refleksiyle hareket ettiği dönemde devletler arasında kutuplaşma yaratarak Birliğe entegrasyon ve dayanışma alanlarına meydan okurken; demokrasi ile temel hak ve özgürlüklerin ikinci planda tutulması sonucunda Birliğin kurucu norm ve değerlerini zayıflatmıştır. Böylece Birliğin temelini oluşturan liberal düzen, demokrasi ve çok taraflı iş birliği derinden sarsılmıştır.

Ortaya çıktıkları ilk dönemde Avrupa merkezli olmayan bu üç ulus ötesi kriz, süreç içerisinde AB için varoluşsal tehdit haline gelmiş ve Birlik fikrine meydan okumuştur. Dışsal şoklar tarafından tetiklenmesi sebebiyle benzer başlangıçlara sahip olan bu krizler

Avrupa entegrasyon projesini benzer alanlarda test etmiş ancak kurumsal açıdan farklı şekilde sonuçlanmıştır. 2008 yılında yaşanan Ekonomik Krizde ve 2020 yılında yaşanan COVID-19 Krizi'nde ortak anlaşmaya vararak entegrasyonu güçlendiren adımlar atan AB üyesi devletler, 2015 yılındaki Göç Krizi'nde ulusal önlemlere başvurarak, iş birliğini tercih etmemişlerdir. AB'nin kriz yönetiminde başarılı bir şekilde performans sergilediği 2008 Ekonomik Krizi ile 2020 COVID-19 Krizi entegrasyonu güçlendirirken, Birliğin krizi idare sürecinde başarısız olduğu 2015 Göç Krizi entegrasyonda “statüko” hatta “parçalanmaya” yol açmıştır. Bu hususta çalışma üç ulusötesi krizin sonuçlarındaki varyasyonu açıklama hedefinin yanı sıra, AB'nin kriz yönetimindeki performansına ilişkin bir analiz yaparak AB'nin kapasite, koordinasyon, entegrasyon, dayanışma ve demokrasi alanlarını test eden krizlere nasıl yanıt verdiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda devletlerin kriz dönemlerindeki ulusal tercihleri ve hükümetlerarası pazarlık süreçleri incelenecek ve kurumsal seçimleri yönlendiren dinamikler tespit edilmeye çalışılacaktır. Devletlerin ulusal politikaları ilgili konuya ve seçmen kitlesine bağlı olmakla birlikte ulusal çıkarları doğrultusunda belirlenmektedir. Ancak devletlerin ulusal tercihlerinin şekillenmesinde önemli bir yer tutan yerel-toplumsal baskılar bu tezin kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla ilişkili olarak krizlerin sonuçlarındaki varyasyon açıklanırken krizlerin politikleşme eğilimlerinin çok önemli bir dinamik olduğu tespit edilmiş ancak bu konuya yeterli ölçüde değinilmemiştir. Tüm bu açıklamalar doğrultusunda söz konusu çalışmada aşağıdaki sorulara yanıt aranacaktır:

1. “2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi Avrupa entegrasyonunu nasıl etkilemiştir?”
2. “2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi entegrasyon açısından ilerletici bir işlev üstlenirken, 2015 Göç Krizi entegrasyon üzerinde neden zayıflatıcı bir etki yaratmıştır?”

Temel araştırma sorusunun yanı sıra aşağıda yer verilen alt sorular da çalışmanın yanıt vermeye çalıştığı sorular olacaktır.

- 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi Avrupa entegrasyonuna hangi alanlarda meydan okumuş ve AB bu krizlere nasıl yanıt vermiştir? Krizlere yönelik AB kurumları ve politikaları aracılığıyla çok taraflı yanıtlar mı üretmiştir yoksa ulusal/tek taraflı politikalar ve önlemler mi öne çıkmıştır?

- AB krizleri kuruluş ilke ve normlarıyla uyumlu politikalar aracılığıyla mı, yoksa maddi ve stratejik çıkarlarını koruyan realist kaygılarla mı yönetmiştir?
- Üye devletler krizlere yönelik ulus devlet refleksiyle hareket ederek ulusal güvenliklerini koruyan politikalar mı yoksa Birliğin çıkarlarını önceleyerek temel insan hak ve özgürlüklerini önceleyen politikalarla mı yanıt vermişlerdir?
- Krizden doğan yük ve sorumluluklar üye devletler arasında adil bir şekilde paylaşılarak kriz yönetiminde kurumun yasal düzenlemelerinde yer alan dayanışma ilkesi uygulanmış mıdır?
- Krizlerin yönetiminde politikaların oluşturulması ve uygulanması safhasında kurum içinde nasıl problemler yaşanmıştır? Kriz yönetim sürecinde AB kurumları ile AB üyesi devletler uyumlu ve koordineli bir şekilde hareket edebilmiş midir? Kriz çözümü kapsamında AB kurumlarının oluşturduğu plan ve politikalar üye devletler tarafından başarılı bir şekilde uygulanmış mıdır, bir başka deyişle Birliğin karar ve politikaları devletler düzeyinde pratiğe dönüşmüş müdür?
- Krizle mücadele sürecinde AB karar ve politikalarıyla kapsayıcı bir şekilde üye devletlere destek olarak üyelerinin kuruma olan bağlılığını ve güvenini arttırabilmiş midir?

AB üyesi devletlerin kriz dönemlerinde karşılaştıkları en büyük zorluğu, krizin yaşandığı konuda istikrarın mı yoksa değişimin mi tercih edileceği konusu oluşturmaktadır. Bu doğrultuda çalışma devletlerin tercihleriyle ilişkili olarak krizlerin Avrupa entegrasyonunda neden farklı kurumsal sonuçlara yol açtığı ve krizlerin AB'nin entegrasyon sürecini ve kurumsal yapısını nasıl etkilediği konusundaki soruları yanıtlayabilmek amacıyla aşağıda yer verilen hipotezleri test edecektir:

Hipotez 1: Avrupa entegrasyonunda siyasi önemi yüksek olmayan (ekonomik, materyal) entegrasyon alanını tehdit eden krizler, siyasi öneminin yüksek olan (jeopolitik ve ideolojik, kültürel) entegrasyon alanında yaşanan krizlere nispeten daha fazla iş birliğiyle sonuçlanır.

Hipotez 2: Krize yönelik kolektif çözümün maliyetlerinin ulusal önlemlerden daha kazançlı olduğu durumlarda devletlerin entegrasyona yönelik kurumsal tercihlerde bulunma olasılığı daha yüksektir.

Hipotez 3: Krizin devletleri simetrik biçimde etkilemesi durumunda üye devletler daha fazla iş birliğine yönelirler.

Hipotez 4: Göreli gücü yüksek devletler kriz dönemlerinde daha avantajlı bir konuma sahiptirler ve bu sayede entegrasyona yönelik kurumsal seçimleri kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirirler. Göreli gücü yüksek olan üyelerin krize yönelik iş birliğini tercih etmeleri durumunda entegrasyon seviyesi ilerler.

Bu çalışma kriz koşullarında AB’de karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin baş aktörünün AB üyesi devletler olduğu iddiasını taşımaktadır. Üye devletlerin üç krizin ortaya çıktığı dönemdeki tepki ve tercihlerine bakıldığında genel itibariyle ulusal çıkarlarını maksimize etmeye yönelik davrandıkları görülmektedir. İlk etapta iş birliği ve dayanışmadan yoksun tutum benimseyen devletler, ilerleyen süreçte krizin dinamiklerinde yaşanan değişimle birlikte politika değişikliğine gitmişlerdir. Yani AB’nin krize karşı politikası üye devletlerin tercihleri doğrultusunda şekillenmiştir. Tüm bu gelişmeler kriz yönetim sürecinde AB’nin hükümetlerarası niteliğinin öne çıktığını göstermiştir.

Dinan’ın da ifade ettiği üzere AB tarihi boyunca ulusal çıkarlarını Avrupa’nın çıkarlarından ön planda tutan üye devletler (Dinan, 2008: 30), 21. yüzyılda yaşadıkları varoluşsal kriz dönemlerinde çıkarlarını önceleyen tercihlerini daha açık bir şekilde sergilemişlerdir. Bu süreçte görülen merkezileşme süreci, ekonomi, göç ve sağlık alanında yaşanan krizlerde üye devletleri ve liderlerini daha etkin bir konuma taşımıştır. Bu yüzden ulus devlet fikrinin yükselişe geçtiği ve hükümetlerarasıcılık yaklaşımının canlandığı kriz dönemleri, devlet merkezli analizleri gerekli kılmıştır. Bu bağlamda söz konusu çalışmanın temel araştırma sorusunun ve spesifik alt soruların yanıtlanmasında Avrupa entegrasyonunu “ulusal liderler tarafından yapılan bir dizi rasyonel seçim” olarak tanımlayan ve entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde üye devletleri merkezi konuma yerleştiren Andrew Moravcsik’in liberal hükümetlerarasıcılık kuramından yararlanılacaktır.

Avrupa entegrasyonundaki karar verme ve politika oluşturma süreçlerine dair kapsamlı açıklamalar sunan liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, klasik hükümetlerarasıcılık kuramının “uluslararası politikanın temel aktörünün devletler olduğunu” ileri süren varsayımını benimsemiştir. Moravcsik, AB’nin bugünkü durumunu açıklamada yetersiz bulunduğu klasik hükümetlerarasıcılık kuramına birtakım unsurlar ekleyerek liberal hükümetlerarasıcılık kuramını oluşturmuştur (Moravcsik, 1993). Kısaca açıklamak gerekirse üç aşamalı iş birliğine dayanan liberal hükümetlerarasıcılık kuramının ilk

aşamasını çıkarlarını maksimize etmeye odaklanan devletlerin ulusal tercihleri oluşturmaktadır. Moravcsik'e göre yerel-toplumsal baskılarla şekillenen devletlerin ulusal tercihleri, ilgili konuya ve seçmen kitlesine bağlı olmakla birlikte ulusal çıkarları doğrultusunda (öncelikli olarak ekonomik) belirlenmektedir. Devletlerin bu tercihleri, müzakere sürecine taşımalarının ardından hükümetlerarası tercih kümelenmeleri meydana gelir.

Antlaşmalar üzerine diğer hükümetlerle yapılan pazarlık süreci kuramın ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Entegrasyonun rasyonel hükümetlerin iş birliğine dayalı anlaşma yapma kararının ürünü olduğu düşünüldüğünde, üye devletler politika oluşturma konusunda gerçekleşen müzakerelerin kilit aktörleridir. Entegrasyona ilişkin kurumsal kararlar, devlet liderlerinin kilit oyuncular olduğu Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi ve Zirve toplantılarında alınmaktadır. Moravcsik'e göre bu toplantıların seyri ve sonucu ise devletlerin karşılıklı bağımlılık durumlarına ve üye devletlerin göreceli güçlerine göre şekillenmektedir. Avrupalı devletler yüksek karşılıklı bağımlılıklarının olduğu konularda ortak çıkarlara sahiptir ve bu durum devletleri uzlaşmaya sevk eder. Daha iyi pazarlık gücüne sahip devletler, hükümetlerarası pazarlıkları şekillendirme konusunda daha etkilidirler ve bu yüzden kurumsal seçim göreceli gücü yüksek olan devletlerin tercihleri doğrultusunda gerçekleşir. Bu yüzden hükümetler arasında gerçekleşen bir dizi pazarlığı anlamadıkça, kurumsal tercih aşaması rasyonalist bir çerçevede anlaşılamayacaktır.

Liberal hükümetlerarasıcılık kuramının son aşamasında ise uluslararası kurumlar yaratma ya da ulusüstü kurumlara yetki devri üzerine yapılan müzakere süreci yer almaktadır. Bu aşamada devletler hükümetlerarası pazarlıkların sonucunda, ulusüstü kurumlara yetki devri yapıp/yapmamak konusunda karara varırlar. Eğer ki devletler egemenliklerini devretmek yönünde kurumsal tercihte bulunurlarsa, üye devletler arasında iş birliği sağlanmış olacak ve entegrasyon ilerleme kaydedecektir. Devletlerin ulusüstü kurumlara yetki transferi yapmayı tercih etmedikleri ve egemenliklerini korudukları durumlarda ise iş birliği gerçekleşmeyecek ve entegrasyon zayıflayacaktır.

Müzakerelerin Oluşturulması	Ulusal Tercihlerin Oluşumu	Devletlerarası Pazarlık	Kurumsal Seçim
Her aşama için alternatif bağımsız değişken	Ulusal tercihlerin kaynağı nedir? Ekonomik çıkar mı? Jeopolitik çıkar mı?	Ulusal tercihler doğrultusunda devletlerarası pazarlık sürecinde ulaşılan sonuçları ne açıklar?	Varılan anlaşma doğrultusunda egemenliğin uluslararası kurumlara devredilmesini ne açıklar?
	↓	↓	↓
Her aşamada gözlenen sonuçlar	Ulusal tercihler verili ulusal çıkarlar üzerinden belirlenir.	Antlaşmalar bu esaslara göre düzenlenir.	Uluslararası kurumlarda karar alma süreçleri ve mekanizmalarına dair seçim yapılır.

Tablo 1: Rasyonalist Perspektiften Uluslararası İş birliği

Kaynak: Moravcsik, 2008: 160.

AB'nin mevcut mekanizmaları ve kurumlarıyla 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik yanıtını ortaya koymaya çalışan ve üç ulusötesi krizin Avrupa entegrasyonuna yönelik etkisini analiz etmeyi amaçlayan bu çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde kuramsal ve kavramsal çerçeveye yer verilecektir. Bu bölümün ilk kısmında ulusüstü nitelikte olan fakat devletsel egemenliklerin de geçerli olduğu Avrupa entegrasyonunun sui generis (kendine özgü, nevi şahsına münhasır) bir yapıda olduğuna değinilecektir. Bununla ilişkili olarak kurumsal yapısında ve işleyişinde iki karşıt yaklaşım olan ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılığı barındırmasının, entegrasyona yönelik karar alma ve politika

oluşturma süreçleriyle entegrasyona yönelik adımların açıklanmasını zorlaştırdığına yer verilecektir. Bu kapsamda Donald Puchala'nın (Puchala, 1971: 267-268) açıklamalarından faydalanılarak entegrasyonu ve entegrasyondaki karar alma ve politika oluşturma süreçlerini açıklamak için geliştirilen kuramlar kısaca açıklanacaktır. Akabinde bir etkileşim süreci olarak tanımladığı Avrupa entegrasyonunun tek bir faktöre indirgenerek ya da tek bir teoriyle açıklanamayacağını ileri süren Andrew Moravcsik'in klasik hükümetlerarasıcılık, yeni-işlevselcilik, rasyonel-kurumsalcı teori ve neo-liberal teoriden faydalanarak literatüre kazandırdığı liberal hükümetlerarasıcılık kuramı tanıtılacaktır (Moravcsik, 1998: 13). Bu doğrultuda Moravcsik'in Avrupa entegrasyonuna ilişkin argümanları ve entegrasyona yönelik oluşturduğu üç aşamalı iş birliği modeli açıklanacaktır. Akabinde AB'nin 2008 Ekonomik Krizi, Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik kurumsal ve politik tepkilerinin açıklamasında neden liberal hükümetlerarasıcılık kuramının tercih edildiğine yer verilecektir. Son kısımda ise entegrasyon krizlerinin meydana okuduğu "normatif güç Avrupa" kavramına yer verilecektir. Entegrasyonu ulusal liderler tarafından yapılan bir dizi rasyonel seçim olarak açıklayan Moravcsik devletlerin ulusal faydalarını maksimize eden tercihlerde bulunduğunu ve çıkarları söz konusu olduğunda hiçbir otoriteyi tanımayacaklarını ileri sürmektedir. Buna göre üye devletler ulusal çıkarlarıyla, Birliğin normları arasında kalmaları durumunda ulusal çıkarlarını tercih edeceklerdir. Moravcsik'e göre ulusal çıkarların hayati düzeyde önem kazandığı olağanüstü dönemlerde devletler, Birliğin kurucu norm ve değerlerini ikinci plana atacaktırlar. Özetle Moravcsik entegrasyon krizlerinin yaşandığı dönemlerde "normatif güç Avrupa" yaklaşımının uygulanmasının çok mümkün olmadığını ileri sürmektedir. Bu kapsamda Birliğin politikaları aracılığıyla norm ve değerlerini eyleme dönüştürüp, dönüştüremediği ve krizlerin AB'nin normları ve değerleri üzerinde nasıl bir etki yarattığı çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alınacaktır.

İkinci bölümün birinci kısmında AB'nin 2008 Ekonomik Krizi'nin merkez üssü haline gelmesine yol açan faktörlere yer verilecektir. Küresel mali krizin Euro Bölgesi Krizi'ne evrilmesinde etkili olan faktörler sıralandıktan sonra, ikinci kısımda AB'nin krize yönelik kurumsal yanıtına ve politik tepkisine bakılacaktır. 2008 Ekonomik Krizi'nin ortaya çıktığı dönemde merkez ülkeler, gereken yapısal reformları yapmadıkları ve ekonomilerini yeterince rekabetçi hale getirmedikleri gerekçesiyle çevre ülkeleri

suçlamışlardır. Bu süreçte ekonomik krizi, cari açık veren ülkelerin aşırı harcamalarından kaynaklanan bir sorun olarak çerçeveleyen merkez ülkeler, ilk etapta yüksek düzeyde borçları bulunan çevre ülkelere yardımcı olmak için maliyetli taahhütlerden ve toplu sorumluluk planlarından kaçınmışlar ve çevre ülkelerin ulusal mali kemer sıkma önlemlerini uygulaması için baskı yapmayı tercih etmişlerdir.¹ Suçlama yarışının ve keskin ayrışmaların yaşandığı bu tablo, krizin dinamiklerinde yaşanan değişimden ötürü esneklik kazanmıştır. Çok taraflılığın işlerlik kazandığı ve devletler arasında iş birliğinin tercih edildiği bu dönemde krize yönelik çözüm mekanizmaları geliştirilmiş ve yeni kurumlar yaratılmıştır. Bu bağlamda çalışmanın önemli bir kısmı ekonomik krizi takip eden bu entegrasyon ataklarına yani AB’de maliye politikası koordinasyonuna ivme kazandıran kurumsal ve yasal yeniliklere ayrılacaktır. İkinci bölümün son kısmında AB’nin 2008 Ekonomik Krizi’ne yönelik yanıtı Moravcsik’in üç aşamalı modeli temelinde analiz edilecek ve bu kısımda çalışmanın temel araştırma sorusuyla ilişkili olarak 2008 Ekonomik Krizi’nin entegrasyon seviyesini neden ve nasıl güçlendirdiğine yanıt verilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki en büyük göç akınının yaşandığı 2015 Göç Krizi’ne yer verilecektir. Bu bölümün birinci kısmında büyük bir sığınmacı akınıyla karşılaşan AB’nin 2015 Göç Krizi’nin merkez üssü haline gelmesine ve Göç Krizi’nin devletler arasında dayanışma krizine dönüşmesine yol açan faktörler açıklanacaktır. Bölümün ikinci kısmı AB’nin 2015 Göç Krizi’ne yönelik kurumsal yanıtı ve politik tepkisini ortaya koymaya çalışacaktır. Bu kapsamda Göç Krizi’nin AB krizine dönüştüğü ve Avrupa’ya ulaşma yolunda yaşanan trajedilerin dünya kamuoyunda geniş yankı uyandırdığı süreçte, AB’nin kurucu norm ve değerleriyle uyumlu söylemlerde bulunduğu ancak sığınmacı akının arttığı ve krizin derinleştiği süreçte bu söylemlerini eyleme dönüştüremediğine yer verilecektir. AB’nin krize yönelik oluşturduğu politika ve düzenlemelere yer verilerek, insani boyutun minimum düzeyde tutulduğu ve güvenlikçi tedbirlerin ağır bastığı bu süreçte göç krizinin AB norm ve değerlerine olan etkisi gösterilmeye çalışılacaktır. Bunun yanı sıra değerler krizine dönüşen göç krizinin devletler arasındaki dayanışma eksikliğini ortaya çıkardığı konusuna değinilecektir. Göç krizi ortaya çıktığı dönemde göç akınından etkilenmeyen devletler ile göç akınından yoğun şekilde etkilenen devletler arasında kutuplaşmalara yol açmıştır. Göç akınından etkilenmeyen ve az etkilenen devletler krizden doğan yük ve sorumluluğu üstlenmeyerek

ulusal politikalar izlemişlerdir. İlerleyen süreçte ise göç meselesinin Avrupa sınırları dışına itilmesi konusunda ortak politikaları tercih etmişlerdir. Bu bağlamda krizin son safhasında göç meselesinin üçüncü ülkelerle yapılan iş birliği anlaşmaları yoluyla “dışsallaştırılması” yönünde izlenen politikalar ortaya koyulacaktır. Bölümün son kısmında AB’nin 2015 Göç Krizi’ne yönelik yanıtı Moravcsik’in üç aşamalı modeli temelinde analiz edilecek ve bu kısımda çalışmanın temel araştırma sorusuyla ilişkili olarak 2015 Göç Krizi’nin entegrasyon seviyesini neden ve nasıl zayıflattığına yanıt verilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünün birinci kısmında küresel bir tehdit olan COVID-19 salgınının ortaya çıkışına ve AB için “varoluşsal tehdit” haline gelişine yer verilecektir. İkinci kısımda AB’nin bu zorlu meydan okumaya yönelik kurumsal yanıtı ve politik tepkisi ortaya koyularak, devletlerin krizin ortaya çıktığı ve derinleştiği dönemde izledikleri politikalara değinilecektir. 2020 COVID-19 Krizi’nin ortaya çıktığı dönemde korumacı reflekslerle içlerine dönen üye devletler, ulusal güvenliklerini önceleyen tek taraflı politikalar izlemişlerdir. Bu dönemde koordine edilmeyen ulusal kapanmalar, malların hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest akışına bağlı olan tek pazarın bütünlüğünü tehdit ederken; salgına yönelik Avrupalı devletlerin aldığı tedbirler ve bu kapsamda üretim ile ticari faaliyetlere getirilen kısıtlamalar, ekonomik bir krizi de beraberinde getirmiştir. Sağlık alanında ortaya çıkan krizin ekonomik krize evrilmesiyle birlikte üye devletler krize karşı kolektif eylemlerle yanıt vermeye başlamışlardır. Devletlerin tutumundaki değişime yol açan dinamikler üçüncü kısımda “ulusal tercihler”, “karşılıklı bağımlılık ilişkisi”, “görelî güç kavramı” ve “hükümetlerarası pazarlık süreçleriyle” açıklanmaya çalışılacaktır. AB’nin 2020 COVID-19 Krizi’ne yönelik yanıtı Moravcsik’in üç aşamalı modeli temelinde analiz edilecek ve çalışmanın temel araştırma sorusuyla ilişkili olarak 2020 COVID-19 Krizi’nin entegrasyon seviyesini neden ve nasıl güçlendirdiğine yanıt verilmeye çalışılacaktır. “2020 COVID-19 Krizi’nde Kurumsal Seçim” başlığında salgın krizinin diğer iki krize nazaran daha başarılı yönetilmesinde etkili olan dinamikler ortaya koyulacaktır. Dördüncü bölümün son kısmında ise 2020 COVID-19 Krizi’nin Birliğin temel norm ve değerleri üzerindeki etkisi analiz edilecektir. Çalışmanın sonuç kısmıyla bitirilmesi hedeflenmektedir. Bu bölümde hipotezler tartışılarak, çalışmaya yön veren araştırma sorusu ve spesifik alt soruların cevapları bütüncül şekilde ortaya koyulacaktır. Vaka çalışmalarını liberal hükümetlerarasıcılık

kuramı perspektifinden inceleyen bir tabloya yer verilecek, AB'nin krizlere yönelik kurumsal yanıtının, krizlerin AB'ye meydan okuduğu alanların, krizlerin benzerliklerinin ve farklılıklarının yer aldığı tablolar aracılığıyla çalışmanın genel bir özetinin verilmesi ve araştırma kapsamında ulaşılan sonuçların sunulması amaçlanmaktadır.



1. BÖLÜM: KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Avrupa entegrasyonuna meydan okuyan üç ulusötesi kriz olan 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin entegrasyona yönelik etkilerinin analiz edilmesinde “ulusal liderler tarafından yapılan bir dizi rasyonel seçim” olarak tanımlayan ve entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde üye devletleri merkezi konuma yerleştiren Andrew Moravcsik'in liberal hükümetlerarasıcılık kuramından faydalanmıştır. Avrupa entegrasyon krizlerini açıklamak için liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının tercih edilmesinin nedenlerinden biri AB'nin kurumsal tasarımıyla ilişkilidir. Şöyle ki hükümetlerarası ve ulusüstü nitelikleri bünyesinde barındıran AB, girift örgütsel tasarımı sebebiyle tek bir teorik çerçeve ile açıklanamayacak kadar karmaşık bir yapıya sahiptir. AB ile ulusal politikaların ve siyasi karar almanın iç içe geçmiş olmasından ötürü Avrupa entegrasyonun yaşadığı krizleri ve kriz döneminde alınan büyük kararları tek bir bakış açısıyla açıklamak mümkün olmayacaktır. Birden fazla kuramdan faydalanan ve sentez bir yaklaşım olan liberal hükümetlerarasıcılık kuramın argümanları, entegrasyonun hem hükümetlerarası hem de ulusüstü eğilimlerini açıklama kapasitesine sahiptir. Moravcsik'in rasyonalist çerçevede formüle ettiği ulusal, uluslararası ve ulusüstü düzeyler, kriz sürecinde üye devletlerin ulusal tercihlerini açıklamak ve aynı zamanda birbirleriyle ve ulusüstü organlarıyla olan etkileşimlerini ortaya koymak için makul açıklamalar sunmaktadır. Ayrıca krizlerin Avrupa entegrasyonunda farklı sonuçlar⁴ üretmesine yol açan faktörleri “ulusal tercihler”, “karşılıklı bağımlılık ilişkisi”, “görelî güç kavramı” ve “hükümetlerarası pazarlık süreçleriyle” açıklaması bakımından da liberal hükümetlerarasıcılık kuramı öne çıkmaktadır.

1.1. Avrupa Entegrasyonu ve Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramı

Entegrasyon, aktörler arasında ortak fayda ve iş birliği ilişkisine dayanan yapıların siyasi, askeri, ekonomik, dinsel ve kültürel amaçlarla bir araya gelmesi olarak tanımlanabilir. Entegrasyon kavramı, hem ortak çıkarları için iş birliği yapan ulus devletlerin eylemlerini hem de bunu yaparken kullandıkları yöntemleri ve kurumları ifade etmektedir (Cicioğlu, 2004: 4-5). Girift bir örgütlenme yapısına sahip olan Avrupa Birliği, ulusüstü

⁴ 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi entegrasyonu güçlendirirken, 2015 Göç Krizi entegrasyonu zayıflatmıştır.

(supranasyonel) ve hükümetlerarası nitelikleri bünyesinde barındıran çok partili parlamenter demokrasidir.⁵ Hem uluslararası örgütü hem de devleti çağrıştıran özellikleri bünyesinde barındıran Avrupa entegrasyon projesi, ne uluslararası örgüt ne de devlettir. Çok düzeyli ve benzersiz bir siyasi sisteme sahip olan AB, sui generis (kendine özgü, nevi şahsına münhasır) olarak adlandırılan bir oluşumdur (Moravcsik, 1998: 19).

Avrupa entegrasyonunda üye devletlerin konfederasyondan daha sıkı iş birliğine sahip oldukları, aynı zamanda federal yapıdan farklı olarak bağımsızlıklarını muhafaza ettikleri görülmektedir. Ulusüstü nitelikte ama devletsel egemenliklerin de geçerli olduğu AB'nin yapısındaki bu karmaşıklık, kurumları ile karar alma ve politika oluşturma süreçlerine de sirayet etmiştir. AB organları, üye devletlerin yetki devri yaptığı alanlarda, temel metinlerde belirlenen usulleri ve yetkileri kullanarak karar almaktadır (Tezcan, 2012: 283-284). Ancak üye devletler ile AB kurumları arasındaki yetki paylaşımı kesin hatlarla çizilmemiştir ve bu yüzden yetki devri konusu heterojen bir niteliğe sahiptir.

Bununla ilişkili olarak Avrupa'nın çıkarlarına ilişkin idealist varsayımlar ile üye devletlerin ulusal çıkarları arasındaki uzlaşmazlık Avrupa entegrasyonunun kurulduğu tarihten itibaren kurumun en temel sorununu teşkil etmektedir (Ultan, 2013: 159-170). Bu hususta Birliğin karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin nasıl gerçekleştiği ve bu süreçte devletlerin ulusal çıkarlarının mı yoksa Birliğin çıkarlarının mı etkili olduğu büyük önem taşımaktadır. Birliğin kuruluşundan günümüze dek devam eden bu sorun, entegrasyonun süreç içerisinde genişlemesiyle birlikte daha büyük bir mesele haline gelmiştir. Bu bağlamda entegrasyonun kurulduğu ilk dönemle mukayese edildiğinde, üye devletlerin ulusal çıkarlarını günümüzde daha açık ve güçlü biçimde savundukları ve bu çıkarlarını kurumsal tercihlerine yansıttıkları görülmektedir (Dinan, 2008: 14). Ulusal çıkarların ve ulus devlet kavramının yükselişe geçtiğini gösteren bu durum, ulusüstü bir oluşum olan AB için ciddi bir meydan okuma oluşturmakla beraber, kurumda ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık ikiliğini daha çetrefilli bir hale getirmiştir.

AB'nin gerek kurumlarında, gerekse karar alma süreçlerinde ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık yaklaşımlarının en başından beri bir arada bulunması, ulusal egemenliğin korunması ve ulusüstü kuruma egemenlik devri arasındaki hassas dengenin nasıl sağlanacağı hususunda ciddi bir sorunu da beraberinde getirmiştir (Gülmez ve Colella, 2019: 440-441). AB'de politika oluşturma sürecinde ulusüstü kurumların

⁵ Avrupa entegrasyonuna dair örgütlenme modellerine dair detaylı bilgi için bkz. Dedeoğlu, 2006: 173-181.

etkinliği söz konusuyken, müzakare ve koalisyon kurma aşamalarında kurumun hükümetlerarası niteliği ön plana çıkmaktadır (Keohane ve Hoffman, 1991: 17). AB'nin kurumsal yapısında ve işleyişinde bu iki karşıt yaklaşımın iç içe geçmesi sebebiyle, entegrasyonu ve entegrasyondaki karar alma ve politika oluşturma süreçlerini açıklamak için birçok farklı kuram geliştirilmiştir.

Donald Puchala, 1971 yılında yayınlanan “Of Blind Men, Elephants and International Integration” başlıklı makalesinde, Avrupa entegrasyonunun kuramsal temelleri konusuna farklı ve kapsamlı bir yorum getirmiştir. Puchala bu çalışmasında filin ne olduğunu anlamak için, farklı bölgelerine dokunan kör insanların hikayesine yer vermiştir. Bu insanların her biri farklı saptamalarda bulunarak fili tanımlamaya çalışmıştır. Fakat tespitlerden her biri doğru olmakla birlikte, tanımlardan hiçbirisi filin tamamını tasvir edecek düzeye ulaşamamıştır. Puchala, bu hikayedeki fil ile Avrupa entegrasyonu arasında ve kör insanlar ile kuramlar/kuramcılar arasında bir analogi yaparak, tıpkı bir insanın tespitiyle filin eksiksiz tanımına ulaşılmadığı gibi Avrupa entegrasyonunu açıklamak için de tek bir kuramın yeterli olmayacağını ifade etmiştir (Puchala, 1971: 267-268). Bu açıdan bakıldığında Avrupa entegrasyonunu açıklamaya çalışan kuramların her biri, entegrasyon sürecine farklı perspektiften açıklamalar getirmiş ve bu açıklamalardan her biri, entegrasyonun farklı dinamiklerini tanımlamıştır.

Avrupa entegrasyonuna yönelik erken dönem çalışmalarına Ernst Haas tarafından geliştirilen, işlevselci ve federalist temellere dayanan yeni-işlevselcilik yaklaşımı hakim olmuştur. Haas, 1958 yılında yayınladığı “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957” isimli kitabında Avrupa entegrasyon sürecini yeni-işlevselci bir bakış açısıyla kuramsallaştırmıştır (Haas, 2004). Haas “bir alanda oluşturulan ulusüstü kurumların avantajlarından yararlananların, diğer alanlarda da benzer oluşumları destekleyeceklerini” ileri sürmüştür. Bu kapsamda yeni-işlevselciliğe göre “spill-over” adı verilen yaklaşım ile bir konuda sağlanan entegrasyon, yayılma etkisi gösterecek ve devletleri diğer konularda da iş birliğine teşvik ederek entegrasyonu ilerletecektir. Böylece entegrasyonun yarattığı bu avantajlardan daha fazla yararlanmak isteyen devletler, egemenliklerini ulusüstü ve bütünleşmiş bir yapıya devredeceklerdir (Arı, 2012: 444-445). Entegrasyon alanlarının genişleme mantığı çerçevesinde ilerleyeceğini öne süren bu kuram, 1950’li yılların sonu ve 1960’ların başında literatüre damgasını vurmuştur.

1960'ların ikinci yarısında entegrasyonu ileriye götürecek önemli bir gelişme yaşanmamıştır. Bu dönemde Charles de Gaulle başkanlığındaki Fransa'nın, İngiltere'nin AB üyelik başvurusunu reddetmesi (1961 ve 1967 yıllarında) ile 1965 yılında yaşanan "Boş Sandalye Krizi" gibi ulus devletin rolünü ön plana çıkaran gelişmeler yaşanmıştır. Bu süreçte De Gaulle, dönemin Komisyon başkanı Walter Hallstein'in, Komisyon'un rolünün güçlendirilmesi ve Avrupa Parlamentosu'nun bütçe üzerindeki yetkilerinin artırılması gibi ulusüstü kurumları güçlendirmeye ilişkin önerilerine karşı çıkmıştır. Ulusal çıkarları doğrultusunda AB kurumlarında boş sandalye politikası izleyen Fransa, Bakanlar Konseyi toplantılarını altı ay süresince boykot etmiştir. 1966 yılında Lüksemburg Uzlaşısı'yla sona eren bu krizin sonucunda, Bakanlar Konseyi 20 yıl boyunca (Avrupa Tek Senedi'ne kadar) birkaç istisnai durum dışında oy birliğiyle karar almak zorunda kalmıştır (Moravcsik, 1998a: 2; McCormick, 2015: 98-99; Cicioğlu ve Kalkan, 2019: 10-11). Bütünleşmeyi yavaşlatan tüm bu gelişmeler, ulus devletin etkinliğini arttırmış, aynı zamanda yeni-işlevselciliğin hükümetlerin rolünü açıklamada yetersiz kaldığını ortaya koyarak, yeni kuramların oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Stanley Hoffmann devlet aktörünün öneminin ve milliyetçiliğin yeni-işlevselciler tarafından göz ardı edildiğini ileri sürerek, hükümetlerarasıcılık (intergovernmentalism) kuramını ortaya koymuştur. Hoffman teorisini geliştirirken, Morgenthau realizminin temel hipotezi olan devlet-merkezcilik varsayımını kullanmış ve uluslararası iş birliğini kapsamlı bir şekilde incelemiştir (Açıkmeşe, 2004: 9-11). 1960'ların ikinci yarısında entegrasyon alanında kayda değer önemli bir kurumsal gelişmenin olmaması ve 1973 yılında yaşanan petrol krizinin yol açtığı sorunlara AB destekli projeler yerine, ulusal düzeyde üretilen politikalarla yanıt verilmiş olması hükümetlerarasıcılık kuramının temel varsayımlarını doğrulamıştır (Rosamond, 2000: 98). Boş Sandalye Krizi'nin yaşandığı 1965 yılından, Avrupa Tek Senedi'nin⁶ imzalandığı 1986 yılına kadar, hükümetlerarasıcılık kuramı hakimiyetini sürdürmüştür.

Avrupa entegrasyon süreci, 1990'lara kadar yeni-işlevselcilik ile hükümetlerarasıcılık kuramları çerçevesinde şekillenmiştir (Rosamond, 2000: 81). Bu kuramları, entegrasyon sürecinin birbirini tamamlayan iki farklı yönü olarak tanımlayan Andrew Moravcsik iş birliği yelpazesinin iki uç noktasında duran ve entegrasyon sürecine farklı

⁶ Avrupa Tek Senedi'nin imzalanması yeni-işlevselcilik kuramının yeniden canlanmasını sağlamıştır. 1992 yılında iç pazarın gerçekleştirilmesini hedefleyen bu antlaşma yeni-işlevselcilik kuramının "spill-over etkisi"ni harekete geçirmiştir.

perspektiflerden yaklaşan iki kuramı bir araya getirmiş ve liberal hükümetlerarasıcılık kuramını (liberal intergovernmentalism) yaratmıştır (McCormick, 2015: 24). Moravcsik, tıpkı Puchala'nın "fil ve kör insanlar" analojisindeki gibi Avrupa entegrasyonunu anlamak ve açıklamak için birden fazla kurama ihtiyaç duyulduğunun altını çizerek, bu iki farklı yaklaşımı bir bütünün parçaları olarak görmüştür.

"Bir etkileşim süreci" olarak tanımladığı Avrupa entegrasyonunun tek bir faktöre indirgenerek ya da tek bir teoriyle açıklanamayacağını ileri süren Moravcsik, mevcut literatürün aksine bütüncül bir yaklaşım benimseyerek sosyal aktörlerin, devletlerin ve liderlerin motivasyonlarını açıklamaya ve toplu davranış tahminleri türetmeye çalışmıştır (Moravcsik, 1993: 480; Moravcsik, 1998: 14-19; Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 67-68). Moravcsik klasik hükümetlerarasıcılık ve yeni-işlevselcilik kuramlarındaki eksiklikleri gidermek suretiyle (Moravcsik, 1993: 478-480),⁷ rasyonel-kurumsalcı teoriden ve 1990'larda ivme kazanan neo-liberal teoriden (Arı, 2012: 357-358) faydalanmıştır. Farklı kuramlardan esinlenen ve bu yaklaşımların eksik ya da yanlış gördüğü yanlarını revize eden Moravcsik, liberal hükümetlerarasıcılık kuramını literatüre kazandırmıştır. Moravcsik'in bu kuramı teorik bir sentez olması bakımından, Avrupa entegrasyonuna ilişkin kapsamlı bir analiz sunmaktadır.

Moravcsik, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımına ilk kez, 1991 yılında yazdığı "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community" isimli makalesinde yer vermiştir. Bu çalışmada, Avrupa Tek Senedi'nin imzalanmasının ardından entegrasyon sürecindeki durağanlığın yerini iş birliğine bıraktığına ve bu süreçte kurumsallaşmanın yeniden ivme kazandığına yer vermiştir. Malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırları olmayan bir alan yaratmayı amaçlayan Avrupa Tek Senedi ile tek pazarın hukuki ve siyasi temelleri atılmıştır. Ayrıca bu antlaşma ile karar alma yöntemlerinde "oy

⁷ Yeni-işlevselciler, kuramın popülerliğini yitirdiği 1970'li yıllarda yeni-işlevselciliğin eksikliklerini gidermeye çalışarak bu yaklaşımı yeniden canlandırma girişiminde bulunmuşlardır. Bu süreçte ortaya çıkan "işlevselci miras" üç önemli sonucu ortaya koymuştur. İlk olarak entegrasyonun gelecekteki hedefleri üzerinde fazlaca durulurken, AB'nin mevcut faaliyetleri ve politikaları ihmal edilmiştir. AB'nin mevcut faaliyetlerinin genelleştirilebilir yönlerine daha fazla odaklanılması gerekmektedir. İkincisi, entegrasyon açıklamalarının kurumsal alanla sınırlı kalmamalı ve maddi sonuçlar da dikkate alınmalıdır. Son olarak Avrupa entegrasyonunun ve politika yapımının tek bir nedensel teoriyle incelenemeyeceği, birden fazla teorinin gerektiği sonucuna varılmıştır. Moravcsik yeni-işlevselcilerin özeleştirilerinden doğan bu işlevselci mirası üzerine çalışarak, Avrupa entegrasyonu ile daha uyumlu olduğunu iddia ettiği yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur.

çokluğu” ilkesinin kullanım alanları genişletilmiştir (Single European Act, 29 Haziran 1987).

Moravcsik, Avrupa Tek Senedi ile gerçekleşen başarılı reform sürecini incelemiştir. Bu inceleme neticesinde entegrasyona dair kurumsal reformların üye devletler arasındaki pazarlıklarla şekillendiği ve reformların başarısının Bakanlar Konseyi’nde en güçlü devletlerin liderleri arasındaki müzakerelerde gizli olduğu sonucuna ulaşmıştır (Rosamond, 2000: 135-136; Keohane ve Hoffman, 1991: 7-17) Avrupa Tek Senedi’nin, Komisyon girişimlerinden önce, hükümet başkanları tarafından önerilmiş olması da Moravcsik’in bu konudaki fikrini desteklemektedir (Moravcsik, 1991: 46).

Avrupa Tek Senedi’nin imzalanması, tutarlı bir idealizmden çok üye devletlerin ulusal çıkarlarının örtüşmesinden kaynaklanmıştır. Birliğin üç güçlü üyesi olan Almanya, Fransa ve İngiltere’nin iç pazarın serbestleşmesi konusundaki çıkarlarının kesişmesi sayesinde anlaşmaya varılmıştır (Bickerton ve diğerleri 2015: 708; Moravcsik, 1991: 27-32). Moravcsik güçlü üyelerin ulusal çıkarlarının örtüşmesinden dolayı imzalanan Avrupa Tek Senedi’nden yola çıkarak, AB’nin karar alma sürecinin (güçleri görelidir, konuya göre değişiklik gösterir) en güçlü üyelerin tercihlerine göre şekillendiğini ileri sürmüştür (Moravcsik, 1998: 474-489). Bununla ilişkili olarak Moravcsik AB tarihine baktığında, güçlü üyelerin (konuya göre değişiklik gösterir) ulusal tercihlerinin örtüştüğü konularda iş birliğine varıldığı, ulusal çıkarların farklılaştığı konularda anlaşmaya varılamadığı ve entegrasyon seviyesinde ilerleme kaydedilemediği sonucuna varmıştır. Buna göre AB’nin kurumları ve kararları, en güçlü üye devletin ya da devletlerin ulusal tercihlerini yansıtmaktadır. Rasyonalist açıdan bakıldığında, AB’nin tamamen saf dışı bırakılmamak için güçlü üyelerinin çıkarlarıyla uyumlu hareket etmesi makul görünmektedir (Gülmez ve Colella, 2019: 443).

Moravcsik’e göre, politik ekonomik çıkarlarını gözeten üye devletlerin ulusal tercihleri örtüştüğünde entegrasyon ilerlemiş, tercihlerinin örtüşmediği dönemlerde ise entegrasyon zayıflamıştır. Bu yüzden Avrupa entegrasyonu yalnızca ulusal tercihlerin birleşiminden meydana gelen bir oluşum değildir. Üye devletler arasında yaşanan bölüşüm çatışmaları, veto, dışlama alternatif ittifaklar kurma gibi tehditleri hükümetlerarası pazarlıklar yoluyla çözme çabalarını da içermektedir (Moravcsik, 1998: 3-4).

Moravcsik (1992) “The Choice of Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht” isimli kitabında Avrupa entegrasyonuna yönelik liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımını esas alan teorisini, Avrupa tarihindeki beş başarılı müzakere sürecini analiz ederek açıklamıştır. Bunlar, 1957’de imzalanan Roma Antlaşması’nın müzakeresi, 1960’larda gümrük birliğinin sağlamlaştırılması ve Ortak Tarım Politikası, 1978-1979’da Avrupa Para Sistemi’nin (European Currency Unit) kurulması, 1985-1986’da Avrupa Tek Senedi’nin müzakere edilmesi ve 1991’de imzalanan Maastricht Antlaşması’dır. Moravcsik AB’nin bu antlaşmaların ardından gelen kurumsallaşma sürecinden hareketle, devletlerin üniter ve rasyonel aktörler olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte entegrasyon tarihindeki büyük kararların neredeyse tamamının Almanya, Fransa ve İngiltere’nin tercihleri doğrultusunda şekillendiğini ve bu tercihlerin ekonomik çıkarları yansıttığını göstermeye çalışmıştır. Rasyonalist çerçevede çıkarlarını maksimize etmeye çalışan üye devletler, yukarıda bahsi geçen beş büyük müzakerede iş birliğini tercih etmişler ve yetkilerini uluslararası kuruma devretmişlerdir. Moravcsik ulusüstü kuruma yetki devriyle sonuçlanan bu müzakerelerden hareketle ilk etapta ulusal ve uluslararası düzeyden oluşan iki aşamalı kuramını ortaya koymuştur. Akabinde gelen eleştirileri dikkate alarak kuramına ulusüstü düzeyi eklemiş ve üç aşamalı iş birliğine dayanan liberal hükümetlerarasıcılık kuramını oluşturmuştur.

Moravcsik 1993 yılında yazdığı “Preferences and Power in the European Community: Liberal Intergovernmentalist Approach” (Moravcsik, 1993) isimli makalesinde yeni-işlevselciliğe getirdiği eleştirilere yer vermiştir. Ancak bu eleştirel tutum, yeni-işlevselci teorisinin tüm varsayımlarını yanlışlamaya yönelik değil, geliştirmeye yöneliktir. Yani liberal hükümetlerarasıcılık, yeni-işlevselciliğin revizyonlu bir eleştirisi niteliğindedir. Moravcsik yeni-işlevselci kuramın devletler için ekonomik çıkarların öncelikli olduğu ya da entegrasyonun karşılıklı bağımlılık kalıplarıyla açıklanabileceği gibi varsayımlarını benimserken; ekonomik alandaki entegrasyonun istikrarlı bir biçimde ilerleyeceği ve diğer alanlara da yayılacağı konusundaki varsayımını kabul etmemiştir.

Moravcsik 1998 yılında yazdığı “The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht” isimli kitabında, yeni-işlevselciliğin Avrupa entegrasyonunu açıklamada yetersiz kalan yönlerine yer vermiştir (Moravcsik, 1998: 13). 1955 yılındaki Roma Antlaşması müzakerelerinden, 1992 Maastricht Antlaşması’na

kadar geçen Avrupa entegrasyonundaki önemli adımları inceleyen Moravcsik, üç aşamalı bir çerçevede kurguladığı iş birliğine ilk kez bu çalışmasında yer vermiştir.

Moravcsik'e göre Avrupa entegrasyonu yeni-işlevselcilerin iddia ettiği gibi istikrarlı bir şekilde kendi kendini güçlendirmemiş, temel bölüşümsel veya ideolojik çatışmalar AB'nin federal birliğe evrilmesine mani olmuştur. Bu yüzden güçlü merkezi kurumların etkin olduğu bir entegrasyon oluşamamış, Birlik içinde çatışmalar devam etmiş ve hükümetler arasında oy birliğine dayanan bir karar alma mekanizması varlığını sürdürmüştür (Moravcsik, 1998: 14-16). Boş Sandalye Krizi'nin yaşanması, İngiltere'nin AB'ye üyelik başvurusunun reddedilmesi, kurumsal gelişmelerdeki durağanlık ve üye ülkeler arasındaki sorunlar yeni-işlevselciliğin "entegrasyon alanında kademeli, otomatik ve artan şekilde iş birliğinin gerçekleşeceği" varsayımını çürütmüştür. Moravcsik yeni-işlevselciliğin açıklayamadığı tüm bu gelişmelerden hareketle, bu kuramı eksik/yetersiz yönleri olan bir yaklaşım olarak tanımlamış (Moravcsik, 1993: 474-477)⁸ ve entegrasyonu yavaşlatan gelişmeleri açıklamak için ulusal tercihleri ve hükümetlerarası pazarlıkları içeren bir yaklaşım ortaya koymuştur.

Rasyonalist kurumsalcılar, uluslararası örgütlerin devletlerin ulusal tercihlerini belirlemelerinin ardından gerçekleştirilen hükümetlerarası müzakereler ile kurulduğunu ve düzenlendiğini savunmaktadır. Bu yönüyle rasyonalist kurumsalcılığın teorik kökleri liberal hükümetlerarasıcılığın temel varsayımlarıyla uyumludur. Rasyonalist kurumsalcılığın ilk ilkesi, Avrupa entegrasyonunun ya da AB'nin uluslararası örgütlere benzediği ve bu yüzden konuya uluslararası ilişkiler perspektifinden bakılabileceği ile ilgilidir (Öraz, 2011: 1615). Bu doğrultuda Moravcsik Avrupa Topluluğu'nu "en doğru şekilde politika koordinasyonu için oluşturulan uluslararası bir rejim" olarak tanımlamıştır (Moravcsik, 1993: 480).

Rasyonalist kurumsalcılığın ikinci ilkesini, teoremin oturtulduğu "rasyonalist çerçeve" oluşturmakta ve Moravcsik'in kuramının temel argümanı da bu ilkeye dayanmaktadır. devletlerin iş birliği yapma ve yeni kurumlar yaratma sürecini rasyonel çerçevede ele alan Moravcsik, Avrupa entegrasyonunu "ulusal liderler tarafından yapılan bir dizi rasyonel seçim olarak" açıklamaktadır. Bu bağlamda devletler, rasyonel tercihlerini belirledikten

⁸ Yeni-işlevselciler ekonomik çıkar arayışının entegrasyonun altında yatan temel güç olduğunu ileri sürmektedirler. Moravcsik de yeni-işlevselci kuramcılarla aynı fikirde olmakla birlikte, bu çıkarların tanımlanması ve devletler arasındaki çatışmaların kaynağı noktasındaki belirsizlik sebebiyle yeni-işlevselci yaklaşımı eleştirmektedir.

sonra, bu seçimlerini hükümetlerarası müzakere sürecine taşımaktadırlar. İş birliği kuran antlaşmalar ya da devletlerin egemenliklerini devrettikleri ulusüstü kurumlar, hükümetler arasında yapılan bu pazarlıkların kolektif bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 68-69).

Moravcsik'in yaklaşımının merkezinde realist kaygılar, devlet merkezilik ve egemenlik kavramı yer almaktadır. Liberal hükümetlerarasılık kuramı tıpkı realist kuram gibi devletleri rasyonel ve üniter aktörler olarak kabul etmektedir (Hyde-Price, 2006: 221). Ancak Moravcsik üniter aktör varsayımının, devletlerin kendi hedeflerini gerçekleştirmek için diğer devletlere karşı stratejiler oluştururken geçerli olduğunu savunmuştur. Yani realizmden farklı olarak liberal hükümetlerarasıcılık devletlerin davranışını sabit tercihlere dayandırmayarak, dinamik iç politika unsurlarının etkisiyle değişkenlik gösterdiğini savunmaktadır. Bu bağlamda devletler, uluslararası müzakere dönemi içine girdikleri durumlarda dahi hedeflerine pazarlık yoluyla ulaşmaya çalışan rasyonel aktörlerdir ve ulusal çıkarları çerçevesinde, faydalarını maksimize eden tercihlerde bulunmaktadırlar. Kısaca realistlerin ileri sürdüğü gibi devletler her zaman ulusal güvenlik kaygısıyla hareket etmezler. Devletlerin ulusal tercihleri, ekonomik, jeopolitik, ideolojik ortamdaki değişkenlere bağlı olarak şekillenmektedir (Moravcsik, 1993: 481; Moravcsik, 1998: 22-23). Moravcsik devletlerin değişiklik gösteren ulusal tercihlerindeki bu farklılığın nasıl olduğunu ve neden kaynaklandığını, Avrupa entegrasyonu özelinde açıklamaya çalışmıştır. Avrupa entegrasyon tarihindeki yaptığı incelemeler neticesinde devletlerin ulusal tercihlerinin belirlenmesinde ekonomik çıkarların birincil düzeyde önemli olduğunun altını çizen Moravcsik, bu durumun süreklilik arz etmediğini ve konu bağlamında farklılık gösterebileceğini ifade etmiştir.

Ayrıca liberal hükümetlerarasıcılık, realizmin uluslararası iş birliğinin mümkün olmadığını fikrini ve klasik hükümetlerarasıcılığın ülke içi politikaları yadsıyan yaklaşımını kendi kuramına dahil etmemiştir (Öraz, 2016: 1613). Moravcsik'e göre devletlerin iş birliği yapması mümkündür ve seçmenlerin tercihleri, ulusal baskı gruplarının görüşleri, siyasi iktidar mücadeleleri gibi iç politika konuları da ulusal çıkarları belirleyebilir. Moravcsik bu varsayımlarını oluştururken, neo-liberal ve neo-realist kuramlardan faydalanmıştır.

Devletleri rasyonel seçimler yapan aktörler olarak tanımlayan liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, devletlerin ulusal çıkarları söz konusu olduğunda hiçbir üst otoriteyi tanımayacağını ileri sürmektedir (Gülmez ve Colella, 2019: 440). Moravcsik,

1960'lı yıllarda İngiltere'nin AB'ye yaptığı üyelik başvurusunun reddedilmesine bu kapsamda bir açıklama getirmiştir. İngiltere'nin tam üye olması halinde ortak tarım politikasına karşı çıkmasından endişe eden Charles de Gaulle, Fransız buğdayının fiyatını korumak istemiş ve rasyonel davranarak ekonomik çıkarları doğrultusunda İngiltere'nin üyeliğini engellemiştir. Nitekim Fransa'nın bu konudaki muhalefetine AB'de ortak tarım politikası oluşturulmasının ardından ortadan kalkması da (Ülger, 2014: 110) İngiltere'nin üyelik başvurusunun red sebebinin Fransa'nın korumak istediği ekonomik çıkarlarında gizli olduğunu göstermiştir.

Liberal hükümetlerarasıcılığın ortaya çıktığı 1990'lardan itibaren, Avrupa entegrasyon teorilerine dair geleneksel tartışma, liberal hükümetlerarasıcılık ile yeni-işlevselcilik kuramları arasında devam etmiştir (Christiansen ve diğerleri, 2001: 11). AB sisteminde ulusal hükümetleri kilit aktörler olarak tanımlayan Moravcsik, Avrupa entegrasyonunu anlamının yolunun hükümetlerin ulusal tercihlerini taşıdıkları hükümetlerarası müzakerelerden geçtiğini savunmaktadır. Devletleri merkezi konuma yerleştiren Moravcsik'in liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, ulus devlet fikrinin yükselişe geçerek, hükümetlerarasıcılık yaklaşımının canlandığı ve AB'nin çoklu ve varoluşsal krizler dönemine girdiği 2000'li yıllarda popülerlik kazanmıştır (Verdun ve Laursen, 2020: 1-3).

1.2. Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramının İş Birliği Aşamaları

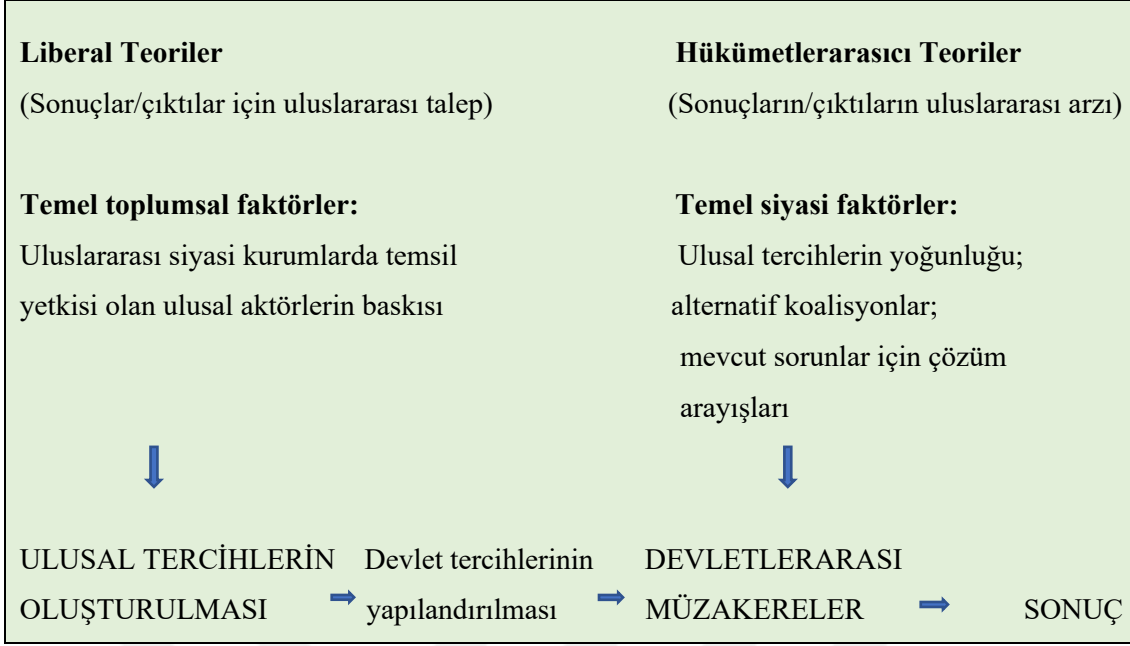
Robert Putnam, 1988 yılında yazdığı "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games" isimli makalesinde ulusal ve uluslararası politikanın dinamiklerini "iki aşamalı oyun" (two level games) metaforu ile ortaya koymuştur. Siyaset ile uluslararası ilişkiler arasındaki bağlantıyı bu metafor aracılığıyla kuran Putnam'a göre, devletlerarası pazarlıkta yerel ve uluslararası faktörlerin etkileşimi, iki aşamalı bir oyun olarak düşünülebilir. Devletler tarafından oynanan bu oyunun ilk aşamasını ulusal düzeydeki politika tercihleri, ikinci aşamasını ise uluslararası düzeyde devletler arasındaki pazarlık süreci oluşturmaktadır. Ulusal ve uluslararası düzeydeki bu unsurlar, uluslararası politika alanında birbirleriyle etkileşim halindedir. Merkezi hükümetler de bu karmaşık (entanglement) etkileşim sürecinde iç ve dış bileşenler arasında bir iletişim bağı (theoretical link) görevi görmektedir. Putnam'ın teorisinin temel argümanı, ulusal yöneticilerin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde etkin olmalarıdır (Putnam, 1988: 433-436; Rosamond, 2000: 136).

Moravcsik, Avrupa entegrasyonunu açıklamak için Putnam'ın iç ve dış politikayı teorik olarak birbirine bağlamaya yönelik oluşturduğu iki aşamalı oyun metaforunu kullanmıştır (Moravcsik, 1993a: 4). Moravcsik tıpkı Putnam gibi devletlerin davranışlarının ulusal ve uluslararası olmak üzere iki düzeyi olduğuna dikkat çekmiştir. Bu bağlamda Moravcsik ulusal düzeyde devletlerin davranışlarını kamuoyu, siyasi partiler ve çıkar grupları arasındaki pazarlıkların; uluslararası düzeyde karar alma sürecini AB'nin ulusüstü kurumları olan Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) ile hükümetlerarası kurumu olan Bakanlar Konseyi'nde gerçekleşen pazarlıkların şekillendirdiğini ileri sürmüştür (Moravcsik, 1993: 478-480; Moravcsik, 1998: 67; Bilgin, 2008: 326).

Liberal hükümetlerarasıcılığın özünde üç temel unsur yer almaktadır: Rasyonel devlet davranışı varsayımı, liberal bir ulusal tercihlerin oluşumu teorisi (Moravcsik, 1997)⁹ ve devletlerarası pazarlıkların hükümetlerarasıcılık kapsamında analizidir. Rasyonel devlet davranışı modeli, uluslararası çatışma ve iş birliğinin birbirini izleyen iki aşamada gerçekleştiği varsaymaktadır. İlk aşamada hükümetler ulusal çıkarlarını tanımladıktan sonra, hükümetlerarası pazarlıkların yapıldığı ikinci aşamaya geçmektedirler. Bu iki aşama uluslararası iş birliği için mecazi olarak talep ve arz fonksiyonlarını şekillendirmektedir. Liberal teori üzerine oturtulan ulusal tercihlerin oluşumu aşaması entegrasyona yönelik "talep" kısmını, hükümetlerarası pazarlıkların gerçekleştiği ikinci aşama ise "arz" kısmını oluşturmaktadır (Moravcsik, 1993: 480-482).

Moravcsik, arz ve talebi birbirinden bağımsız olarak inceleyen Avrupa entegrasyon teorilerinin, entegrasyona dair eksik ya da yanıltıcı açıklamalar ortaya koyduğunu ileri sürmektedir. Bu yüzden devletlerin etkileşimde bulundukları stratejik bağlam ile devletlerarası pazarlık sürecinin altında yatan dağıtım çatışmalarını birlikte ele almaktadır.

⁹ Moravcsik liberalizmin üç temel varsayımını benimsemektedir. Moravcsik'in üzerinde durduğu varsayımlardan ilki, liberalizmde uluslararası ilişkilerin temel aktörünün yalnızca devletler olmadığıdır. Moravcsik'e göre aktörler çeşitlidir; bireyler ve sivil toplum kuruluşları da aktör olarak kabul edilmektedir. İkincisi, tüm hükümetler toplumun belli bir kesimin temsilcisidirler ve hangi kesimin çıkarlarının yansıtıldığı veya temsil edildiği önemlidir. Üçüncüsü uluslararası çatışma ve iş birliği ile ulusötesi ekonomik etkileşimler devletlerinin davranışlarının yansıması ve tercihlerinin sonuçlarıdır.



Şekil 1: Liberal Hükümetlerarasıcılığın Analiz Çerçevesi

Kaynak: Moravcsik, 1993: 482.

Moravcsik'in iki aşamalı entegrasyon kuramı, Komisyon, Parlamento gibi ulusüstü kurumların rollerini ve üye devletlere ait yetkilerin kısmi olarak ya da tamamen AB bünyesindeki merkezi otoritelere devrinin gözardı etmesi sebebiyle eksik bulunarak eleştirilmiştir. Moravcsik, yöneltilen eleştirilere istinaden kuramını geliştirmiş (Açıkmeşe, 2004: 19-23), ulusüstü unsurların etkilerini dikkate alan ve üye devletlerin yetkilerini merkezi otoriteye devrini içeren üçüncü bir aşamayı kuramına eklemiştir (Pollack, 2001: 233).¹⁰

Moravcsik, geliştirerek oluşturduğu üç aşamalı entegrasyon analizinde bazı kilit sorulara yer vermiş ve kuramını bu soruların yanıtlarına göre inşa etmiştir. Karşılaştırmalı ve uluslararası politik ekonomi teorilerinin merkezinde yer alan bu sorular şunlardır: “Ekonomik entegrasyona destek veya muhalefet yönündeki ulusal tercihlerin temel motivasyon kaynağı nedir?”, “Ulusal tercihler doğrultusunda gerçekleşen hükümetlerarası pazarlıkta ulaşılan sonuçları en iyi ne açıklar?”, “Hükümetlerarası

¹⁰ Pollack, Moravcsik'in üçüncü adımı teorisine ekledikten sonra liberal hükümetlerarasıcılık kuramının rasyonel-tercihli kurumsalcılık kuramıyla aynı varsayımlara sahip olduğunu öne sürmüştür. Pollack'a göre bu iki kuramın teorik düzeydeki varsayımları büyük benzerlik gösterirken, ampirik açıdan liberal hükümetlerarasıcılığı yetersiz kılan bir fark bulunmaktadır. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramı sadece oy birliği ile karar alınan hükümetlerarası konferanslara odaklanırken; rasyonel tercihli kurumsalcılık AB kurumlarının gündelik politika oluşturma ve işleyiş süreçlerini de ele almaktadır. Ancak ampirik açıdan bu eksikliği liberal hükümetlerarasıcılığın Avrupa entegrasyon teorileri arasında egemen kuram haline gelmesine mani olmamıştır.

yapılan pazarlıklar neticesinde, devletlerin Avrupa kurumları oluşturmaları ya da ulusal egemenliklerini ulusüstü Avrupa kurumlara devretmesi gibi seçimlerini ne açıklar?” (Moravcsik, 1998: 5) Moravcsik’in kuramını oluşturan entegrasyonuna dair üç aşamalı açıklamasını, bu sorulara verdiği yanıtlar üzerine formüle etmiştir.

Müzakerelerin Oluşturulması	Ulusal Tercihlerin Oluşumu	Devletlerarası Pazarlık	Kurumsal Seçim
Her aşama için alternatif bağımsız değişken	Ulusal tercihlerin kaynağı nedir? kurumlara Ekonomik mi? çıkar mı? teknokratik Jeopolitik çıkar mı?	Ulusal tercihler doğrultusunda devletlerarası pazarlık sürecinde ulaşılan sonuçları ne açıklar? Asimetrik karşılıklı bağımlılık mı? Ulusüstü girişimcilik mi?	Varılan anlaşma doğrultusunda egemenliğin uluslararası devredilmesini ne açıklar? Federalist ideoloji Merkezi yönetim mi? Daha güvenilir bir taahhüt mü?
Her aşamada gözlenen sonuçlar	Ulusal tercihler kurumlarda verili ulusal çıkarlar üzerinden belirlenir. →	Antlaşmalar bu esaslara göre düzenlenir. →	Uluslararası karar alma süreçleri ve mekanizmalarına dair seçim yapılır.

Tablo 2: Rasyonalist Perspektiften Uluslararası İş birliği

Kaynak: Moravcsik, 2008: 160.

Moravcsik üç aşamalı bir çerçevede kurguladığı uluslararası iş birliğinin her aşaması farklı bir teori ile açıklanmaktadır. Moravcsik ulusal tercihlerin oluşumu aşamasında, çıkarlarını maksimize etmeye odaklanan devletlerin ulusal tercihlerini açıklarken “liberal” teoriden yararlanmaktadır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 68-69). Moravcsik bu aşamada ulusal tercihlerin kaynağını politik ekonomik çıkarların mı, yoksa

jeopolitik çıkarların mı oluşturduğunu sorgulamaktadır. Bu sorgulama neticesinde politik ekonomik çıkarlara birincil önem atfeden Moravcsik, yaklaşımında jeopolitik ve ideolojik faktörlere de önemli bir yer ayırarak, ikincil düzeyde önemli olduklarını savunmaktadır.

Antlaşmalar üzerine diğer hükümetlerle yapılan müzakere ve pazarlık süreci Moravcsik'in kuramının ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Moravcsik bu aşamada müzakere sürecinde ulaşılan sonuçları, asimetrik karşılıklı bağımlılığın mı, yoksa ulusüstü girişimciliğin mi açıkladığını sorgulamaktadır. Bu sorgulamanın sonucunda hükümetlerarası pazarlıkların, devletlerin göreceli gücüne göre gerçekleştiğini, devletlerin göreceli gücünün de asimetrik karşılıklı bağımlılık tarafından şekillendirildiğini iddia etmektedir. Moravcsik uluslararası müzakerenin yapıldığı bu aşamada "klasik hükümetlerarasıcılık" kuramından faydalanmaktadır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 68-69).

Moravcsik'in kuramının son aşamasında ise uluslararası kurumlar yaratma ya da ulusüstü kurumlara yetki devri üzerine yapılan müzakere süreci yer almaktadır. Hükümetler bazı konularda yetkilerini ulusüstü kurumlara devrederken, bazı konularda ulusal vetolar ve oy birliği ile karar almayı korumuşlardır. Kurumsal yetki devrine ilişkin genel uluslararası ilişkiler teorileri üç açıklamada yoğunlaşmışlardır. Bu açıklamalardan ilki Avrupa federalizmi ideolojisine bağlılıktır. İkincisini teknokratik işlevleri merkezileştirerek bilgi üretimi oluşturmaktadır. Moravcsik'in de savunduğu üçüncü açıklamayı ise güvenilir taahhütler oluşturmaktadır. Bu kapsamda hükümetler müzakere çıktılarına dair taahhütleri güvence altına almak amacıyla egemenliklerini bir üst otoriteye devretmektedirler (Moravcsik, 1998: 9). Moravcsik bu açıklamasında "işlevselci" kuramdan yararlanmaktadır.

Moravcsik'in ulusal çıkar, göreceli güç ve güvenilir taahhütlerden meydana gelen üç aşamalı iş birliği modeli (Moravcsik, 1995: 613) Avrupa entegrasyonundaki karar verme ve politika oluşturma süreçlerine dair kapsamlı açıklamalar sunmaktadır. Bu kapsamda entegrasyona yönelik karar verme sürecinin ilk adımı olan ulusal tercihlerin oluşumu Moravcsik'in iş birliği modelinin ilk aşamasını oluşturmaktadır.

1.2.1. Birinci Aşama: Ulusal Tercihlerin Oluşumu

Moravcsik, ulusal tercihlerdeki çeşitliliği açıklamak için ekonomik ve jeopolitik çıkarları temel alan teorileri incelemiş ve ulusal tercihlerin oluşmasında, ekonomik çıkar gruplarından gelen baskıların, politika üzerindeki güvenlik endişelerinden ve politikacılar ile kamuoyunun ideolojik vizyonlarından daha öncelikli olduğu sonucuna varmıştır. Politikacılar, ekonomik çıkarların zayıf veya belirsiz olduğu durumlarda jeopolitik çıkarlar çerçevesinde tercihler yaparken, büyük kazançların söz konusu olduğu durumlarda ekonomik çıkarları temelinde politika izlemişlerdir (Moravcsik, 1998: 6-7).

Ulusal tercihlerin belirlenmesinde birden fazla faktörün etkili olduğunu savunan liberal hükümetlerarasıcılığa göre devletlerin hedefleri sabit ve tek tip değildir. Bu yüzden ulusal politika tercihleri tek bir genel politika kaygısına bağlanmamalıdır. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramına göre, devletlerin hedefleri ve kullandıkları stratejiler konuya, zamana, devletler arasındaki karşılıklı bağımlılık durumuna ve yerel kurumlara (yerel sosyal gruptan gelen baskıya) göre değişkenlik göstermektedir (Moravcsik, 1993: 481; Moravcsik, 1998: 473-474).

Moravcsik üye devletlerin ulusal tercihlerini açıklarken, ulusal pozisyonların konuya ve ülkeye göre değişeceğini ileri süren politik ekonomi yaklaşımdan faydalanmıştır. Ulusal politika tercihlerinin “soruna/meseleye özgü (issue-specific)” olarak belirlenmesi, liberal hükümetlerarasıcılık kuramının temel teorik iddialarından biridir. Avrupa entegrasyon sürecinde iş birliği sağlanan ilk politika alanlarının büyük çoğunluğunun ekonomik olması “üretici çıkarlarının ya da ekonomik çıkarların” temel/genel kaygı olduğu gibi bir yanlış anlaşılmaya yol açmıştır. Fakat AB üyesi devletlerin entegrasyona dair tercihleri büyük çoğunlukla ekonomi temelli olmakla birlikte, ekonomik çıkarlar daima öncelikli değildir. Ulusal politika tercihleri, devletlerin ekonomik yapılarının yanı sıra coğrafi konumlarına, mali kapasitelerine, ideolojik ve güvenlik kaygılarına bağlı olarak şekillenmektedir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 70). Devletler ulusal çıkarları doğrultusunda ve konuya özgü olarak tercih ettikleri bu politikaları, Bakanlar Konseyi’nde gerçekleşen toplantılara taşıyarak müzakere etmektedirler. Böylece Moravcsik’in kuramının ilk aşamasını oluşturan ulusal düzeydeki politikalar, ikinci aşamada gerçekleşen hükümetlerarası müzakereler aracılığıyla uluslararası düzeye taşınmaktadır.

1.2.2. İkinci Aşama: Hükümetlerarası Pazarlık Süreci

AB üyesi devletlerin ulusal tercihleri genellikle heterojen bir görünüm sergilemektedir. Moravcsik bu durumu dikkate alarak hükümetlerarası pazarlıkları açıklayabilmek için müzakere sürecine dair iki analitik soruyu gündeme getirmiştir: “Pazarlıklarda Pareto verimliliği¹¹ mi geçerlidir? İş birliğinin kazanımları devletler arasında nasıl dağıtılır? Kimler kazanır, kimler kaybeder?” (Moravcsik, 1998: 50-52) Moravcsik bu sorularıyla, kazanç/kayıp dağılımının, müzakere süreçlerini ve sonuçlarını açıklamada önemli bir rol oynadığını ileri sürmüştür. Bu kapsamda AB üyesi devletler arasındaki müzakerelerde Pareto verimliliğinin geçerli olduğunu varsayarsak, bazı üye devletlerin kaybederken, bazılarının kazandığı sonucuna ulaşırız. Müzakerelerde Pareto verimliliğinin geçerli olmadığını varsaydığımızda ise, devletlerin ortak kazanç ya da ortak kayıp yaşadıkları için uzlaşarak, anlaşmaya vardığı sonucuna ulaşırız. Böylece Pareto verimliliğinin etkinliği, pazarlıkların dağıtımsal sonuçlarına ve AB’de ulusüstü kurumların mı yoksa üye devletlerin ulusal çıkarlarının mı üstün olduğuna dair anlamlı açıklamalar sunmaktadır.

Moravcsik farklı ulusal tercihlere sahip devletlerin arasındaki müzakere sürecini ve pazarlıkların dağıtımsal sonuçlarını açıklamak için iki rakip teori olan ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık yaklaşımlarına odaklanmıştır. Neticede, uluslararası müzakerelerin sonucunda iş birliğinin gerçekleşip/gerçekleşmemesinin, aktörlerin göreceli gücüne ve karşılıklı bağımlılık durumlarına bağlı olduğunu savunan hükümetlerarası pazarlık teorisinin kapsamlı bir açıklama sunduğu sonucuna ulaşmıştır (Moravcsik, 1998: 50-52). Hükümetlerarası pazarlık teorisinin üç temel varsayımı bulunmaktadır. İlk olarak, üye devletler kendilerini daha kötü durumda bırakacak bir anlaşmanın değişikliğini talep edebilmektedir. Anlaşma değişikliği için yapılan müzakerelerde kararlar, zorlama olmaksızın oy birliğiyle alınmakta ve her üye devlet tarafından onaylanması gerekmektedir. Her üye devletin bir anlaşmayı destekleme, veto etme, vazgeçme veya başka bir devletle alternatif koalisyon kurma hakkı bulunmaktadır. Müzakere sürecinin anlaşmayla sonuçlanabilmesi için iş birliğinin, tek taraflı veya koalisyon oluşturma gibi alternatiflerden daha çok kazanç sağlaması gerekmektedir. Pazarlık teorisinin ikinci varsayımı, bilgi ve fikir üretmenin maliyetlerinin, iş birliğinden elde edilen kazançlara

¹¹ Pareto verimliliği ya da Pareto optimalitesi, toplumdaki bir kesimin refah düzeyini artırmanın, bir başka kesimin refah düzeyinde gerileme yaratmaksızın mümkün olmadığı durumu ifade etmektedir.

kıyasla daha düşük olduğudur. Etkili pazarlıklar için gerekli bilgi ve fikirler bol ve ucuzdur. Bu durumda ortak çıkarlara sahip olan hükümetler, talepleri doğrultusunda rahatlıkla pazarlık yaparak anlaşma zemini bulmaktadırlar (Moravcsik, 1998: 53-62).

Moravcsik'e göre AB siyaseti, iç politikalarını başka araçlarla devam ettiren üye devletler arasında gerçekleşen pazarlıklardan meydana gelmektedir. Üçüncü varsayıma göre bu pazarlıklar, üye devletlerin karşılıklı bağımlılık durumlarına göre şekillenen göreceli güç konumlarını yansıtmaktadır (Moravcsik, 1991: 25-26). Avrupa entegrasyonunda üye devletlerin ulusal tercihleri, ulusal çıkarlarını, uluslararası sistemdeki göreceli güçlerini ve asimetrik bağımlılık durumlarını yansıtmaktadır. Farklı ulusal tercihlerine sahip olan üye devletler, aralarında çıkan politika dışsallıklarını yönetmek, politika koordinasyonu sağlamak için müzakereler yapmakta ve yaptıkları pazarlıkları güvence altına almak için egemenliklerini bir üst otoriteye devrederek, entegrasyonu ilerletmektedirler (Keohane ve Nye, 1987: 730; Moravcsik, 1993: 480).

Keohane ve Nye tarafından formüle edilen karşılıklı bağımlılığın şekli, devletlerarası güç dağılımının genel görüntüsüne de ışık tutmaktadır. Karşılıklı bağımlılığın geçerli olduğu durumlarda iş birliğinin zarar görmesi tüm tarafları olumsuz etkilemektedir. İş birliğini etkileyen olumsuz bir gelişmenin meydana gelmesi bazı devletler için hayati önem arz ederken, bazıları için daha önemsiz olabilmektedir. Bu durumda daha az etkilenen devletlerin pazarlık gücü diğerlerine göre daha fazladır. Etkilenme düzeylerindeki farklılığa rağmen tüm üye devletler ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde ilerlemesi üzerine çıkar tanımlamalarına sahiptir ve bu durum karşılıklı bağımlılık ilişkisini ortaya koymaktadır (Wagner, 1988: 468-470). Asimetrik karşılıklı bağımlılık ilişkisinin geçerli olduğu durumlarda (bir anlaşmanın kazançlarının eşit olmayan dağılımı) iş birliğinin zarar görmesi daha bağımlı olan tarafı daha fazla etkilerken, bağımlılığın az olduğu tarafı daha az etkilemektedir. Bu durumda asimetrik karşılıklı bağımlılık kavramının bir güç unsuru olarak ele alınması gerekmektedir (Keohane ve Nye, 2001: 10).

Avrupa entegrasyonu bağlamında düşünüldüğünde, entegrasyondan kazancı yüksek olan üye devletler, iş birliğine daha fazla ihtiyaç duydukları için müzakerelerde daha fazla taviz veren taraf olacaktır. Entegrasyondan daha az kazanç sağlayan üye devletler ise diğer devletleri iş birliği yapmamakla tehdit ederek, kendi ulusal tercihlerini dayatma eğilimine gireceklerdir (Moravcsik, 1998: 3). Karşılıklı bağımlılığın şekli Avrupa entegrasyon krizlerindeki müzakere süreçlerini şekillendirmektedir. Üyeler arasında

karşılıklı bağımlılık ilişkisinin olduğu entegrasyon krizlerinde iş birliğinin zarar görmesi tüm tarafları olumsuz etkileyeceğinden devletleri iş birliğine teşvik edecektir. Asimetrik karşılıklı bağımlılık ilişkisi üreten krizlerin iş birliğiyle sonuçlanma olasılığı daha düşük olmakla birlikte, iş birliğinin zarar görmesi daha bağımlı olan tarafı daha fazla, bağımlılığın az olduğu tarafı daha az etkileyecektir.

Klasik hükümetlerarasıcılığın Almanya, Fransa ve İngiltere'yi güçlü/etkili üye devletler olarak tanımlamasına şüpheyle yaklaşan Moravcsik, devletlerin güçlerinin konuya göre değişebileceğini ve bu hususta etkili olan unsurun karşılıklı bağımlılık ilişkisinin şekli olduğunu ileri sürmektedir (Demiryol, 2018: 1439). Moravcsik'in bu iddiası doğrultusunda iş birliğinin zarar görmesi durumundan daha fazla etkilenen üye devletlerin daha zayıf bir konumda olacağını, daha az etkilenen devletler daha güçlü pazarlık gücüne sahip olacağını ve entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde daha etkin bir aktör olarak öne çıkacağını söylemek mümkündür.

Müzakere sürecinde varılan antlaşmalar “üye devletlerin bencil tercihlerinin en küçük ortak paydası” olarak tanımlanabilir. Bir başka deyişle üye devletlerin ulusal çıkarları arasında herhangi bir ortak payda zemini yoksa AB politikasından söz edilemeyecektir (Gülmez ve Colella, , 2019, 442). Bu durumda ulusal çıkar beklentileri diğer üyelerle örtüşmeyen bir devleti iş birliğine ikna edebilecek tek araç, dışlama tehdididir. Üye devletler anlaşma yapmaya isteksiz olan devleti izole ederek, bu devletin entegrasyondan sağladığı faydayı engellemekle tehdit edebilirler. Zorlayıcı tehdit, en düşük ortak paydanın üzerinden anlaşmaya varılmasını sağlayabilir (Moravcsik, 1991: 26). İkna ve zorlamaya dayanan tüm araçların kullanılmasına rağmen üyeler arasında ortak bir anlaşmaya varılamadığı durumlarda iş birliği gerçekleşmeyecek, yani devletler uluslararası kurumlara yetki devretmeyeceklerdir.

1.2.3. Üçüncü Aşama: Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci

Moravcsik son aşamada müzakere sürecinin ardından yetki devrinin gerçekleşeceği aşamayı, “kurumsallaşma” olarak adlandırmaktadır. Bu aşamada devletler, hükümetlerarası müzakere sürecinde varılan anlaşmaları güvence altına almak için tasarlanmış kurumlar üzerine müzakere etmektedirler. Moravcsik'e göre, AB kurumları hükümetlerarası pazarlıkları kolaylaştırmaları yönüyle devletlerin araçları konumundadır

(Moravcsik, 1998: 73). AB üyesi devletler Birliğin kurumsal çehresini, ülke içi politikalarda meşruiyet sağlamak ve ulusal çıkarlarını korumak için kullanırlar.

Devletlerin egemenliklerini ulusüstü kurumlara devretme kararı, söz konusu meseleye göre değişiklik göstermektedir. Üye devletlerin ortak kazançlarının yüksek olduğu, dağıtım çatışmasının yaşanma olasılığının orta düzeyde olduğu ve gelecekteki kararların uygulanması konusunda endişe duyulduğu durumlarda iş birliğinin gerçekleşme olasılığı daha yüksektir. Çıkar çatışmasının düşük olduğu çevre, tarım, ekonomi gibi alanlarda yetki devrinin gerçekleşme ihtimali daha yüksektir (Moravcsik, 1998: 73-76). Bu kapsamda üye devletler “alçak politika” alanlarında egemenliklerini AB kurumlarına devretmekte daha cesur davranacaklar ve entegrasyon seviyesini ilerleteceklerdir (Gülmez ve Colella, 2019: 443).

Ortak kazancın düşük olduğu ve geleceğe ilişkin belirsizliklerin yaşanmadığı durumlarda ise üye devletler yetkilerini devretmeye ihtiyaç duymayacak ve iş birliğini tercih etmeyeceklerdir. Ayrıca üye devletler yüksek çatışma olasılığının söz konusu olduğu ve önemi yüksek olan konularda egemenliklerini koruyarak, uluslararası kuruma devretmek istemeyeceklerdir (Moravcsik, 1998: 73-76). Bu yüzden yaşamsal ve güvenlik çıkarlarının olduğu “yüksek politika” alanlarındaki yetkilerini devretmek istemeyen devletler bütünleşme sürecini sekteye uğratacaklardır (Gülmez ve Colella, 2019: 443).

Kurumsal seçimler, hükümetlerin iş birliğinden elde edeceği kazançlara ve aynı zamanda diğer üye devletlerin davranışları hakkındaki gelecek tahminlerine göre şekillenmektedir. Bir iş birliği anlaşmasından yüksek fayda sağlayan ve uyumsuzluk riski yüksek olan üye devlet, potansiyel kaybeden üyelerin politikaya müdahale etmesini önlemek maksadıyla yetkilerini AB’ye devretmek isteyecektir (Schimmelfennig, 2021: 63). Bunun sebebi, uluslararası kurumların norm ve kurallara uyulmasını sağlamak konusunda, devletlerin tek başına yapabileceğinden daha etkin bir izleme ve yaptırım yapabilmesidir (Schimmelfennig ve Rittberger, 2006: 83). İş birliğinden kazancı düşük olan devlet ise, egemenliğini AB kurumlarına devretmek istemeyecektir.

Bu minvalde, devletler ortak kazanımlarının büyük ve vazgeçilmez olduğu konularda, yetkilerini ulusüstü kurumlara devretmeyi, yani entegrasyonu ilerletmeyi tercih etmektedirler (Moravcsik, 1998: 4). Devletler kazançlarının yüksek olmadığı veya kaybetmeyi göze alabildikleri konularda, ortak çıkar etrafında buluşamadıkları için ulusal

politikalar izlemeyi tercih etmektedirler. İş birliğinin sağlanamadığı bu gibi durumlarda entegrasyon zayıflayacaktır.

1.3. Liberal Hükümetlerarasıcılık Kuramı Işığında Entegrasyon Krizleri

Avrupa entegrasyonunu en iyi izah eden (birden fazla kuramdan faydalanması nedeniyle) ve en güncel kuramlardan biri olan liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı (Leuffen ve diğerleri, 2013: 42) entegrasyon krizi teorisi değildir. Bu kuram entegrasyon krizinin kökenleri ve nedenlerini açıklamamaktadır. Ancak kriz dönemlerindeki karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin doğrusal bir yol izlemediği dikkate alındığında, kriz sürecini anlamak için çok boyutlu bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Moravcsik'in uluslararası politik ekonomi teorilerinin merkezinde yer alan üç soruya verdiği yanıtlar çerçevesinde oluşturduğu üç aşamalı analiz modeli,¹² entegrasyon krizlerinde devletlerin ulusal tercihleri temelinde gerçekleşen hükümetlerarası pazarlıklara ve kurumsal seçimlere dair kapsamlı açıklamalar sunmaktadır. Hükümetlerarası müzakereleri karşılıklı bağımlılık ve pazarlık gücüne dayalı kurumsal sonuçları teorize eden liberal hükümetlerarasıcılık kuramının, ağırlıklı olarak hükümetlerarası pazarlıklarla şekillenen kriz yönetimine dair açıklamalar sunması mümkündür. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramının asgari devlet rasyonalitesi varsayımı göz önüne alındığında kuram, entegrasyon krizlerini açıklamak için gerekli teorik yapı taşlarına sahiptir.

Avrupa entegrasyonunda kriz gibi olağanüstü durumlarda karar alma süreçlerinde görülen merkezileşme süreci, devletleri ve ulusal liderleri daha etkin hale getirmektedir. Kriz döneminde karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde hükümetlerin kritik aktörler olması, üye devletleri merkezi konuma yerleştirerek, entegrasyonu ulusal liderler tarafından yapılan bir dizi rasyonel seçim olarak açıklayan liberal hükümetlerarasıcılığın temel argümanı ile örtüşmektedir (Schimmelfennig, 2018: 1580-1581; Schimmelfennig, 2021: 64-65). Bu bağlamda liberal hükümetlerarasıcılık kuramı kriz yönetimine dair alınan kararların, uygulanan ve uygulanmayan politikaların baş aktörü olan devletlerin ulusal tercihlerini, hükümetlerarası müzakereleri ve nihayetinde gerçekleşen kurumsal seçimleri anlamak için kapsamlı açıklamalar sunmaktadır.

¹² Ulusal tercihlerin oluşumu aşamasında liberal kuramdan, hükümetlerarası pazarlıkların yaşandığı uluslararası aşamada klasik hükümetlerarasıcılık kuramından, kurumsal seçimlerin yapıldığı ulusüstü aşamada işlevselci kuramdan faydalanmıştır.

Moravcsik'in kuramından esinlenen Frank Schimmelfennig entegrasyon krizlerini "devletlerin ulusal tercihlerine göre şekillenen karar verme durumları" olarak tanımlamış ve bu olağanüstü dönemlerde üye devletlerin kilit aktörler olduğunu ileri sürmüştür. Bu dönemde Birliğin krizlere nasıl yanıt vereceği ve kurumsal seçim sürecinde reformların gerçekleşip gerçekleşmeyeceği, üye devletlerin ulusal tercihlerine ve bu tercihleri taşıdıkları müzakerelerin sonuçlarına bağlıdır. Entegrasyon krizinin hangi konuda yaşandığına bağlı olarak hükümetlerin ulusal tercihleri değişkenlik gösterecektir. Her üye devlet kendi çıkarını maksimize eden ulusal tercihini hükümetlerarası pazarlık sürecine taşıyacak ve bunun sonucunda kurumsal tercihler belirlenecektir. Hükümetlerarası pazarlıklar açık bir tehdit olarak Birlik içinde bölüşüm çatışmalarının yaşanmasına yol açabilirken, daha fazla entegrasyonu sağlayan reform faaliyetlerini de tetikleyebilir (Schimmelfennig, 2018: 969-970; Biermann vd, 2017: 248). Krizin entegrasyon alanında ilerletici bir etki yaratıp yaratmayacağını, krizin hangi konuda yaşandığına bağlı olarak üye devletlerin ulusal tercihleri ile göreceli güç konumları ve devletler arasındaki karşılıklı bağımlılık durumları belirleyecektir.

Schimmelfennig kriz dönemlerinde üye devletler arasında "artan karşılıklı bağımlılık ilişkisinin" altını çizerek, entegrasyon krizinin yaşandığı konunun ne kadar yüksek karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğurursa, entegrasyonun o düzeyde güçleneceğini ileri sürmektedir. Üye devletler kriz gibi olumsuz durumlarda politika koordinasyonunu sağlamak için daha güçlü iş birliği taleplerinde bulunmakta ve bu süreçte birbirlerine olan bağımlılıkları artmaktadır. Devletlerin krizden etkilenme düzeylerine bağlı olarak iş birliğine yönelik talepleri değişkenlik göstermektedir. Bu bağlamda krizden ağır biçimde etkilenen devletler, krizin getirdiği yüklerden kurtulmak için, iş birliğine yönelik daha talepkar bir tutum içindedir. Krizden çok fazla etkilenmeyen devletlerin iş birliği yapma istekleri ise daha zayıftır (Schimmelfennig, 2018: 1581).

Kriz dönemlerinde üye devletler, ya yetkilerini koruyarak ulusal/tek taraflı çözümlerle krizle baş etmeye çalışacaklar ya da daha fazla yetki ve kaynağı AB kurumlarına devretmeyi tercih edeceklerdir. Bu noktada krizin hangi konuda yaşandığı ve bu konudaki entegrasyon kaybının göze alınıp/alınamayacağı belirleyici olacaktır. Eğer krizin yaşandığı konu devletler için hayati nitelikteyse ve kriz bu alandaki entegrasyonun dağılmasına yol açacak kadar güçlüyse müzakere sürecinin ulusüstü anlaşmayla sonuçlanma olasılığı yüksektir (Moravcsik, 1993: 486-487; Schimmelfennig, 2021: 65).

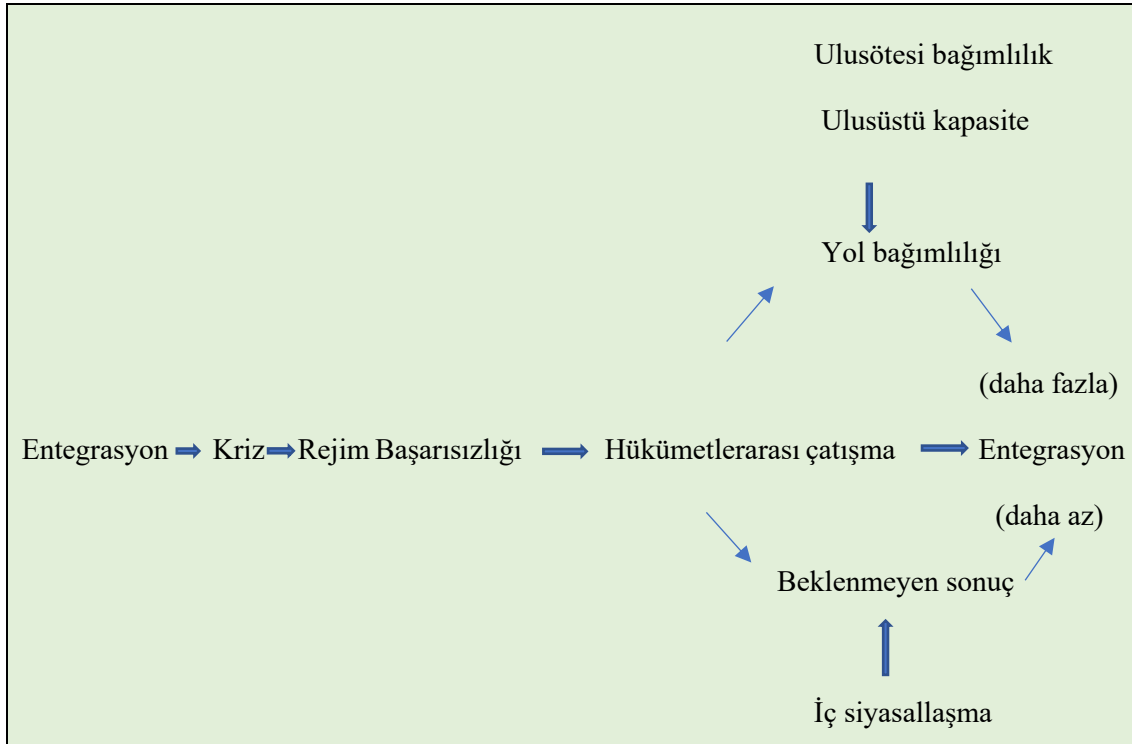
Tüm bu açıklamalar entegrasyon krizi teorisi olmamasına karşın AB'nin yaşadığı entegrasyon krizlerini açıklamak konusunda liberal hükümetlerarasıcılık kuramının makul açıklamalar sunduğunu ortaya koymaktadır.

1.4. Entegrasyon Krizlerinde Avrupa Birliği

Dışsal şoklar tarafından tetiklenerek, entegrasyona yönelik tehdit oluşturan 2008 Ekonomik Krizi, göç krizi ve 2020 COVID-19 Krizi AB'nin entegre politika rejimindeki eksiklikleri ve kurumsal işlevsizlikleri ortaya koymuştur. Entegrasyonu test eden kriz dönemlerinde karar verme ve politika oluşturma süreçleri devletlerin ulusal tercihleri doğrultusunda şekillenmiştir. Avrupa entegrasyonunu, ulusal liderler tarafından yapılmış bir dizi rasyonel seçim olarak tanımlayan Moravcsik'e göre, entegrasyonun birincil kaynağı devletlerin ulusal çıkarlarında ve onları Brüksel'e getiren göreceli güçlerinde yatmaktadır. Yine Moravcsik, hükümetlerin güvence altına almaya çalıştıkları bir dizi pazarlığı anlamadıkça, kurumsal tercih aşamasının rasyonalist bir çerçevede anlaşılamayacağını ileri sürmektedir (Bickerton ve diğerleri, 2015: 712; Gülmez ve Colella, 2019: 439). Bu kapsamda kriz yüklerinin paylaşımı konusunda, hükümetler arasında derin bölüşüm çatışmalarının yaşandığı Bakanlar Konseyi¹³ ve Avrupa Konseyi'nde¹⁴ yapılan "büyük pazarlıklar" (Turhan ve Wessels, 2020: 188; Moravcsik, 1993: 478-480) hem Avrupa entegrasyonunu hem de entegrasyona yönelik kurumsal seçimleri anlamak için büyük önem taşımaktadır.

¹³ Bakanlar Konseyi/Avrupa Birliği Konseyi/Konsey (Council of European): Birlik içinde ana karar alma merciidir. Üye ülkelerin bakanlarından oluşan Konsey'de devletlerin ulusal çıkarları temsil edilir.

¹⁴ Avrupa Konseyi/AB Zirvesi (European Council): üye devletlerin devlet ve hükümet başkanlarının, Avrupa Komisyon Başkanının, AB Konsey Başkanının ve AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin bir araya geldiği zirvelerdir. Yasama, yürütme gibi yetkilere sahip olmayan Avrupa Konseyi "kriz yöneticisi", gündem ve yön belirleyici" rollerinin yanı sıra, siyasi ve kamusal söylemlerindeki belirginlikleriyle de öne çıkan AB'nin stratejik organıdır.



1.5. Normatif Güç Avrupa Kavramı

Normlar ve değerler, bazen bir kültürün öğeleri olarak tanımlanabilirken, bazen de toplumsal kontrol mekanizmaları bağlamında ele alınmaktadır. Değerler, bir toplumun kendi varlık, birlik, işleyiş ve devamını sağlamak için üyelerinin büyük çoğunluğu tarafından gerekli ve doğru olduğu kabul edilen ortak amaç, düşünce, temel ahlaki ilke veya inançlar bütünüdür. “Olması gereken” idealleri ve hedefleri yansıtmaları bakımından değerler, normların soyut hali olarak kabul edilir. Bir başka deyişle normlar, değerlerin uygulamaya geçmesini sağlayan somut kurallar biçimidir (Çanatan, 2004: 41-63; Güneş, 2016: 311-312).

Avrupa kıtasında kalıcı barış ve istikrar ortamını ekonomik iş birliğiyle sağlamaya çalışan AB (European Union, t.y.), kültürel ve siyasi bütünleşmesine paralel biçimde ortak kültürel ve siyasi normlar benimsemiştir. Böylece barış, ekonomik özgürlük ve entegrasyon alanında ortak değerler sistemi yaratarak üye devletler arasında asgari düzeyde homojenliği sağlamayı amaçlamıştır (Saatçioğlu, 2017: 213; Güneş, 2016: 308-309). AB’nin esas alması gereken değerler, 1991 yılında Avrupa Birliği Antlaşması adıyla da bilinen Maastricht Antlaşması’yla yasal bir zemine oturtulmuştur. “Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarı” şeklinde tanımlanan Kopenhag Kriterleri (AB üyelik kriterleri) (European Council, 1993; Accession Criteria, t.y.), Amsterdam Antlaşması’yla kurucu antlaşmalara dahil edilmiştir.

Normatif ilkelerin Lizbon Antlaşması’yla anayasallaştırılması (Şahin, 2009), normların kristalleşmesinin (görünür hale gelmesinin) en önemli göstergesidir (Manners, 2008: 28). Lizbon Antlaşması’nın 10. maddesinde; Birliğin uluslararası arenadaki eylemlerinin, kendisinin yaratılmasına, gelişmesine ve genişlemesine ilham veren ve daha geniş bir dünyada ilerletmeyi amaçladığı ilkeler tarafından yönlendirileceği ifadesi yer almaktadır. Bu ilkeler demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, insan haklarına saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri ve Birleşmiş Milletler Şartı ve uluslararası hukuk ilkelerine saygıdır (Signed at Lisbon, 2007).

Lizbon Antlaşması’nın 2. maddesinde (Consolidated Versions, 2016), Birliğin, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulduğuna

yer verilmiştir. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır. Tüm üye devletler için ortak Avrupalılık kimliği yaratan bu değerler, AB'nin "değerler birliği" olduğunu ortaya koymaktadır. Temel haklar kapsamında itibar, özgürlükler, eşitlik, dayanışma ve adalet ilkelerine yer veren Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (Citizens Information, t.y.), Birliğin ortak değerlerin oluşumu açısından önemli bir adımdır. 2000 yılında ilan edilen Temel Haklar Şartı, daha demokratik bir Avrupa yaratmayı amaçlayan Lizbon Antlaşmasıyla bağlayıcı bir nitelik kazanmış ve antlaşmalarla aynı hukuki değerde kabul edilmiştir (Scott, 2011: 646).

AB'nin normatif temelleri ve değerler sistemi, bir anda oluşturulmamış; Birliğin anayasal metinleri olan kurucu antlaşmalar, bir dizi deklarasyon ve politika aracılığıyla inşa edilerek, kuruluşundan itibaren geliştirilmiştir. Ian Manners'a göre AB, dünya siyasetinin normlarını ve standartlarını devlet merkezilik gibi sınırlı beklentilerden uzaklaştıran normatif güçtür (Manners, 2008: 65). AB'yi normatif güç olarak tanımlayan Manners, AB'nin yaratıldığı tarihsel bağlam, hibrit yönetim yapısı ve siyasi-hukuki yapısı açısından uluslararası sistemde farklı bir aktör olduğunu savunmaktadır. Manners'a göre barbarca savaşa ve soykırımlara yol açan milliyetçilikleri yeren tarihsel bir ortamda yaratılan AB'nin barış ve özgürlüğü korumak ve güçlendirmek gibi bir misyonu vardır (Manners, 2000: 32; Manners, 2002: 239-252).

Manners'ın da vurguladığı gibi bu normlar, tarihsel bağlamda düşünüldüğünde; Avrupa entegrasyonunun savaş sonrası dönemde kurulmuş olması, barış, özgürlük ve istikrarı sağlamaya yönelik normları benimsemesini gerektirmiştir. Ayrıca Westphalian ulus devlet anlayışına meydan okuyarak, uluslarüstü ve uluslararası yönetim biçimlerinin melezi haline gelen sui generis yapısı, kendine ait değer ve ilkeleri oluşturmasını gerektirmiştir. Manners'a göre tüm bunlar bir arada düşünüldüğünde AB, normal kavramları şekillendirebilen ve normlarını uluslararası sisteme yayarak diğer aktörlerin davranışlarını etkileyebilen normatif güçtür (Manners, 2000: 32; Manners, 2002: 239-252).

AB'nin hukuksal kazanımları olarak nitelendirilen *acquis communautaire*'de AB'nin beş temel normu tanımlanmıştır (Cicioğlu ve Bayram, 2019: 330). Bunlardan ilki, 1950'de Robert Schuman'ın sembolik deklarasyonunda, 1951'deki Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşması'nın ve 1957'deki Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma'nın önsözlerinde

yer alan “barışın merkeziliğidir”. İkincisi “özgürlük”, üçüncüsü “demokrasi”, dördüncüsü “hukukun üstünlüğü” ve beşincisi “insan hakları ve temel özgürlüklere saygı”dır. Bu normlar Avrupa Birliği Antlaşması’nın önsözünde ve kuruluş ilkelerinde, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma’nın 11. ile 177. maddelerinde (Consolidated Versions, 1997) ve 1993 yılında Avrupa Konseyi’nde kabul edilen Kopenhag üyelik kriterlerinde yer almaktadır (Manners, 2000: 33; Manners, 2002: 240). Manners temel normlara ilaveten, AB yasa ve uygulamalarında öne çıkan sosyal dayanışma, ayrımcılıkla mücadele, azınlıkların korunması ve iyi yönetim ilkelerini minör normlar olarak tanımlamıştır (Manners, 2002: 243). Ancak tüm bu tanımlamalar Birliğin normatif güç olarak tanımlanması için yeterli değildir. Normların, politikalar aracılığıyla eyleme dönüşmesi koşuluyla AB normatif güç olacaktır.

Manners’a göre, AB’nin normatif güç olup olmadığını belirleyen kriter, demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler, sürdürülebilir kalkınma ve sosyal dayanışma gibi temel ilkelerin üçüncü ülkeler tarafından kabul görmesi ve bu yönde davranmaya ikna ederek, örnek teşkil etmesidir. Normatif güç, ulusal çıkarlar için kullanılabilecek bir dış politika aracı değil; hem kurucu hem de söylemsel uygulamaların bir parçasıdır (Manners ve Diez, 2007: 179; Manners, 2002: 240-241). Gerek kurucu antlaşmalarında, gerekse AB liderlerinin söylemlerinde önemli bir yere sahip olan norm ve değerler AB’nin hayati özelliklerinden biridir. Ancak AB’nin normatif güç konusunda, söylemleri ile realitesi arasında büyük bir uçurum vardır (Bouris, 2011: 100). Normlar ile çıkarlar arasındaki ikilikten kaynaklanan bu uçurum, normatif güç Avrupa fikrinin en çok eleştiri alan yanını oluşturmaktadır.

2. BÖLÜM: 2008 EKONOMİK KRİZİ: FİNANSAL KRİZİN MERKEZ ÜSSÜ AVRUPA

Avrupa Birliği, “parasal birlik” ile “siyasal birlik” oluşumlarının karşılıklı ilişkisinden meydana gelen bir oluşumdur. Siyasal birlik kararlarının uygulanabilmesi, ekonomik, parasal, hukuksal ve benzeri koşullara bağlı olduğundan, parasal bütünleşme sağlanmadan siyasal bütünleşmenin gerçekleşmesi mümkün değildir (Dedeoğlu, 2006: 311-320). Dolayısıyla AB kurulduktan sonra her ne kadar siyasi, sosyal ve hukuksal yönleri bir hayli gelişerek, ön plana çıkmış olsa da Birliğin temel taşlarını ekonomik gerekçeler oluşturmaktadır (Özdemir, 2011: 77).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kıtasında barış, güvenlik ve iş birliği arayışının bir ürünü olan AB, Avrupalı devletleri ortak çıkarlar temelinde bir araya getirmeyi amaçlamıştır. Jean Monnet ve Robert Shuman tarafından planlanan Avrupa ekonomik entegrasyonu, 1951 Paris Antlaşması’yla kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’yla (AKÇT) ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda gümrük vergisi, kota ve tüm kısıtlayıcı uygulamalar rafa kaldırılmış ve kömür ile çelik kaynakları birleştirilmiştir. 1957 yılındaki Roma Antlaşmasıyla ekonomik entegrasyonu güçlendirmek konusunda çok daha iddialı bir adım atılmıştır. Bu antlaşmayla insanların, sermayenin, malların ve hizmetlerin serbestçe dolaşabileceği bir Avrupa pazarı oluşturmayı amaçlayan Avrupa Ekonomi Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur. Bu aşamada AKÇT’nin kapsamı genişletilerek iş hayatı dahil tüm ekonomi sektörünü kapsamı ve Avrupa pazarının “ortak pazar” adını alması kararlaştırılmıştır. Ekonomik alandaki derinleşme hareketlerinin ardından üye ülkeler,¹⁵ ilk etapta birbirleri arasındaki tarifeleri yılda %10 oranında azaltmış ve ilerleyen süreçte birbirlerinden hiç vergi almamayı ve dünyanın diğer ülkelerine karşı da ortak gümrük vergisi uygulamayı kabul etmişlerdir. Böylece Batı Avrupa ülkelerinin ekonomilerini birbirlerine bağlı ve uyumlu hale getirmeleri sayesinde entegrasyon “daha yakın bir birliğe”¹⁶ doğru ilerlemiştir.

Avrupa Topluluğu’nun egemenliğini kayda değer ölçüde genişleten ilk anlaşma olan Avrupa Tek Senedi (1986) temelde ekonomik hedeflere odaklanarak, Avrupa ortak

¹⁵ Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg.

¹⁶ Daha yakın birlik (ever closer union): Roma Antlaşması’nın önsözünde imzacı devletlerin Avrupa halkları arasında giderek daha yakın bir birliğin temellerini atmaya kararlı olduklarını belirtmek için yer verdikleri ifadedir.

pazarını oluşturma planlarını yeniden canlandırmıştır. Avrupa entegrasyonu Maastricht Antlaşması'yla (1992) birlikte salt ekonomik ve sosyal politikalar düzeyine ek olarak, siyasal entegrasyon boyutuyla tanışmış ve üç sütunlu bu yapıya Avrupa Birliği adı verilmiştir (Roskin ve Berry, 2014: 336-343; McCormick, 2015: 89; Tezcan, 2012: 61-80). Avrupa entegrasyonunun oluşum ve gelişim sürecindeki bu aşamalar, ekonomik alandaki entegrasyonun Avrupalı devletlerin barış, güvenlik ve iş birliği arayışının merkezinde yer aldığını göstermiştir. Bu bağlamda ekonomik entegrasyon, uluslararası politik ekonomi dengesinde önemli bir yere sahip olan ve dünya üzerindeki ekonomik blokların ilk ve en büyük örneğini teşkil eden AB'nin temelini oluşturmaktadır.

AB, kuruluşundan yaklaşık kırk yıl sonra ortak Ekonomik ve Parasal Birlik alanını oluşturmuş (Akçay, 2013: 25; Şenses ve Öniş, 2013: 178) ve Euro Bölgesi'nin kurulmasıyla birlikte çok daha iddialı bir proje haline gelmiştir. AB'de tek para politikasını hayata geçiren kurumsal mimarinin tesis edilmesi, entegrasyon destekçileri tarafından “ekonomik bir karardan çok daha fazlası” olarak değerlendirilmiş ve bu adımın diğer alanlardaki entegrasyonu teşvik edeceği fikrini gündeme getirmiştir.¹⁷ 2007 yılına kadar mali entegrasyon alanında kaydedilen ilerlemeler, gerek para gerekse sermaye piyasaları açısından AB mali entegrasyonunun ve daha da önemlisi finansal istikrarın ve güvenin tesis edildiği fikrini desteklemiştir. Ancak Birliğin mali entegrasyonu ilerleten tüm bu adımlarının ardından ortaya çıkan 2008 Ekonomik Krizi, AB mali sisteminin yapısal eksikliklerinin ve çok fazla reforma ihtiyacı olduğunu altını çizmiştir (Erdoğan, 2011: 94-95).

2007 yılında ABD'nin finans sektöründe ortaya çıkan kriz, çok kısa bir zaman içerisinde ABD finans sisteminin tamamına sirayet etmiştir. ABD'nin dördüncü büyük yatırım bankası olan Lehman Brothers isimli şirketin, eylül 2008'de 683 milyar dolarlık borçla iflas etmesi, krizin küresel ekonomik sistemde büyük bir değişime yol açacağını sinyallerini vermiştir. Nitekim birçok banka ve finans kuruluşunun sırasıyla iflas etmesinin ardından, kriz tüm dünyaya yayılmış ve özellikle Avrupa kıtasında büyük bir yıkım yaratmıştır. 2009 yılında Dünya Gayri Safi Yurt İçi Hasılası (GSYİH) %-1.6 ve ABD'nin GSYİH'sı %-2.5 küçülürken, AB GSYİH'nın %-4.3 küçülmesi mali krizin yeni

¹⁷ Halihazırda Euro Bölgesinde bulunan ülke sayısı 20'dir (Hırvatistan 1 Ocak 2023'te katıldı). Euro, 1 Ocak 1999 tarihinde resmi para birimi olarak kaydi olarak yürürlüğe girmiş ve 1 Ocak 2002 tarihinde tedavüle girmiştir. Danimarka ve İsveç, Maastricht Antlaşması'nda yer alan ayrıcalıklara istinaden Euro'ya geçmemiştir. Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Romanya ise gerekli koşulları yerine getirdikten sonra Euro Bölgesi'ne katılacak olan AB üyeleridir.

merkez üssünün Euro Bölgesi olduğunu ortaya koymuştur (The World Bank, t.y.; European Commission, 2009; Baldwin ve Gros, 2015).¹⁸ Krizin ortaya çıkmasından önce en güçlü dönemlerinden birini yaşayan AB ekonomisi, 2008 Ekonomik Krizi'yle birlikte çok ağır bir darbe almıştır. Bu süreçte temel ekonomik sektörlerde yaşanan düşüş, Avrupa ekonomisindeki güçlü büyümenin durmasıyla sonuçlanmıştır (Welch, 2011: 481-483).

Küresel mali krizin AB ekonomisi üzerinde ne denli büyük bir etki yarattığının anlaşılması açısından üye ülkeler bazındaki Kredi Temerrüt Takas (Credit Default Swap)¹⁹ primlerinin değişimi büyük önem taşımaktadır. 2008 yaz aylarında primler 40 baz puan seviyesindeyken, aniden yükselmeye başlamış ve krizin etkisiyle üye devletlerin primlerinde büyük farklılıklar oluşmuştur.²⁰ 2009 Şubat ayında İrlanda'nın Kredi Temerrüt Takas primi 350 puanı, Yunanistan'ın primi 250 puanı ve İtalya'nın primi 150 puanı aşmıştır. Ekonomik Kurtarma Planı sayesinde 2009 ortasında risk primleri bir nebze olsa azalmış olsa da krizin Euro alanına yayılmasıyla birlikte primlerdeki yükselme devam etmiştir (Heinz ve Sun, 2014; Erdoğan, 2011: 107-108).

2008 Ekonomik Krizi'yle birlikte Avrupa 1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonraki en büyük meydan okumayla, AB ise tarihindeki en keskin ekonomik daralmayla yüzleşmiştir. Güney Avrupa ülkelerinin bankacılık ve kamu sektörlerinde yaşanan borç krizi, AB üyesi devletler arasında karşılıklı bir borç sarmalına dönüşerek, Euro Bölgesi'nde büyük bir mali krize yol açmıştır. AB bu büyük ekonomik şoka hazırlıksız yakalandığı için krize müdahale konusunda yeterli siyasi iradeyi gösterememiş ve üye devletler arasındaki koordinasyonu sağlayarak etkili bir yanıt üretememiştir (Jones ve diğerleri, 2015: 1011; Akçay, 2013: 27; Gros ve Baldwin, 2010). Bu safhada yalnızca AB'nin mali alandaki politikaları etkilenmemiş, kurumun var olma sebebi sorgulanır hale gelmiş ve ekonomik entegrasyonun temelleri derinden sarsılmıştır. Dışsal şok ile tetiklenen ve kurum için hayati bir mesele haline gelen bu krizin akabinde kurum içinde Birliğin değerlerinin ve geleceğinin sorgulandığı bir güven krizi yaşanmıştır. Üyelerin kuruma duyduğu güveni ve sadakatini zedeleyen bu çoklu kriz ortamına dayanışma

¹⁸ 2010 ve 2018 yılları arasında Dünya %2.9, ABD %2.1 büyürken, AB %1.5 büyümüştür.

¹⁹ Kredi Temerrüt Takası, borçlu pozisyonundaki ülkenin borcunu ödeyememe ihtimaline karşı, alacaklının hakkını garanti eden finansal araçtır. Taraflar arasında bir tür sigortalama işlemi olarak da düşünülebilir.

²⁰ Mali doktrin açısından beklenti, aynı merkez bankasının ve aynı para biriminin olduğu Birlik'te, üye devletlerin ihraç ettikleri borçlanma senetlerinin itibarlarının yakın seviyelerde olması yönündedir. Ancak Ekonomik Kriz sonrasında, AB üyesi devletler arasında ciddi bir prim farklılığı oluşmuştur.

eksikliğinin ve siyasi krizlerin de eklemelenmesiyle birlikte AB, tarihinin en büyük sınamasıyla karşı karşıya kalmıştır.

Yunanistan'da iktidara gelen Papandreou hükümetinin,²¹ Karamanlis hükümetinin bütçe hesapları konusunda kamuoyunu yanlış bilgilendirdiğini açıklamasıyla birlikte Euro Bölgesindeki krizin fitili ateşlenmiştir. Papandreou Yunanistan'ın 2009 yılındaki bütçe açığının GSYİH'nın %12,7'si düzeyinde²² ve kamu borcunun ise 300 milyar Euro'nun üzerinde olduğunu kamuoyuyla paylaşmıştır. Yunanistan ekonomisinin Karamanlis hükümetinin açıklamalarından çok daha kötü olduğunun anlaşılması üzerine Ekonomik Krizin ilk dalgası Yunanistan'da ortaya çıkmıştır. Bu gelişmenin ardından Moody's, Standard and Poors ve Fitch gibi uluslararası dereceleme kuruluşları Yunanistan'ın kredi notunu düşürmüştür (Ergin, 2013: 6-7). Bu dönemde artan faiz oranlarının etkisiyle, Yunanistan'ın sermaye piyasalarından borçlanması ve borçlarını ödeyebilmesi imkansız hale gelmiştir. Kasım 2009'dan itibaren devlet tahvili²³ faizi oranlarının sürekli olarak artması, kronik cari açık problemleri bulunan Yunanistan'ı iflasın eşiğine getirmiştir (Frieden ve Walter, 2017: 376).

Euro Bölgesi'ni krize sürükleyen domino etkisinin ilk taşı olan Yunanistan, krizin tetiklenmesinde kritik bir aktör olmuştur. AB, hükümetler arasında yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle Yunanistan'da patlak veren bu krize yönelik hızlı ve etkili çözümler üretememiştir (Gülmez ve Colella, 2019: 442). Böylece Yunanistan'da büyüyen Ekonomik Kriz İrlanda, Portekiz ve İspanya'ya sıçramıştır. Bu ülkeler sırasıyla temerrüde düşerken,²⁴ uluslararası piyasalar²⁵ tarafından potansiyel kriz ülkesi olarak görülen İtalya da temerrüde düşen diğer ülkeler gibi riskli ülkeler kategorisine konulmuştur (Akçay, 2013: 27). Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ın borçlarını ödeyememesi durumunda Euro Bölgesi'ndeki bankacılık sisteminin bir bütün olarak iflas edeceğinin gündeme geldiği bu kaotik süreçte, ekonomik kriz AB için büyük bir meydan okumaya dönüşmüştür.

²¹ 30 Kasım 2009 tarihinde yapılan genel seçimlerde Karamanlis iktidarı son bulmuştur.

²² Karamanlis hükümetinin açıkladığı rakamın iki katı.

²³ Devlet tahvili devletin bir yıldan uzun vadeli borçlanma ihtiyaçlarını karşılamak için çıkarılan borç senetleridir.

²⁴ Temerrüde düşmek, bir borçlunun borç sözleşmesinde belirlenen hüküm ve koşullarına göre borç verene borçlarını ödeyememesi durumudur.

²⁵ Moody's, Standard and Poors ve Fitch.

2.1. 2008 Ekonomik Krizi'nin Kaynağı: Politik Ekonomi Paradoksu ve “Tembel Güneyliler”

2008 Ekonomik Krizi'nin nedenlerine bakıldığında, krizin Avrupa Birliği için varoluşsal bir meydan okumaya dönüşmesinde hiçbir unsurun tek başına “sorumlu” ya da “suçlu” olmadığı görülecektir. Krizin faturasının kesildiği Güney Avrupa ülkelerinin (Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya) 1999-2008 yılları arasındaki “birim iş gücü maliyeti”²⁶ madalyonun bir yüzüne işaret etmektedir. Madalyonun diğer yüzünü ise, Euro Bölgesi'nin mimarisindeki yapısal eksiklikler oluşturmaktadır (Kutlay, 2013: 172-173). Üye devletlerin mali yetersizlikleri ve kriz yönetiminde başarısız performans sergilemeleri Ekonomik Krizin başlangıç noktasını oluştursa da, küresel mali krizin Euro Bölgesi Krizi'ne evrilmesinde AB'nin yapısal ve kurumsal faktörlerinin etkisi çok daha büyüktür. Bu bağlamda mali krizin, Euro Bölgesi'nde derin bir Ekonomik Krizi tetiklemesinin nedenlerinden birini, krizin ortaya çıktığı süreçte AB'nin kurumsal araçları ve organlarıyla krize yönelik yeterli siyasi iradeyi gösterememesi oluşturmaktadır (Tsoukalis, 2011: 25-26; Dabrowski, 2009: 6-7). Ulusüstü ve hükümetlerarası nitelikleri bünyesinde barındıran AB'nin karmaşık yapısı, karar alma mekanizmasına ve politika oluşturma sürecine sirayet ettiği için AB krize yönelik koordineli ve ivedilikle yanıt üretememiştir (Tezcan, 2012: 283-284). Bu süreçte üye devletlerin çıkarları ile Birliğin çıkarları arasında yaşanan uzlaşmazlık, karar alma ve politika oluşturma sürecini daha da yavaşlatmıştır.

Girift bir örgütlenme yapısına sahip olan AB'nin kurumsal yapısındaki ikilik, Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) alanının kurumsal tasarımına da yansımıştır. 1999 yılında Ekonomik ve Parasal Birlik'in hayata geçirilmesiyle birlikte, üye devletler para politikasındaki yetkileri ulusüstü otoriteye devretmişlerdir. Bu kapsamda Avrupa Merkez Bankası (AMB) para politikasından sorumlu otorite haline gelmiş ve AMB'nin uyguladığı faiz politikası tüm üyeler için bağlayıcı olmuştur. Ancak devletlerin para politikalarının “topluluk düzeyine” yükseltilmesine karşın, maliye politikaları ulus devlet düzeyinde kalmıştır. Üye devletlerin maliye politikalarındaki egemenliklerinden feragat etmemesi üzerine, bu konudaki politikalar ulusal karar alıcıların tekelinde uygulanmaya

²⁶ Birim iş gücü maliyeti, bir birim iş üretmek için yapılması gereken ortalama iş gücü harcamalarını ifade etmektedir. Toplam ücret ödemeleri üretime bölünerek hesaplanır.

devam etmiştir (Amsterdam Consolidated Version, 1997; Kutlay, 2011).²⁷ Öniş ve Kutlay EPB alanında ortaya çıkan bu asimetriyi “ekonomik bütünleşme/siyasi parçalanmışlık” paradoksu olarak tanımlamaktadır (Öniş ve Kutlay, 2012: 3-10).

Merkezileşmiş para politikası ile devletsel egemenliklerin etkin olduğu maliye politikası arasındaki mevcut paradoks, AB’nin karar alma mekanizmasını hantallaştırmıştır. Mali konuların devletlerin ulusal yetki alanında olması, AB’yi büyük ölçekli mali transferleri destekleme yeteneğinden yoksun bırakmıştır (Germain ve Schwartz, 2014: 1106-1107). Bu durum, AB’nin krize karşı ortak bir mekanizmayla harekete geçmesini engellerken, krize yönelik doğaçlama ve parça parça önlemler almasına yol açmıştır. Özetle AB’nin 2008 yılında yaşadığı Ekonomik Krizin kaynağı, Güney Avrupalı devletlerin yerel düzeydeki başarısızlıklarını vurgulayan, “tembel güneyliler, çalışkan kuzeyliler” şeklinde özetlenebilecek indirgemeci yaklaşımdan çok daha fazlasıdır (Kutlay, 2013: 172-173).

Dönemin Avrupa Komisyon Başkanı Romano Prodi Aralık 2001’de Euro banknotları piyasaya sürülmeden hemen önce “Eminim Euro bizi yeni bir dizi ekonomik politika aracı uygulamaya mecbur edecektir. Şimdi bunu önermek politik olarak imkansız, ama bir gün bir kriz olacak ve yeni enstrümanlar yaratılacak.” (Jones ve diğerleri, 2015: 1017-1018) sözleriyle ortak para ve ayrı maliye politikasının EPB’de yaratacağı sorunlara dair öngöründe bulunmuştur. Bu sözler aynı zamanda maliye politikasının ademi merkezîyetçi bir yapıda olmasından dolayı ekonomik entegrasyondaki ilerlemelerin istenilen ölçüde uygulanamadığını ortaya koymaktadır. Nitekim yaşanan 2008 Ekonomik Krizi döneminde oluşturulan kurumsal yenilikler Prodi’nin öngörüsünü doğrulamıştır.

Küresel mali krizin Euro Bölgesi Krizi’ne evrilmesine yol açan bir diğer faktör, Avrupalı devletlerin yerel düzeydeki başarısızlıkları ve üye devletler arasındaki makroekonomik farklılıklar ve dengesizliklerdir.²⁸ Yunanistan, İrlanda, İspanya, İtalya ve Portekiz gibi cari açık veren ve ekonomileri iç talebe dayanan ülkeler ile Almanya, Avusturya, Fransa, Lüksemburg, Belçika ve Hollanda gibi cari fazla veren ve ekonomileri ihracata dayanan

²⁷ Maastricht Antlaşması, üye devletlerin oy birliğiyle hareket ederek, Avrupa Merkez Bankası’na finansal denetim konusunda yetki verebileceklerine dair bir hüküm içermesine karşın, Avrupalı liderler finansal konularda düzenleyici otoritenin AB düzeyinde merkezileştirilmesini reddederek, bu alanda ulusal egemenliklerini korumuşlardır. Böylece finansal sisteminin düzenlenmesi ve denetimi üye devletlerin yetkisinde kalmaya devam etmiştir. Politik ekonomi perspektifinden bakıldığında Euro Bölgesindeki para politikalarının merkezi, maliye politikalarının ise ademi merkezîyetçi bir yapıda olması iktisadi açıdan en fazla yararı sağlarken, siyasi açıdan risk oluşturmaktadır.

²⁸ Makroekonomik dengesizlik, bir ekonominin temel bileşenlerindeki anormal durumları ifade eder. Bir ülkenin makroekonomik dengesini etkileyen başlıca etkenler, iç kaynaklı bütçe açıklarının artması, enflasyon ve durgunluğun artması, yüksek borç seviyeleri, finansal sektör zayıflıklarıdır.

lkeler arasında kriz öncesi döneme dayanan asimetrik gelişen birikim modeli mevcuttur (Uzgören, 2020: 274-276). Makroekonomik farklılıklardan dolayı, Güney Avrupa ve Kuzey Avrupa lkeleri 2008 Ekonomik Krizi'nden farklı düzeylerde etkilenmişlerdir. Nitekim Ekonomik Krizi'yle birlikte cari açığı artan ve aşırı borçlanan Yunanistan, İspanya, Portekiz, İtalya gibi Güney Avrupa lkeleri iflasın eşiğine gelirken, Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa gibi Kuzey Avrupa lkeleri krizden daha az etkilenmiştir. Kuzey ve Güney Avrupalı lkeler arasındaki makroekonomik farklılaşmanın dinamikleri, Euro Bölgesi'nin oluştuğu döneme dayanmaktadır. Portekiz, İrlanda, İtalya,²⁹ Yunanistan, İspanya lkeleri, Euro Bölgesi'ne katılma kriterleri olarak belirlenen Maastricht Kriterlerini³⁰ (zellikle de kamu borcu ve bütçe açığı konusundaki mali disiplin kriterleri) karşılamadıkları halde Euro Bölgesi'ne dahil edilmişlerdir. İtalya ve Yunanistan'ın kamu borcu düzeyi, finansal krizin çok öncesinde olması gerekenden yüksek düzeyde seyretmiştir. Ortak parasal birliğe katılmak için yakınsama kriterlerini taşımayan bu iki ülkenin kamu borçlarının, GSYİH'larına oranı %60'ın çok üzerindedir. 1999 yılında Euro Bölgesine katılan İtalya'nın, katıldığı tarihteki kamu borcunun, GSYİH'ne oranı %113, 2001 yılında Euro Bölgesine katılan Yunanistan'ın katıldığı tarihteki kamu borcunun, GSYİH'ne oranı ise %103,7'dir. Bu veriler, Güney Avrupa lkelerinin yüksek kamu borçlarının evveliyatı olduğunu ve Euro Bölgesine katılmak için belirlenen ekonomik kriterleri karşılamadıklarını göstermektedir (Akçay, 2006: 248; Nölke, 2016: 141-142). AB liderleri bu süreçte mali disipline dair gerekli kriterleri karşılamayan bu devletlere esneklik tanıyarak Euro Bölgesine dahil olmalarını sağlamıştır (Akçay, 2013: 25-26). Avrupalı liderlerin ortak parasal birliğe geçildiği safhada bazı üyelerinin mevcut eksiklikleri yamayarak görmezden gelmeleri, EPB'nin tamamlanmamıř³¹ mimarisinin en başından eksik inşa edildiğini ortaya koymaktadır

²⁹ AB'nin kurucu ye ülkesi olan İtalya Euro Bölgesi'ne 1 Ocak 1999 tarihinde katılmıştır.

³⁰ Avrupa Yakınsama Kriterleri olarak da bilinir. AB'ye ye devletlerin, Ekonomik ve Parasal Birlik'e katılabilmeleri için gerçekleştirmesi gereken özel koşullardır.

1. Fiyat İstikrarı: ye devletlerin yıllık ortalama enflasyon oranı, fiyat istikrarı açısından en iyi performans gösteren (en düşük enflasyon oranına sahip)  ye devletin enflasyon oranı ortalamasını 1,5 puandan fazla aşmamalıdır.

2. Mali Disiplin: AB yesi devletlerin toplam kamu borçlarının, GSYH'lerine oranı %60'ı aşmamalıdır. AB yesi devletlerin bütçe açıklarının, GSYH'lerine oranı %3' aşmamalıdır.

3. Faizler: ye devletlerde 12 aylık dönemde uygulanan faiz oranı, fiyat istikrarı açısından en iyi performans gösteren 2 ye devletin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

4. Devalüasyon: ye devletlerin parası, son 2 yıl içinde başka bir ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

³¹ "Ekonomik ve Parasal Birlik'in tamamlanmamış mimarisi" ifadesiyle AB'nin ortak para ve farklı maliye politikası benimsemesi kastedilmiştir.

(Jones, 2015: 1010-1034). AB EPB'nin oluşum sürecinde yok saydığı bu eksikliklerin bedelini 2008 Ekonomik Krizi'nde ödemiştir.

Özetle ulusal liderlerin ulusüstü düzeyde bir bankacılık düzenleme sistemini tercih etmemeleri, ülke içi siyasi dinamiklerin etkisiyle en düşük ortak paydada anlaşmaya varıldığını ve finansal alandaki iş birliğinin ulusal çıkarlarına uygun olmadığını göstermektedir (Moravcsik, 1991: 26). Ekonomik ve parasal alanda entegrasyonu tercih ederken, bankacılık düzenlemelerinin daha fazla merkezileştirilmesine; bir başka deyişle Avrupa entegrasyonunun derinleşmesine direnen devletlerin bu tercihleri (siyasi açıdan hassas olduğu gerekçesiyle), zayıf ve kırılğan bankacılık sistemi ve parçalı bir Ekonomik ve Parasal Birlik alanı yaratmıştır (Jones ve diğerleri, 2015: 1018-1020). Farklı büyüme stratejileri izleyen üye devletleri bir araya getiren parasal birlik alanının oluşturulmasının ardından Kuzey Avrupa ülkeleri arz yönlü reformlarını güçlendirirken, Güney Avrupa ülkeleri düşük maliyetlerle borçlanmaya devam etmiştir (Schimmelfennig, 2015: 180). Kısacası ortak parasal birlik alanının inşası, üye ülkeler arasındaki ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya yetmemiştir. Üye devletler arasındaki makroekonomik farklılıklar ve yeknesak para politikası ile ulusal maliye politikası arasındaki asimetrisinin bir araya gelmesi neticesinde, 2008 Ekonomik Krizi EPB alanı için varoluşsal bir tehdit olarak algılanmıştır.

2.2. Avrupa Birliği'nin 2008 Ekonomik Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi

2008 Ekonomik Krizi Euro Bölgesi'nin tamamından sorumlu ve ulusüstü yetkilerle donatılmış bankacılık otoritesinin eksikliğini ve AB'nin sistemik düzeyde krize müdahalede edebileceği kurumsal yapıya sahip olmadığını ortaya koyması açısından (Akçay, 2013: 27; Kutlay,2013: 172; Kutlay, 2011: 90) Avrupa entegrasyonu için ciddi bir meydan okuma teşkil etmiştir. Tamamlanmamış Ekonomik ve Parasal Birlik ile kurumsal koordinasyon sorunlarını gün yüzüne çıkaran ekonomik krize yönelik üye devletlerin farklı politika tercihlerinde bulunması krizi daha da derinleştirmiştir. Krizden etkilenen ve etkilenmeyen üye devletlerin ulusal tercihlerindeki farklılık krizin açılmasını güçleştirmiştir. Yapısal ve kurumsal eksikliklerin, iş birliğini tercih etmeyen üye devletlerin kurumsal tercihleriyle birleşmesi neticesinde, AB ilk etapta krize yönelik kapsamlı, koordineli ve ortak çözümler üretmede başarısız olmuştur. AB krizin ortaya

çıkıldığı ilk dönemde krize yönelik, aşamalı, kapsamlı ve uzun vadeli çözümler yerine; parçalı, yüzeysel ve kısa vadeli reformlar uygulamayı tercih etmiştir.

2008 Ekonomik Krizi'ne yönelik AB'nin kurumsal yanıtının neden geçici reformlardan oluştuğuna ve bu yanıtta üye devletlerin tercihlerinin ne denli etkili olduğuna dair liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanları anlamlı açıklamalar sunmaktadır. Bu bağlamda kriz dönemlerinde karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde artan merkezileşme süreci dikkate alındığında, AB'nin ekonomik krize yönelik kurumsal yanıtında üye devletlerin merkezi bir konumda oldukları görülecektir (Schimmelfennig, 2018: 1580-1581; Verdun ve Laursen, 2020: 1-3; Schimmelfennig, 2021: 64-65).

Entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde üye devletlerin ulusal tercihlerini şekillendiren en temel şey ise hükümetlerin ulusal çıkarlarıdır. Bu açıdan bakıldığında ekonomik krizden etkilenen Güney Avrupa ülkelerinin iş birliği ve entegrasyona yönelik tercihleriyle, krizden etkilenmeyen Kuzey Avrupa ülkelerinin iş birliğini reddeden tutumları ulusal çıkarları doğrultusunda verilmiş kararlardır. Her iki grupta yer alan ülkeler ekonomik çıkarlarını önceleyen tercihlerde bulunmuşlardır. Nitekim Güney Avrupalı devletler, ekonomik çıkarlarını varoluşsal düzeyde tehdit eden bu krizden çıkabilmek için ortak politikalara ihtiyaç duyarken; Kuzey Avrupalı devletler uzun vadeli ve kalıcı reformları ulusal ekonomilerine külfet olarak gördüklerinden başlangıçta kolektif eyleme geçmeyi reddetmişlerdir. Bu safhada krizin ekonomik entegrasyon alanı için ne denli büyük bir tehlike olduğunu fark edemeyerek Kuzey Avrupalı devletler, çözümün yük ve maliyetinden kaçmayı ekonomik çıkarları açısından daha kazançlı bulmuşlardır. Bu süreçte Kuzey ülkeleri, göreceli güçlerinin (Moravcsik , 1991: 25-26) sağladığı avantajdan faydalanarak kurumun karar alma süreçlerini etkilemişlerdir. Böylece güçlü üyelerinin tercihleri doğrultusunda politikalar izleyen AB, krize yönelik bütüncül ve çok taraflı çözümler üretmede başarısız olmuştur (Jones ve diğerleri, 2015: 1014-1015). Birliğin, bazı üye devletlerinin lehine çalıştığını gösteren bu gelişmeler neticesinde AB'nin kurumsal imajı zarar görmüştür. Aynı zamanda Kuzey Avrupa ülkelerinin ekonomik krizi Güney Avrupa ülkelerinin sorunu olarak görmesi ve bu ülkeleri suçlayarak yalnız bırakmaları üyeler arasındaki dayanışma sorununu gün yüzüne çıkarmıştır. İlk etapta krizin yarattığı şokun etkisiyle sarsılan AB, krize çözüm üretme safhasında üyeler arasında ortaya çıkan bölünmelerle sınanmıştır.

Üye devletlerin ekonomik paradigmlar etrafında şekillenen güç mücadelesinde farklı önceliklere sahip olması (Moravcsik, 1998: 6-7), dayanışma krizine yol açmıştır. Bu süreçte Kuzey Avrupalı devletlerin iş birliğini tercih etmeyerek, iflasın eşiğindeki Güney Avrupa devletlerini yalnız bırakmaları AB mevzuatında yasal zemine oturtulmuş olsa da bu durum kurum içindeki birlik ve dayanışma ruhuna ağır hasır vermiştir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 125. maddesinde,³² “Birliğin ve üye devletlerin, diğer üye devletlerin taahhütlerinden sorumlu olmayacaklarını veya taahhütlerini üstlenmeyeceklerine” yer verirken; aynı antlaşmanın 123. maddesi ise,³³ “Avrupa Merkez Bankası'nın AB'ye veya üye ülkelere kredi tahsis etmesini yasaklamaktadır.” Üye devletlerin zorunlu bir dayanışma mekanizmasına tabi olmadığına yer veren ve Birliğin, üye devletlere doğrudan yardım yapmasını yasaklayan bu maddeler, ekonomik krizin zorlu sınamasına maruz kalan Güney Avrupa ülkelerinin, yalnız bırakılmasına zemin hazırlamıştır. Bu doğrultuda ekonomik krizden etkilenmeyen Kuzey Avrupa ülkeleri, Maastricht Antlaşması'yla uygulamaya geçen eksik yönetim mimarisinin etkisiyle tek taraflı politikalar izlemeyi tercih etmiştir.

Krizin ortaya çıktığı dönem	Kuzey-Güney bölünmesi ve üyeler arasında suçlama yarışı
Krizin derinleştiği dönem	Çok taraflılığın işlerlik kazanması ve iş birliğine gidilmesi

Tablo 3: AB'nin 2008 Ekonomik Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

AB'nin temelini oluşturan çok taraflılığın işletilemediği ve dayanışma eksikliğinin görüldüğü bu dönemde krize yönelik kapsamlı ve kalıcı reformlar, ulusal çıkarlarını entegrasyonun çıkarlarından üstün tutan Kuzey Avrupalı devletler tarafından engellenmiştir. Ancak krizin kısa süre içinde ileri düzey ekonomik entegrasyon olan Euro

³² 125(1) madde; Birlik bir projenin ortak yürütülmesi için karşılıklı mali garantilere hâlel gelmeksizin, üye devletlerin, üye devletlerin merkezi yönetimlerinin, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamlarının, kamu hukukuna tabi diğer organlarının veya kamu teşebbüslerinin taahhütlerinden sorumlu olmayacak ya da bu taahhütleri üstlenmez. Bir üye devlet, bir projenin ortak yürütülmesi için karşılıklı mali garantilere hâlel gelmeksizin, bir diğer üye devletin merkezi yönetimlerinin, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamlarının, kamu hukukuna tabi diğer organlarının veya kamu teşebbüslerinin taahhütlerinden sorumlu olmayacak ya da bu taahhütleri üstlenmez

³³ 123(1) madde; Avrupa Merkez Bankası'nın ve üye devletlerin merkez bankalarının, Birlik kurumları, organları, ofisleri veya ajanslarına, üye devletlerin merkezi yönetimlerine, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamlarına, kamu hukukuna tabi diğer kuruluşlarına veya kamu teşebbüslerine, açık kredi kullanma imkanı veya diğer her türlü kredi kolaylığı sağlamaları ve bunların borçlanma araçlarının Avrupa Merkez Bankası veya üye devletlerin merkez bankaların tarafından doğrudan alınması yasaktır.

Bölgesi'ne yayılması, EPB alanının dağılma ihtimalini gündeme getirmiştir (Jones ve diğerleri, 2015: 1011-1012). Bu yeni dönemde krizin yalnızca Güney Avrupa ülkeleri için tehdit oluşturmadığının ve krizin Euro Bölgesi'ni tehdit ettiğinin farkına varan Kuzey Avrupalı liderler, politika değişikliğine giderek Euro alanını korumaya yönelik önlemler almaya başlamıştır.

Özetle 2008 Ekonomik Krizi'nin EPB alanını tehdit etmesi üye devletler arasında yüksek karşılıklı bağımlılık üretmiştir (Biermann ve diğerleri, 2017: 249). Ekonomik alandaki iş birliğinin kaybının maliyetlerinin, krize yönelik üretilcek çözüm mekanizmasının maliyetlerinden daha yüksek olduğunu anlayan Kuzey Avrupalı devletler krize yönelik çözüm arayışına girmişlerdir. Bu kapsamda Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (The European Economic Recovery Plan) oluşturulmuş ve kriz çözümü yolunda ilk adım atılmıştır. Avrupalı devletlerin ekonomik krizi ortak bir sorun olarak görmesinin ardından devreye giren AB kurtarma paketleri, iflasın eşiğindeki ülkeleri kurtarmak için geç kalınmış bir müdahale olurken, yardımların miktarı açısından da yetersiz kalmıştır (Kutlay, 2013: 175). AB krize yönelik izlediği bu politikanın Güney Avrupalı devletleri krizden kurtarmak için yeterli olmadığını anladığında ise Avrupa İstikrar Mekanizması yoluyla harekete geçmiştir.

Ancak Kuzey Avrupalı ülkelerin borçlu ülkelere yapısal reformlar ve mali kemer sıkma politikaları karşılığında mali yardımda bulunmayı taahhüt eden bir Mutabakat Zaptı imzalatmaları, üyeler arasındaki iş birliğinin Birliğin temel norm ve değerlerine uygun olarak işlemediğini göstermiştir (Baccaro ve diğerleri, 2022: 3-4). Birliğin yardımlarından faydalanabilmek için bu anlaşmayı imzalamak durumunda kalan Güney Avrupa ülkeleri, ekonomik krizin yükü altında ezilen taraf olmuştur. Zira göreceli güçleri ve krizden etkilenme düzeyleri bakımından avantajlı konumdaki Kuzey Avrupalı devletler, hükümetlerarası pazarlıklarda üstün bir konum elde etmeleri sayesinde karar alma sürecini kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Göreceli güçleri ve krizden etkilenme düzeyleri bakımından dezavantajlı konumdaki Güney Avrupalı devletler ise karar alma süreçlerinde belirleyici olamamış ve müzakere sürecinde taviz veren taraf olmuştur.

Kuzey Avrupalı devletler, ortak tahvil çıkarılması, mali sektöre yönelik vergiler yoluyla AB bütçesinin arttırılması, ortak maliye politikası, bankacılık birliği ve siyasi birlik çağrıları gibi kurumsal tercihlerde bulunmuşlardır (TC Dışişleri Bakanlığı, 1 Temmuz

2021). Bu kapsamda 2010 yılında Avrupa Finansal İstikrar Fonu kurulmuş; 2012’de Avrupa Finansal İstikrar Fonu’nun yerini kalıcı bir uluslararası finansman kuruluşu olan Avrupa İstikrar Mekanizması almış, kredi verme kapasiteleri merkezileştirilmiş, ödeme gücüne sahip Euro Bölgesi ülkeleri tarafından garanti edilen tahviller karşılığında borçlu ülkelere konsolidasyon³⁴ önlemleri uygulanmıştır. Tüm bunların yanında İkili Paket, Altılı Paket ve Mali Anlaşma yoluyla EPB’nin önleyici kolu güçlendirilmiş ve İBP’nin (Stability and Growth Pact, 1997; European Council, 1997; Council Regulation, 1997)³⁵ eksiklikleri giderilmiştir (Buti ve Carnot, 2012: 906-909). Ayrıca Bankacılık Birliği ile Euro Bölgesi’ndeki bankaların denetimi merkezileştirilerek Avrupa düzeyine taşınmıştır (De Rynck, 2015: 119-135). Kısacası 2008 Ekonomik Krizi, AB’de maliye politikası koordinasyonuna önemli bir ivme kazandırmıştır.

Krize yönelik geliştirilen çözüm mekanizmalarına bakıldığında, AB’nin finansal piyasaların uyumlaşmasını başarıyla gerçekleştirmesi sayesinde kriz bir fırsata dönüştürdüğü görülmüştür (Ekinci ve diğerleri, 2007) Çünkü bu krizin üye devletlerin ortak kazançlarının yüksek olduğu ve kaybının göze alınamadığı ekonomik entegrasyon alanında yaşanması devletler arasında yüksek karşılıklı bağımlılık üretmiştir. Dolayısıyla üye devletler arasındaki bu bağımlılık AB kurumlarına daha fazla yetki devriyle sonuçlanmıştır (Moravcsik, 1998: 73-76). 2008 Ekonomik Krizi’nden entegrasyona ilişkin çıkan bu sonuç, Jean Monnet’in “AB’nin krizlerden entegrasyon seviyesini ilerleterek çıktığına” (Monnet, 1978) dair söylemini doğrulamıştır.

³⁴ Konsolidasyon kısa vadeli borçlarda uzun vadeli ödeme planlarının yapılması.

³⁵ 1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında Euro’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulanmaya başlayan İstikrar ve Büyüme Pakti, Euro Bölgesinde mali disiplini güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu Pakt, Maastricht yakınsama kriterlerini sağlayarak Ekonomik ve Parasal Birlik’e katılan ülkelerin bu kriterlere uyumunu kalıcı hale getirmeye çalışmıştır. Bu kapsamda İstikrar ve Büyüme Pakti, “önleyici kol” mekanizması ve “düzeltici kol” (aşırı açık prosedürü) mekanizması olmak üzere iki temel mekanizmadan oluşmaktadır. Paktın önleyici kolu kapsamında iki politika aracı bulunmaktadır. İlki, erken uyarı sistemidir. Bu sistem, belirlenen mali kriterlere ilişkin risk barındıran veya aşırı açık görülen üye ülkelerde mali disiplinin yeniden teminini amaçlayan bütçe açığının %3’ün üzerine çıkması ihtimali olan üyelere bütçe sapmalarını belirleyen uyarı niteliğindeki bir mekanizmadır. Bu erken uyarı mekanizmasının amacı, düzeltici kol kapsamındaki aşırı açık prosedürü başlatılmadan, gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamaktır. Pakt’ın ikinci politika aracı ise Komisyon’un maliye politikalarının etkilerine dair üye devletlere ilettiği politika tavsiyeleridir. Bu politika aracı sayesinde Komisyon, üye ülkenin hedeflerinde ciddi bir sapmayı tespit etmesi durumunda bir rapor hazırlamakta; Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) ise bu raporu dikkate alarak erken uyarı mekanizması yoluyla üye ülkeye uyarıda bulunabilmektedir. Düzeltici kol mekanizmasının amacı ise, mali disiplinden sapma eğilimi gösteren üye devletlerin düzeltici önlemler almalarını sağlamaktır. 2005 ve 2011 yılında yapılan reformlarla birlikte Pakta bağlayıcı değişiklikler getirilmiştir.

2.2.1. Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı

Avrupa Birliği, entegrasyonu tehdit eden 2008 Ekonomik Krizi'ne hızlı ve kapsamlı bir yanıt vermek için Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla iş birliğini tercih etmiştir. Bu süreçte üye devletler ve Avrupa Merkez Bankası'yla koordineli biçimde çalışan Avrupa Komisyonu, uygun fiyatlı kredi akışını sürdürmek ve daha güçlü bir mali yönetim sistemi oluşturmak için birtakım tedbirleri uygulamaya koymuştur. Bunlardan ilki, Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (The European Economic Recovery Plan)'dır. Avrupa Komisyonu, küresel finansal krizin üye devletlerin ekonomileri üzerindeki etkileriyle mücadele edebilmeleri için Kasım 2008'de 200 milyar Euro'luk Ekonomik Kurtarma Planı önerisinde bulunmuştur (European Commission, 2009; Welch, 2011: 4484-486). Bu kapsamda AB, 2010 yılında Yunanistan'ı iflastan kurtarmak ve Yunanistan'ın uluslararası piyasalardan borç alabilmesini sağlamak için harekete geçmiştir. Mart ayında gerçekleşen Avrupa Konseyi toplantısında, Euro Bölgesi üyeleri %5 faiz oranıyla üç yıl vadeli 30 milyar Euro'luk kurtarma paketi üzerine anlaşılmıştır. Akabinde Euro Bölgesi'ndeki devletlerin IMF ile yaptıkları Stand-by Antlaşması (IMF, t.y.) ile kurtarma paketi 110 milyar Euro'ya yükselmiştir (IMF, t.y.).

AB bu kurtarma paketini, Güney Avrupa ülkelerinin vergi artışları ve asgari ücretin düşürülmesi gibi mali kemer sıkma politikalarının dayatıldığı bir programı uygulamaları karşılığında vereceğini açıklamıştır (Clements ve diğerleri, 2014: 248-249). Bunun üzerine başka bir seçeneği olmayan dönemin Yunanistan Başbakanı Papandreu, kurtarma paketine karşılık olarak kemer sıkma önlemlerini uygulayacağını taahhüt etmiştir (BBC, 2010). Krizi ulusal politikalarla aşamayan Güney Avrupa ülkeleri, üstün pazarlık gücüne sahip Kuzey Avrupa ülkelerinin dikte ettiği politikaları uygulamak durumunda kalmıştır. Kısacası kurtarma paketine ilişkin yapılan pazarlıklar krizden etkilenmeyen ve güçlü üyelerin tercihleri doğrultusunda sonuçlanmıştır.

Kurtarma paketi kapsamında uygulanan mali kemer sıkma politikaları, Güney Avrupa ülkelerinin borç ödeme kapasitelerini arttırmanın aksine, borç/GSYİH oranında artışa yol açarak tersine bir etki yaratmıştır (Grauwe, 2016: 149-150). 2011'in Temmuz ayında kurtarma paketinin Yunanistan'ın ekonomisini kurtarmada başarısız olduğunun ortaya çıkmasının üzerine AB, 130 milyar Euro'dan oluşan ikinci yardım paketinin açılması konusunda karara varmıştır (Tayfur, 2013: 207). Bu süreçte kemer sıkma önlemlerinin

Yunanistan halkında yarattığı öfkeden dolayı Papandreu ikinci kurtarma paketinin uygulanması konusunda ulusal referandum önerisinde bulunmuştur. Ancak merkez sağ muhalefetin yenilenen AB-IMF anlaşmasını desteklemeyi kabul etmesi üzerine Papandreu referandumu iptal etmiştir (Smith, 2011; Donadio ve Kitsantonis, 2011). Bu gelişmelerin ardından Papandreu istifaya zorlanmış ve ekonomist Lucas Papademos, Kasım 2011’de daha fazla kemer sıkma ve yapısal reformları uygulamakla görevli “teknokratik” bir hükümetin başına getirilmiştir (BBC, 2011).

Yunanistan’a yapılacak yardımı bir pazarlık aracı olarak kullanan Merkel ve Sarkozy, Yunanistan’ın yeni hükümet başkanı Papademos’a, AB mali yardımının Yunanistan’ın mali reformları gerçekleştirmesi koşuluyla vereceğini iletmiştir (Brown ve Barkin, 2012). Kurtarma paketinin uygulanmasının belli koşullara bağlanması ve bu süreçte göreceli gücü yüksek olan Almanya ve Fransa’nın, Yunanistan ile yaptığı görüşmeler, kriz yönetiminin hükümetler arasında gerçekleşen çetin pazarlıklar sonucunda gerçekleştiğini ortaya koymuştur. Taraflar arasında yaşanan tüm bu müzakerelerin ardından, göreceli güçleri bakımından avantajlı konumdaki Avrupalı devletler galip gelmiş ve AB’nin yapacağı mali yardımlara yüksek düzeyde bağımlı olan Yunanistan, kemer sıkma politikalarını uygulamak zorunda kalmıştır. Hükümetler arasında gerçekleşen bu müzakere sürecinin ardından, Yunanistan’a yönelik ikinci kurtarma paketi 2012 yılının Mart ayında açıklanmıştır (European Commission, 2012). Yunanistan’a yönelik ikinci kurtarma paketinin açılmasına Temmuz 2011’de karar verilmesinden yaklaşık sekiz ay sonra uygulanması, üye devletler arasında gerçekleşen çetin pazarlıkları ortaya koyması açısından önemli bir göstergedir.

Borçlu ülkelerin ekonomilerini kalkındırmayı hedefleyen yardım paketleri krize yönelik atılan önemli adımlardandır. Ancak krizin yük ve sorumluluklarının paylaşımı konusunda üye devletler arasında yaşanan dağıtım çatışmalarından ötürü bu planın uygulamaya konulması oldukça geç olmuştur. Üstelik iflasın eşiğindeki ülkelerin borçlarının yapılandırılması ya da borç indiriminin uygulanması gibi kapsamlı çözümler içermeyen bu uygulamalar, uzun vadeli perspektiften yoksun olması sebebiyle ve yardımların miktarı açısından yetersiz kalmıştır (Lapavistas ve Michell, 2010: 324; Frieden ve Walter, 2017: 380).

2.2.2. Avrupa 2020 Stratejisi

2008 Ekonomik Krizi'nin yansımaları önce bankacılık sektöründe görülmüş ve özel sektörde ortaya çıkan bu borçlanma zaman içerisinde devletlerin borç krizi haline gelerek, nihayetinde AB ekonomisini durgunluğa sokan bir reel sektör krizine dönüşmüştür. Bu süreçte yavaşlayan büyüme, artan enflasyon ve işsizlik oranları ile yatırımların önemli ölçüde azalması AB'yi finans sisteminde köklü değişiklikler yapmaya zorlamıştır. 2008 Ekonomik Krizi'ni "bir uyanış çağrısı" olarak tanımlayan dönemin Avrupa Komisyon Başkanı Jose Manuel Barroso (European Commission, 2010), AB'nin krizinden daha güçlü çıkması için uzun vadeli planlara ihtiyaç duyduğunu ifade etmiştir. Barroso aynı zamanda Birlik içinde artan ekonomik karşılıklı bağımlılığa paralel olarak, bu alanda kararlı ve tutarlı politikalar benimsenmesinin önemini vurgulamıştır. Barroso'nun altını çizdiği noktalarla uyumlu olarak Avrupa Komisyonu, Euro Bölgesi'nde güçlü politika koordinasyonunun sağlanması için "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin Strateji'ni"³⁶ ortaya koymuştur. Bu büyüme stratejisi, istihdam, araştırma ve geliştirme, iklim değişikliği ve enerji, eğitim, yoksullukla mücadele olmak üzere beş iddialı alanda büyüme ve gelişmeyi hedeflemiştir.

2008 Ekonomik Krizi'nin AB ekonomisinde ciddi daralma yaratması sebebiyle Avrupa 2020 Stratejisi (Europe 2020) "büyüme" ve "istihdam" alanlarına odaklanmıştır. Bu stratejide, AB'nin 2020 yılına kadar gerçekleştirmeyi planladığı hedeflere şu şekilde yer verilmiştir: 20-64 yaş arasındaki AB vatandaşlarının %75'ini istihdam etmek, AB'nin GSYİH'sinin %3'ü AR-Ge'ye yatırmak, 20/20/20 iklim ve enerji hedeflerine ulaşmak; okulu erken bırakanların oranını %10'un altında indirmek ve genç neslin en az %40'ının yükseköğretim veya eşdeğerinde bir eğitime sahip olmasını sağlamak, yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların sayısını en az 20 milyon azaltmaktır. Bu strateji, belirlenen alanlardaki büyüme ve istihdamı arttırmanın yanı sıra, Avrupa Tek Pazarı önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını ve nitelikli işgücüne yapılacak yatırımların arttırılmasını da amaçlamıştır (European Commission, 2020).

Avrupa Komisyonu 23 Kasım 2012 tarihinde yayımladığı Avrupa 2020 Stratejisi İlerleme Raporu'nda, AB'nin GSYİH'nin 2011'in ilk çeyreğinde büyüdüğüne ancak akabinde

³⁶ Avrupa 2020 Stratejisi'nin izlenmesi, ilk dönemi Ocak 2011 tarihinde başlayan Avrupa Dönemi'ne (European Semester) entegre edilmiştir.

büyük ölçüde yavaşladığına yer vermiştir (European Commission, 2020). Geçen on yıllık süre içinde stratejide belirtilen ulusal hedeflerin uygulanmasında sistematik bir iyileşme kaydedilse de Komisyon'un değerlendirmesiyle paralel biçimde devletlerin hedefleri gerçekleştirmekten oldukça uzak olduğu görülmüştür. Özetle üye devletler arasındaki farklılıkları büyük ölçüde azaltan bu Strateji sayesinde Danimarka, İsveç, Avusturya, Finlandiya, Almanya, Slovenya ve Fransa gibi ülkeler önemli ilerlemeler kaydetse de hiçbir AB ülkesi stratejide yer verilen hedeflere ulaşamamıştır (Walesiak ve diğerleri, 2021).

2.2.3. Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği

2008 Ekonomik Krizi AB'deki politik ekonomi koordinasyon mekanizmalarının eksikliklerini ortaya koyarak bu mekanizmalara meydan okumuştur. AB ekonomik yönetim alanındaki bu zayıflıkları gidermek amacıyla oluşturduğu Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği'nde (European Commission, 2010), üç konunun önemine dikkat çekmiştir. Tebliğ'de vurgu yapılan ilk husus, İstikrar ve Büyüme Paketi'nin (İBP) önleyici ve düzeltici tedbirlerinin güçlendirilmesi olmuştur. Çünkü 2008 Ekonomik Krizi sonrasında bütün AB üyesi ülkelerde kamu borcunun artma eğilimi göstermesi, İBP'nin önleyici ve düzeltici mekanizmalarının işlevsizliğini ortaya koymuştur. İkinci husus, Euro Bölgesinde yakınsamayı zayıflatacak makroekonomik dengesizliklerin tespit edilmesiyken; üçüncüsünü AB çapında istihdamı arttırmaya ve sürdürülebilir büyümeyi desteklemeye yönelik yapısal reformların en kısa sürede hayata geçirilmesi oluşturmaktadır.

AB, ekonomik kriz sonrasında sürdürülebilir ekonomik büyüme, istihdam yaratma, finansal istikrarı sağlama ve sağlam kamu maliyesine geri dönmek için politika koordinasyonunu geliştirmeye çalışmış ve ekonomik yönetimi güçlendirmek için çeşitli önlemler almıştır. Bu süreçte AB, Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği'nde dikkat çekilen eksikliklerin giderilmesini ve İBP'nin gereklerinin yerine getirilmesini mümkün kılacak adımlar atmıştır. Bu kapsamda Euro Bölgesindeki makroekonomik gelişmelerin daha iyi gözlenmesi, ekonomi politikalarının eşgüdümü için Avrupa Dönemi (European Semester) mekanizmasının hayata geçirilmesi ve Euro Bölgesindeki ülkelerin kriz yönetimine dair sağlam bir çerçeve oluşturulması gibi öneriler ön plana çıkmıştır.

2.2.4. İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları

Avrupa Birliği 2008 Ekonomik Krizi'yle birlikte daha ihtiyatlı bir ekonomi ve maliye politikası oluşturması gerektiğinin farkına varmıştır. Bu kapsamda Euro Bölgesinde bütçe koordinasyonu ve denetimine ilişkin iyileştirmeler yaparken; krizin ardından ciddi oranda bozulan mali disiplini güçlendirmek amacıyla İstikrar ve Büyüme Paktı'nın³⁷ önleyici ve düzeltici mekanizmalarına ilişkin mevzuat çalışmaları yürütmüştür. 2008 Ekonomik Krizi, olası riskleri erkenden tespit ederek, üye devletlerin gerekli önlemleri almasını amaçlayan İBP mekanizmalarının başarılı bir şekilde çalışmadığını ortaya koymuştur. İBP'nin tedbir ve önerilerinin mali disiplinden sapma eğilimi gösteren ülkelere etkili bir şekilde uygulanmadığını ortaya çıkaran kriz, Pakt'ın önleyici ve düzeltici mekanizmalarının işlevselliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Bu sorgulama neticesinde İBP'nin öngördüğü mali kuralların ihlali durumunda, otomatik şekilde işleyen bir mekanizmanın eksikliği ve farklı ekonomik yapıya sahip ülkelerin aynı kurallara tabi tutulması gibi yanlış uygulamaların varlığı dikkat çekmiştir. Ayrıca İBP'nin en güçlü destekçilerinden olan Fransa ve Almanya'nın aşırı bütçe açıkları vermesi ve üst üste kuralları ihlal etmelerine rağmen bu ülkelere hiçbir yaptırım uygulanmaması, işleyişindeki aksaklığı teyit etmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2021: 7) Mart 2005 tarihinde gerçekleşen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde (European Council, 2005), İBP'nin uygulanmasındaki yaşanan sorunlara yönelik reformlar yapılmışsa da bu reformların sorunları çözmede yeterli olmadığı, 2008 Ekonomik Krizi'yle birlikte gün yüzüne çıkmıştır.

Avrupa ekonomilerinde borç krizine ve akabinde AB'nin meşruiyetinin sorgulanmasına kadar varan bir siyasi krize yol açan ekonomik kriz, üye devletlerin kamu maliyelerini de ciddi ölçüde bozmuştur. 2011 yılında 27 üye ülkeden 23'ünde aşırı açık prosedürünün uygulanıyor olması (European Commission, 2012), krize yönelik alınan önlemlerin mali açıkların düzeltilmesi noktasında yetersiz olduğunu göstermiştir. Ortaya çıkan bu tablo, İBP'yi güçlendirmeye yönelik kapsamlı reformların yapılması gerektiğini yeniden

³⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 126. maddesinde yer alan "aşırı açık prosedürü" ve İstikrar ve Büyüme Paktı temelinde ulusal maliye politikasının denetimine dair hükümler, Euro Bölgesi için kabul edilen yakınsama kriterlerini desteklemiştir. Bu kriterlere göre devletlerin kamu bütçe açığının GSYİH'nın %3'ünü, brüt borçlarının ise GSYİH'nın %60'ını aşmaması gerekmektedir. Bir devletin bu tavanları aşması durumunda Komisyon, Euro grubunun maliye bakanlarının nitelikli çoğunlukla yaptırım uygulayabileceği çok aşamalı bir prosedür uygulama yetkisine sahiptir. Ancak bu kural 2005 yılı itibariyle yumuşatılmış ve hiçbir zaman yaptırım uygulanmamıştır.

gündeme getirmiştir. Bunun üzerine AB 2011 yılında, küresel krizin ortaya koyduğu eksiklikleri gidermek, mali koordinasyonu ve mali gözetimi güçlendirmek ve üye devletler arasında iş birliğini arttırmak için İBP’de reformlar yapmıştır. Bu reformlar 2005 yılındaki reformlardan farklı olarak, mali kuralları genişletirken, ülkelerin yapısal özelliklerini daha fazla dikkate alan ve ekonomik konjonktürdeki kırılmalara yönelik daha fazla esneklik sağlayan nitelikte gerçekleşmiştir (Karayazı, 2020: 60-72).

2.2.5. Avrupa İstikrar Mekanizması

2008 Ekonomik Krizi’ne yönelik en önemli kurumsal yeniliklerden biri olan Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması (European Stability Mechanism), mali açıdan sorun yaşayan üye devletlere finansal destek sağlamak amacıyla 11 Mayıs 2010 tarihinde kurulmuştur (Financial Stabilisation Mechanism, 2010).³⁸ Bu mekanizma yasal dayanağını Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 122(2). maddesinden almaktadır. İlgili maddede, “bir üye devletin zorluklarla karşı karşıya olması veya doğal afetler ya da kontrolü dışındaki olağanüstü durumların sebep olduğu zorluklardan kaynaklanan ciddi tehdit altında olması halinde, ilgili üye devlete Birlik tarafından mali yardım verilmesine” ilişkin düzenlemeyi içermektedir (Consolidated Versions, 2012). Birlik tarafından sağlanan fonun yasal dayanağını oluşturan bu düzenleme, kurum içinde ciddi tartışmaların kaynaklık etmiştir. Çünkü Yunanistan, İrlanda, Portekiz gibi ülkelerin iflasın eşiğine gelme nedeni bu ülkelerin kontrolü altında olan yerel düzeydeki başarısızlıkları oluşturmaktadır. Yani finansal krizin asıl nedeni, Yunanistan’da sağlıksız kamu sektörünün olması, İrlanda’da sorunlu bankacılık ve emlak sektörünün olması, Portekiz’de ise cari açığın yüksek olması ve kırılgan bankacılık sektörünün olması gibi yapısal sorunlardır.

Avrupa Finansal İstikrar Fonu, 7 Haziran 2010’da geçici bir kriz çözüm mekanizması olarak oluşturulmuştur. Bu fonun amacı mali açıdan sorun yaşayan Euro Bölgesi ülkelerine geçici mali destek vererek, parasal birliğin istikrarını sağlamaktır.³⁹ Limited bir şirket olarak faaliyet gösteren Avrupa Finansal İstikrar Fonu, Standard&Poor’s, Moody’s ve Fitch tarafından mümkün olan en yüksek kredi notuyla derecelendirilmiştir.

³⁸ Haziran 2013’te Avrupa İstikrar Mekanizması kalıcı bir mekanizmaya dönüşerek Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması (European Financial Stability Mechanism) ve Avrupa Finansal İstikrar Fonu (The European Financial Stability Facility)’nın yerini almıştır.

³⁹ Avrupa Finansal İstikrar Fonu, tüm AB üyelerine mali destek sağlayabilmesi sebebiyle Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması’ndan ayrılmaktadır.

Bu sayede fondan faydalanacak üye ülkelere çok daha düşük borçlanma maliyetleriyle borçlanma imkanı yaratılmıştır (AB Genel Sekreterliği, 2011).

AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN) kararı uyarınca oluşturulan bu fonun yasal dayanağını Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 122(2). maddesi oluşturmaktadır. Bu bağlamda Avrupa İstikrar Mekanizması'nın yasal dayanağına yönelik yapılan eleştiriler, Avrupa Finansal İstikrar Fonu için de geçerlilik taşımaktadır. Her iki mekanizmanın da kuruluş dayanağı ilgili antlaşmada yer alan "...üye devletlerin kontrolü dışında meydana gelen dış faktörler..." olarak tanımlanan gerekçeye dayanmaktadır. Ancak krizden etkilenmeyen Kuzey Avrupalı ülkeler, ortaya çıkan tabloyu dış faktörlerle gerekçelendirmenin gerçekçi olmadığını ileri sürerek, Güney Avrupa ülkelerinin iflasın eşiğinde olma nedenlerini yapısal eksiklikleri ve ülke içi dinamikleriyle ilişkilendirmişlerdir.

Euro'nun istikrarını sağlamayı hedefleyen Avrupa İstikrar Mekanizması Ekim 2012'de hükümetlerarası bir antlaşmayla kurularak faaliyete geçmiştir. Mekanizma'nın borç verme kapasitesi, borçlanma araçlarının tür ve dağılımının değiştirilmesi, mali yardımın koşulları ve niteliği gibi konularda alınan kararlarda ortak mutabakat geçerli olurken; bu konular dışındaki tüm kararların nitelikli çoğunluk ile alınması kararlaştırılmıştır.

Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması Haziran 2013'e kadar birlikte faaliyet göstermiştir. Haziran 2013 tarihinden itibaren Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması yerini, kalıcı olan Avrupa İstikrar Mekanizması'na (European Stability Mechanism) bırakmış ve 2008 Ekonomik Krizi'nin etkileriyle mücadele kapsamında Lizbon Antlaşması'nda değişiklik yapılmasını gerektiren (European Council, 2011).⁴⁰ "sürekli bir kriz mekanizmasının" oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu mekanizmayla, AB'de olası bir krizin çıkmasını önlemek ve krizin önlenememesi durumunda krizin etkileriyle mücadele etmek amaçlanmıştır (Yiğit, 2012: 157-158). Borçlu Güney Avrupa ülkelerine kredi sağlamak için geliştirilen bu programın amacı, mali alanda istikrarı sağlamak ve üye devletler arasındaki dayanışma duygusunu güçlendirmektir. Mekanizma uyarınca, AB adına piyasalardan kredi temin eden Komisyon, bu krediyi yararlanıcı üye ülkenin kullanımına sunmaktadır. Ayrıca bu mekanizmanın fonlarına erişimi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Komisyonu ve IMF'den oluşan "troyka"nın onayına tabidir. Bir

⁴⁰ 24- Mart 2011 tarihinde gerçekleşen Avrupa Konseyi toplantısında sürekli bir kriz mekanizması oluşturulması amacıyla AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 136. maddesinde değişiklik yapılmasına karar verilmiştir.

anlamda Avrupa İstikrar Mekanizması, Euro Bölgesinin IMF'si olarak inşa edilmiştir (European Stability Mechanism, t.y.; Grauwe, 2016: 152).

2.2.6. Avrupa Dönemi

2008 Ekonomik Krizi öncesi AB'nin ekonomi yönetiminin temeli, üye devlet ekonomilerinin tespit edilmiş makroekonomik göstergeler ışığında değerlendirilmesine dayanmaktadır. Ancak, kriz döneminde üye devletlerin ekonomik performanslarının birbirlerini büyük ölçüde etkilediğinin ortaya çıkmasıyla birlikte, üye devletlerin ekonomilerindeki makroekonomik göstergelerin referans alınmasının yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Dönemin Komisyon Başkanı Barroso, küresel krizin Euro Bölgesi Krizi'ne dönüşmesinde AB ekonomi yönetimindeki bu boşluğun önemli bir etkisi olduğunu ileri sürmüş ve ulusal bütçelerin Avrupa düzeyinde tutarlı hale getirilmesi gerektiğinin altını çizmiştir (Barroso, 2011). Avrupa Komisyonu üyesi Olli Rehn de bu minvalde değerlendirmelerde bulunarak, üye devletlerin ekonomik performanslarının birbirlerinin istikrarını riske soktuğunu vurgulamıştır (UCTV, 23 Kasım 2013). Özetle Güney Avrupalı devletlerin ekonomik ve mali sorunlarının Kuzey Avrupalı devletlere yansması krizin Euro Bölgesine yayılmasını tetiklemiştir (Yiğit, 2012: 154-155). Devletler arasındaki bu etkileşim, üye devletlerin makroekonomik göstergelerinin uyumlaştırılması ve Birlik düzeyinde ekonomik yönetimin güçlendirilmesine yönelik Avrupa Dönemi'ni (European Commission, t.y.) gündeme getirmiştir.

Üye devletler arasındaki farklı prosedürleri uyumlaştırmayı amaçlayan Avrupa Dönemi, üye devletlerin ekonomik, sosyal ve bütçe planlamalarını ve AB'nin karşı karşıya kaldığı zorlukları, yılın ilk yarısında tespit etmeyi amaçlayan ve stratejik politikalar üretme imkanı sağlayan bir uygulamadır. Bu kapsamda Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu, devletlerin mali bütçeleri onaylanmadan önce Yıllık Sürdürülebilir Büyüme Stratejisi'ni (European Commission, t.y.) temel alarak üye devletlerin ve AB'nin mevcut sorunlarını tespit eder ve bu sorunlara yönelik politika tavsiyelerde bulunur. Her yılın Mart ayında yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde üye devletler için belirlenen reform öncelikleri onaylanmaktadır. Zirvedeki önerilerin ışığında, devletler ulusal hedeflerini ve bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğine dair bilgileri içeren ulusal reform programlarını Komisyon'a göndermektedirler. 2015 yılından itibaren diyalog süreçlerinin uzatıldığı bir yapıya kavuşan Avrupa Dönemi, Avrupa Parlamentosu ile

ulusal politika yapıcılarının, her seviyede paydaşlarına daha etkin katılım sağladığı bir yapıya dönüşmüştür (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2021: 18).

2.2.7. Altılı Paket

Avrupa Komisyonu, AB’de krizin ortaya çıkardığı yapısal eksiklikleri gidermek amacıyla, ulusal bütçe gözetim çerçevelerinin güçlendirilmesi ve uyumlaştırılmasına yönelik kararlar almıştır. Bunun üzerine, Komisyonun 29 Eylül 2010 tarihinde sunduğu makroekonomik dengesizlikleri gözetlemeye ve denetlemeye yönelik Altılı Paket (Six-Pack) yürürlüğe girmiştir. Altılı Paket prosedürü bir AB üyesinde, Euro bölgesinde ya da bütün olarak AB’de ekonomik istikrarı olumsuz yönde etkileyebilecek potansiyel olarak zararlı makroekonomik dengesizlikleri belirlemeyi ve önlemeyi amaçlayan makroekonomik ve mali gözetim aracıdır (Requirements for Euro, 2014).

Altılı Paket olarak bilinen bu gözetim sistemi aracılığıyla, yönetim kuralları daha kapsamlı ve öngörülebilir hale getirilmiş ve İBP’yi ihlal eden üye devletlere yönelik yaptırım mekanizması etkinleştirilmiştir. Bu kapsamda İBP’nin üye devletler tarafından defalarca ihlal edilmesine karşı cezai yaptırımların bir istisna olarak kaldığı ve diğer üyeler tarafından gerekli yaptırımların uygulanmamasından hareketle, aşırı açıkları düzeltmek için gerekli ve yeterli adımları atmayan üye devletlere yönelik cezai yaptırımlar otomatik olarak devreye girecek şekilde düzenlenmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2021: 13). Bu düzenlemelerle gelen bir diğer önemli değişiklik, Euro Bölgesi ülkelerine cezai yaptırımları içeren kurallar getirilmesi ve para cezasına ilişkin yaptırımların ters nitelikli oy çoğunluğu usulüyle yapılmaya başlanmasıdır. Böylece normal şartlarda para cezasının uygulanması için yapılan oylama, cezanın uygulanmaması için yapılı hale gelmiştir. Bununla birlikte, depozito ve para cezaları gibi mali yaptırımları, sürecin daha erken safhalarında devreye sokarak kontrol mekanizması güçlendirilmiştir.

Altılı Paket Mevzuatı’nın getirdiği bir diğer önemli değişiklik, aşırı dengesizlik prosedürünün düzenlenmesidir. Bu prosedür kapsamında, Komisyon herhangi bir üye devlette ortaya çıkan makroekonomik dengesizliğin EPB’yi etkileyebileceğini öngördüğü durumlarda ilgili üye devlete dengesizliğin oluşmasını önlemesi veya mevcut dengesizliği düzeltmesi için öneride bulunacaktır. Aynı zamanda mali yaptırımlar artık

yalnızca mali durumları kötü olan üye ülkeler için uygulanmayacak, tehlike arz eden ve Komisyon/Konsey tavsiyelerini dikkate almayan tüm üyeler için uygulanacaktır.

2008 Ekonomik Krizi'nin etkileriyle mücadele kapsamında yürürlüğe giren bu yasal düzenlemeler, Birliğin kurumsal açıdan eksikliklerini gideren ve olası krizlere yönelik önlemler dizisi olarak görülebilir. İBP'nin önleyici ayağını güçlendirmek amacıyla "harcama kuralı"nın⁴¹ getirilmesi; mali kurallara riayet etmeyen üye devletler için mali yaptırımların otomatikleştirilmesi ve yaptırımların tüm üyeleri kapsayıcı hale getirilmesi, Altılı Paket'le gelen mali alanındaki entegrasyonu derinleştiren düzenlemelerdir. Aşırı bütçe açığı prosedürü ve bunun yanı sıra aşırı dengesizlik prosedürüne ilişkin bu düzenlemelerle birlikte, AB kurumlarının üye devletler üzerindeki gözetim ve yaptırım mekanizmaları önemli ölçüde güçlenmiştir.

2.2.8. Bankacılık Birliği

Avrupa Merkez Bankası, 2008 Ekonomik Krizi ortaya çıktığında yüksek düzeyde borçlu ülkelere ve bankalara yardım sağlamak maksadıyla çeşitli müdahalelerde bulunmuştur. Borçlu ülkelerin finansal krizle mücadele etmeleri için, Aralık 2011 ve Şubat 2012'de 1 trilyon Euro'nun üzerinde uzun vadeli ucuz kredi kaynağı sağlamıştır. Ancak piyasa tepkilerine bakıldığında, AMB'nin bu politikalarının günü kurtaran, kısa vadeli çözümler olarak kaldığı ve krizi çözmek için yeterli olmadığı görülmüştür.

Dönemin AMB Başkanı Mario Draghi'nin 26 Temmuz 2012 tarihindeki açıklaması, krize yönelik geliştirilen mekanizmalarda kapsamlı ve köklü bir değişime işaret etmiştir. Draghi bu konuşmasında "Euro'yu kurtarmak için ne gerekiyorsa yapacağına" dair söz vermiştir (Draghi, 2017). AB'nin krize yönelik kurumsal yanıtında bir dönüm noktası teşkil eden bu açıklamanın ardından Birlik kriz yönetimine ilişkin daha kapsamlı adımlar atmaya başlamıştır.

Draghi'nin bu açıklamasından kısa bir süre sonra AB, krizin yansımalarını ele almak ve olası krizlerin yaşanmasını önlemek adına, Euro Bölgesi'nde bir dizi mekanizma tasarlamıştır. Bu kapsamda Draghi, Euro'yu istikrara kavuşturmak amacıyla cesur bir

⁴¹ Altılı Paket, İstikrar ve Büyüme Pakti'nin önleyici ayağını güçlendirmek maksadıyla üye devletler için "harcama kuralı" getirmiştir. Bu kural uyarınca, üye devletlerin harcamalardaki artışın potansiyel büyüme oranını geçmemesi gerekmektedir. Bir üye devletin bütçe açığının GSYH'ya oranı (referans değer olan) %3'ün altında olsa bile, kamu borcunun GSYH'ya oranının (referans değer olan) %60'ı aştığı durumda, aşırı bütçe açığı prosedürü uygulanacaktır. Böylece bu uygulama bütçe açığını GSYH'ya oranının %60'ın altına düşürmek için gerekli tüm önlemleri almak konusunda üye devletleri harekete geçirecektir.

girişiminde bulunarak, ikincil piyasada mücadele eden Euro Bölgesi ülkelerinin açık uçlu ve sınırsız tahvil alımına ilişkin bir program açıklamıştır. Draghi Euro'yu korumak ve Euro bölgesinin dağılmasını engellemek amacıyla oluşturduğu bu programla, borçlu Güney Avrupa ülkeleri için borçlanma maliyetlerini düşürmeyi hedeflemiştir (Traynor, 2012). Bu planla, piyasalardaki dalgalanma yatıştırılırken, Güney Avrupa ülkelerinin borçlanma maliyetleri büyük ölçüde gerilemiştir.

AB maliye bakanları planın açıklanmasından yaklaşık bir hafta sonra, Euro bölgesindeki büyük bankaları doğrudan AMB'nın gözetimi altına sokacak düzenlemeler konusunda anlaşmıştır. Bu kapsamda Eylül 2012'de AMB'nın himayesi altında çok sayıda finansal düzenlemeyi merkezileştiren ve uyumlu hale getiren Bankacılık Birliği kabul edilmiştir (The European Central Bank, t.y.; European Commission, 2012; Frieden ve Walter, 2017: 381-382; BBC, 2012). Euro bölgesindeki bankaların merkezi olarak denetlenmesi ve tasfiye edilmesini içeren ve bu yolla daha güçlü, güvenilir ve istikrarlı bir bankacılık sektörü yaratmayı amaçlayan Bankacılık Birliği (European Commission, 2015; European Commission, 2017; European Parliament, t.y.)⁴² ekonomik entegrasyonun güçlendirmiştir.

2.2.9. Mali Mutabakat

Üye devletlerde mali disiplinin etkili bir şekilde sağlanamadığını ortaya koyan Ekonomik Kriz, üye devletlerin kurallara riayet etmeleri için sert yaptırımlar ve sıkı kurallardan oluşan etkili bir yaptırım mekanizması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Yiğit, 2012: 161). Bu kapsamda AB'nin değişikliğe gitmek istediği ilk konu, Lizbon Antlaşması'nın 126. maddesine ilişkin olmuştur (Economic Policy, 1957). Böylece aşırı bütçe açığı prosedürünü düzenleyen ve bütçe açığını gidermek için Konsey tavsiyelerini

⁴² Euro Bölgesi'ndeki ülkeler için zorunlu, diğer üye ülkeler için katılımın gönüllü olduğu Tek Denetleme Mekanizması (Single Supervisory Mechanism, Kasım 2014'te işlevsel hale gelmiştir) ve Tek Tasfiye/Çözümleme Mekanizması (Single Resolution Mechanism, Ocak 2016'da işlevsel hale gelmiştir) olmak üzere iki mekanizması yürürlükte. Tek Denetleme Mekanizması, Euro Bölgesi'ndeki en büyük ve en önemli bankaları doğrudan denetlerken; Tek Çözümleme Mekanizması'nın amacı, iflas eden bankaları vergi mükellefleri ve reel ekonomi için minimum maliyetle çözmektir. Komisyon Kasım 2015'te bankacılık birliğinin üçüncü ayağını oluşturacak olan Avrupa Mevduat Sigorta Sistemi (European Deposit Insurance Scheme) oluşturulması için teklifte bulunmuştur. Ekonomik ve Parasal Birliği derinleştirmek için atılan bu adım, bankacılık birliğinin tamamlanmasına ilişkin bir tebliğde ana hatları çizilen önlem paketinin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Komisyon Ekim 2017'de Avrupa Parlamentosu ve Konsey'i Bankacılık Birliği'ni tüm unsurlarıyla tamamlamaya davet etmiştir. 2021 yılından yasal öncelik olarak kabul edilen ve daha güçlü/yeknesak bir sigorta kapsamı sunmayı amaçlayan Avrupa Mevduat Sigorta Sistemi halihazırda yürürlükte değildir.

uygulamamakta direnen üye devletler için daha sert kurallar ve yaptırımlar getirilmesi amaçlanmıştır. Fakat ilgili antlaşmanın 126. maddesini değiştirmeye yönelik bu girişim, Birleşik Krallık'ın itirazı ile engellenmiştir.⁴³ Bu itirazın akabinde Birlik çerçevesi dışında uluslararası bir antlaşma niteliğindeki Mali Mutabakat ((Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Ekonomik ve Parasal Birlikte İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması)(BBC, 2012; European Commission, 2017; European Central Bank, 2012) ⁴⁴ hazırlanmıştır.

2008 Ekonomik Krizi'nin tahribatını onarmaya çalışan bu antlaşmanın üç temel amacı vardır (Treaty on Stability, t.y.). Antlaşmanın ilk amacı, ulusal bütçelerin dengeli olmasını ya da fazla vermesini sağlamaktır. Bu hususta antlaşmaya taraf olan ülkelerde yıllık bazda yapısal bütçenin, ülkenin GSYH'lerinin en fazla %0,5 oranında açık vermesi mümkün kılınmıştır. Ulusal bütçelerin güçlendirilmesine ilişkin yapılan bir diğer değişiklik ise, Euro bölgesinde borç kriterini aşan ülkeler için Aşırı Açık Prosedürünün otomatik işleyişinin güçlendirilmesidir. Antlaşmada yer alan bu hüküm gereğince, tıpkı Altılı Pakette olduğu gibi ters oylama mekanizması uygulanmaya başlanmıştır.

Antlaşma, bütçe açıklarına ilişkin belirlenen hedefe ulaşamayan ülkeler için “Otomatik Düzeltme Mekanizması'nı” içermektedir. Bu kapsamda devletlerin mali kuralları ulusal mevzuatlarına aktarmamaları durumunda, Avrupa Adalet Divanı'na sorumlulukları yerine getirmeyen devletlere GSYH'nin %0,1'i oranında para cezası uygulama yetkisi verilmiştir (Dulien, 2012). Alınan para cezası, ilgili üye devletin Euro alanında olması durumunda Avrupa İstikrar Mekanizması'na, Euro alanı dışında olması durumunda AB bütçesine aktarılacaktır. Bu yaptırım, ulusal bütçelerin güçlendirilmesi ile üye devletlerin bütçeleri arasında bir dengenin kurulmasını sağlarken, Avrupa Adalet Divanı gibi ulusüstü bir kurumu daha etkinli kılmıştır.

Mali Mutabakat'ın bir diğer amacı, Euro Bölgesi ülkelerinin kamu açıkları arttığında, Komisyon tarafından yapılan tavsiyelerin etkisini arttırmaktır. Bu amaç doğrultusunda,

⁴³ Daha etkili ve sert kurallar içeren yaptırım mekanizması için Lizbon Antlaşması'nın 126. maddesinin değiştirilmesi kararında, tıpkı Avrupa İstikrar Mekanizması'nın oluşturulmasında izlenen yöntem izlenmiştir. “Basitleştirilmiş değiştirme usulleri” kapsamında Lizbon Antlaşması'na yönelik öngörülen değişiklik Birleşik Krallık engeline takılmıştır.

⁴⁴ Mali disiplinin güçlendirilmesi amacıyla daha sıkı kurallar ve daha etkin yaptırım mekanizması öngören Mali Mutabakat, 30 Ocak 2012 tarihinde gerçekleştirilen gayriresmi zirvede nihai şekli verildikten sonra, 2 Mart 2012'de imzalanmıştır. Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti hariç 25 üye devletin imzaladığı bu Antlaşma 1 Ocak 2013'te yürürlüğe girmiştir. Avrupa mali entegrasyonunu güçlendiren bu antlaşma, 2014 yılı itibarıyla imzalayan taraflar için bağlayıcı hale gelmiştir.

AB üyelerinin Komisyon'un aşırı açık prosedürüne ilişkin teklif ve tavsiyelerini (bu kararlara karşı nitelikli çoğunluk olmadığı sürece) değiştirmeden kabul etmesine karar verilmiştir. Antlaşmanın bir diğer amacı, ulusal ekonomi politikalarının koordinasyonunu geliştirmektir. Bu bağlamda üye devletler arasında koordinasyonun sağlanması için, hükümetlerin borç planlarını Komisyon'a ve AB Konseyi'ne bildirme şartı getirilmiştir. Devlet ve hükümet başkanlarının yılda en az iki defa Euro Zirvesi yapmasına ilişkin alınan karar, ulusal ekonomi politikalarının koordinasyonunun sağlanmasına hizmet eden bir diğer düzenlemedir. Sonuç olarak Mali Mutabakat her ne kadar hükümetlerarası nitelik taşısa da bu antlaşma vasıtasıyla ulusal bazda otomatik düzeltme prosedürü getirilmiş ve mali konularda ulusüstü kurumlar olan Komisyon ve Avrupa Adalet Divanı'nın yetkileri arttırılmıştır. Mali disiplinin güçlendirilmesine yönelik kayda değer ilerlemeler sağlayan bu adımlar, mali alandaki entegrasyonu güçlendirmiştir.

2.2.10. İkili Mevzuat Paketi

“Üye Ülkelerin Taslak Bütçe Planlarının Değerlendirilmesi ve Euro Bölgesi Ülkelerinde Aşırı Açıkların Düzeltilmesinin Sağlanması” ve “Mali Zorluklar Yaşayan ya da Yaşama Potansiyeli olan Euro Bölgesi Ülkelerinde Gözetim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi” hakkında iki yönetmelikten oluşan İkili Mevzuat Paketi (Two-Pack), Mayıs 2013'te yürürlüğe girmiştir (European Commission, 2013). “İkili Paket” olarak adlandırılan bu reform paketi, üye devletler arasında ekonomik bütünleşmeyi ve yakınsamayı gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuştur. Paketin ilk yönetmeliği, ortak bütçe kurallarının ulusal düzeyde bağımsız otoritelerce izlenmesi ve üye ülkelerin taslak bütçe planlarının incelenmek üzere Komisyona iletilmesine ilişkin bir düzenleme getirmiştir. Bu yönetmelik sayesinde Komisyon, taslak bütçe planlarını İBP'den doğan yükümlülükler doğrultusunda değerlendirme, ciddi bir uyumsuzluk olduğu durumlarda planının revize edilmesini talep etme imkanı elde etmiştir. AB çapında daha uyumlu bütçe politikası oluşturulmasını hedefleyen bu prosedür, İBP'nin önleyici kolunu güçlendirmiştir.

Mevzuat paketinin ikinci yönetmeliği ise Komisyon kararıyla mali performansı tehdit oluşturan ya da oluşturma potansiyeli olan Euro Bölgesi ülkelerinin daha yakından gözetilmesine yöneliktir. Bu kapsamda üye devletin mali verilerini incelemek üzere düzenli bir komisyon görevlendirilmiş ve Komisyon'un Eurogroup'a üç ayda bir üye

ülkeye dair rapor sunması kararlaştırılmıştır. Bu gözetim sistemi sayesinde üye devletlerin mali dengesizliğe yol açma ihtimalinin bulunduğu durumlarda Birlik'in olası tehditlere yönelik tedbir alması mümkün kılınmıştır. Nitekim üye devletlere yönelik gözetim ve denetim mekanizmasını güçlendiren bu adımlar, mali birlik konusunda ulusüstüleşmeyi ve bütçe kararlarında şeffaflığı arttırmıştır.

İkili Paket ile alınan tedbirler sayesinde, EPB'nin ekonomi ayağını güçlenmiş ve üye devletler arasındaki karşılıklı bağımlılık artmıştır. Bu reform paketine liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinden baktığımızda, bu düzenleme aşırı açıkların önlenmesi konusunda Birlik'te ortak sorumluluk bilincini ve koordinasyonu arttırmış ve bu süreçte artan karşılıklı bağımlılık durumu sayesinde üye devletlerin mali konularda ortaya çıkan riskleri daha fazla paylaşımını mümkün kılmıştır.

2.2.11. Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı

1 Mart 2017 tarihinde yayımlanan AB'nin Geleceğine İlişkin Beyaz Kitap ile başlatılan AB'nin geleceğine yönelik tartışmalar⁴⁵ kapsamında hazırlanan beş yansıma kağıdından birisini “Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesi” oluşturmaktadır (European Commission, 2017). 31 Mayıs 2017 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan bu belge, EPB'nin gelecekteki tasarımı için ortak vizyon oluşturmayı amaçlamakta ve üye ülkeler ile AB kurumlarının görüşlerini de dikkate alarak 2019 yılında yapılan Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar atılabilecek somut adımları ortaya koymaktadır. AB yansıma kağıdında EPB'nin derinleştirilmesi konusunda 3 noktaya dikkat çekmiştir. Bunlar, gerçek bir finansal birliğin sağlanması, daha entegre bir ekonomik ve mali birliğin sağlanması ile demokratik hesap verilebilirliğin sağlanması ve Euro Bölgesi kurumlarının güçlendirilmesidir. Raporda, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ve daha istikrarlı ve etkin bir finans sisteminin tesis edilmesi için, Sermaye Piyasaları Birliği'nin (SPB)(European Commission, t.y.; European Commission, 2017; Action Plan, 2015)⁴⁶ sağlanmasının büyük önem taşıdığı yer almaktadır. Bu kapsamda Komisyon, mevcut eylemleri

⁴⁵ Avrupa'nın geleceğine ilişkin tartışmalar Beyaz Kitap ile 2017'de başlamış ve 2019'daki Avrupa Parlamentosu seçimleriyle sona ermiştir. Beyaz Kitap'ın yayınlanmasıyla başlayan tartışma konuları şunlardır: AB'nin geleceği, AB'nin bütünleşmesi, çok hızlı genişleme, popülizm ve ayrılıkçılık. AB'nin geleceğiyle ilgili stratejileri ve önerileri içeren bu belge daha geniş bir vizyonun geliştirilmesini sağlamıştır.

⁴⁶ Komisyon, AB ekonomisinin güçlendirmek için gerekli finansmanı sağlamak, istihdam yaratmak ve AB'de daha gelişmiş bir sermaye piyasası oluşturmak için 30 Eylül 2015 tarihinde “Sermaye Piyasaları Birliği Oluşturulmasına Yönelik Eylem Planı”nı kabul etmiştir.

güçlendirerek ve değişen öncelikleri dikkate alarak yeni önlemler geliştirmek suretiyle, Sermaye Piyasaları Birliği'ne dair Eylem Planını güncellemiştir (European Commission, 2017; European Commission, 2019; European Commission, t.y.; European Commission, 2021; European Commission, 2021; European Commission, 2022).⁴⁷

2.3. 2008 Ekonomik Krizi'nde Ulusal Tercihler: Entegrasyonda Merkez-Çevre Kutuplaşması

2008 Ekonomik Krizi cari açığı hızla artan ve aşırı borçlanan Yunanistan, İspanya, Portekiz, İtalya⁴⁸ gibi güney Avrupa ülkelerinden oluşan “çevre grubu” ile; Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa gibi küresel kriz öncesi dönemde ekonomilerini nispeten dinamik tutmayı başararak, cari fazla veren kuzey Avrupa ülkelerinden oluşan “merkez grubu” arasında bir kutuplaşma yaratmıştır. Ekonomik krizde AB hükümetlerinin tercihleri, Euro bölgesindeki ulusal çıkarlarını yansıtmaya eğiliminde olmuş ve krizin yarattığı merkez-çevre kutuplaşması çerçevesinde şekillenmiştir (Schimmelfennig, 2014: 328). Bu kapsamda krizle birlikte cari açığı hızla artarak iflasın eşiğine gelen çevre ülkeler, dayanışma mekanizmasının faaliyete geçmesini talep ederek, Euro Bölgesi'ni istikrara kavuşturacak kurtarma beklentisi içerisine girmiştir. Krizden az etkilenen merkez ülkeler ise, krizin çözüm maliyetlerini üstlenmek istemeyerek, yükün büyük bir kısmını ekonomik krizin yaşanmasından sorumlu tuttıkları borçlu ülkelere kaydırmaya çalışmıştır (Frieden ve Walter, 2017: 372).

⁴⁷ Komisyon 2020 SPB eylem planındaki temel taahhütleri yerine getiren üç yasama teklifinden oluşan bir Sermaye Piyasaları Birliği paketini 7 Aralık 2022 tarihinde kabul ederek, SPB'yi daha da geliştirmek için yeni önlemler ortaya koymuştur.

⁴⁸ Ekonomik kalkınma, kişi başına düşen gelir ve teknolojik gelişmişlik açısından “çevre ülkesi” olmayan İtalya, 2008 Ekonomik Krizi'ndeki cari açığının ve borç yükünün yüksek olması sebebiyle bu kategoride yer almıştır.

Krizden Etkilenen Ülkeler	Krizden Daha Az Etkilenen Ülkeler
<u>Çevre ülkeler:</u> Yunanistan İtalya Portekiz İspanya İrlanda	<u>Merkez ülkeler:</u> Almanya Belçika Fransa Avusturya Hollanda Lüksemburg

Tablo 4: 2008 Ekonomik Krizi’nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu Aşaması (Ulusal)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Merkez grubunda yer alan Almanya, iki grup arasındaki ekonomik uçurumun en somut örneğini oluşturmuştur. Almanya’nın kriz döneminde çevre grubunda yer alan ülkelerin verdiği cari açığın toplamından daha fazla cari fazla vermesi ve düşük enflasyon, düşük ücret ve girişken ticaret politikası izlemesi, merkez ile çevre ülkeler arasındaki kutuplaşmayı açık biçimde ortaya koymuştur. Bu kutuplaşmanın dezavantajlı tarafı olan çevre ülkelerin 2013 yılındaki GSYİH’sına bakıldığında Euro bölgesinin kurulduğu zamanki seviyelere gerilediği görülmektedir. Buna karşın aynı dönemde merkez ülkelerin GSYİH’sına bakıldığında ekonomik maliyetleri yok denecek kadar azdır (Frieden ve Walter, 2017: 380-381).

Merkez ülkeler, çevre ülkeleri kriz öncesi dönemde gereken yapısal reformları yap(a)mamaları ve ekonomilerini yeterince rekabetçi hale getir(e)memelerinden ötürü suçlanmışlar ve çevre ülkeleri devasa borç yükleriyle baş başa bırakmışlardır. Ekonomik Krizi, cari açık veren ülkelerin aşırı harcamalarından kaynaklanan bir sorun olarak çerçeveleyen merkez ülkeler, yüksek düzeyde borçlu olan çevre ülkelere yardımcı olmak için maliyetli taahhütlerden ve toplu sorumluluk planlarından kaçınarak, çevre ülkelerin ulusal mali kemer sıkma önlemlerini uygulaması için baskı yapmayı tercih etmişlerdir. Bu doğrultuda merkez ülkeler ekonomilerine külfet olarak gördükleri derin reform hareketlerini uygulamamışlardır. Krizle birlikte iflasın eşiğine gelen çevre ülkeler ise, AB’nin en önemli değerlerinden olan dayanışma ilkesinin uygulanmamasından ötürü krizin derinleştiğini ileri sürerek, ulusüstü reform talebinde bulunmuşlardır (Öniş ve Kutlay, 2012: 5; Kutlay, 2013: 172-173; Öner, 2014: 7; Frieden ve Walter, 2017: 384). Üye devletler arasında görülen bu kutuplaşma ve suçlama yarışı AB’nin krize yönelik kapsamlı çözümler üretmesini geciktiren etkenlerden biri olarak öne çıkmaktadır.

Keskin ayrışmalardan meydana gelen bu tablo, krizin ilerleyen safhasında esneklik kazanmış ve krize yönelik çok taraflı politikalar izlenmeye başlanmıştır. Çevre ülkelere yardım etmek amacıyla oluşturulan kurtarma paketleri bu amaç için atılan ilk adımdır. Ancak çevre ülkelerin bu yardımlardan faydalanabilmesi katı yapısal reformlar içeren “koşulluluk” esasına dayandırılmıştır. Merkez ülkeler, çevre ülkelere mali konsolidasyon önlemlerini ve hızlı ve derin harcama kesintilerine ve yoğun durgunluklara iten mali kemer sıkma politikalarını dayatarak yardım etmişlerdir. Kurtarma paketlerini sancılı kemer sıkma önlemlerine sıkı sıkıya bağlayan merkez ülkeler, bu yöntemle çevre ekonomileri disiplin altına almayı amaçlamıştır (Kutlay, 2013: 172-173). Çevre ülkelere verdikleri kredilerin tamamının geri ödemesi merkez ülkelerin temel çıkarlarıdır ve bu amaçla mali kemer sıkma mekanizmasını işler hale getirmişlerdir. Özetle kendi ulusal çıkarlarını koruyan merkez ülkeler, ulusal tercihlerini tüm sisteme dayatmışlardır.

Almanya liderliğindeki merkez ülkeler koalisyonu (Avusturya, Finlandiya ve Hollanda) düzenli olarak Euro tahvillerine, kurtarma paketlerinin genişletilmesine ve merkezileştirilmeye yönelik uygulamalara karşı çıkarak; bunun yerine bankacılık denetimlerini ihlal eden devletlere karşı otomatik yaptırım talep etmişlerdir. Çevre ülkeler ise, borçlarını ödeyebilmek için kurtarma paketlerinden faydalanabilmenin bir şartı olarak yüksek faiz oranlarından muzdarip olmuşlardır. Bu süreçte kurtarma fonlarının arttırılmasından ve Euro bölgesindeki hükümet borçlarının ortaklaştırılmasından yana tercihlerde bulunan çevre ülkeler, aşırı açık olması durumunda otomatik yaptırımlara karşı çıkmışlardır (Schimmelfennig, 2014: 327-328). Kısacası krizden etkilenme düzeyleri kurumsal seçimlerini şekillendirmiştir.

Merkez ülkelerin ulusal çıkarlarını maksimize eden bu tutumları, rasyonellik çerçevesinde açıklanabilirken (Moravcsik, 1998:22), Avrupa Komisyonu’nun merkez ülkelerin temsilcisi olmayı kabul etmesi ve mali kemer sıkma politikasını bu ülkelerin çıkarlarını koruma aracı olarak kullanması (De Grauwe, 2016: 147-148), AB’nin kurumsal imajı açısından ciddi sorun teşkil etmektedir. Bu durum, krize yönelik çözüm politikalarının, güçlü üye devletlerin ulusal çıkarları çerçevesinde şekillendiğini ve bu süreçte AB’nin ulusüstü kurumu olan Komisyon’un, güçlü üyelerinin çıkarlarını koruyan bir tutum sergilediğini ortaya koymaktadır (Moravcsik, 1991: 27-32).

2.4. 2008 Ekonomik Krizi’nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci

2008 Ekonomik Krizi’ne yönelik olarak Avrupalı devletler arasında gerçekleşen müzakerelere bakıldığında, çevre ve merkez ülkelerin ulusal çıkarlarını maksimize eden tercihlerini müzakere sürecine yansıttıklarını doğrulamaktadır. Krizden etkilenmeyen ve güçlü ekonomiye sahip merkez ülkeler, krize yönelik çözümün maliyetlerinden kaçınmak istedikleri ulusal tercihlerini müzakere sürecine taşıırken; temerrüde düşen çevre ülkeler tercihlerini, AB’nin desteğinden ve ortak çözümlerden yana kullanmışlardır.

İlk etapta krizin kendileri için büyük tehdit oluşturmadığını düşünen merkez ülkeler sahip oldukları avantajların sayesinde müzakereleri kendi istekleri doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Merkez ülkeler müzakerelerde borçlu ülkelere yapılacak yardımları engelleme ya da finansal taahhütleri reddetme/geciktirme gibi pazarlık araçlarına başvurmuşlardır. Ancak çevre ülkelerin parasal ve finansal sistemlerinin çökmesinin mali piyasaların Euro’ya olan güvenini kaybetmesi açısından risk oluşturması ve bu süreçte Euro alanının çökme ihtimali merkez ülkelerin ulusal seçimlerini değiştirmiştir.

Merkez ülkelerin krizin Euro Bölgesi’nde dağılmaya yol açacak düzeyde büyük bir tehdit olduğunu fark etmesiyle birlikte, krize yönelik “şartlı çözümler”⁴⁹ üretilerek ortak yanıt verme safhasına zor da olsa geçilmiştir. İflasın eşiğindeki çevre ülkelerin Euro Bölgesi’nden çıkışının yüksek bir piyasa paniği yaratması durumunda piyasada uzun süreli durgunluğun oluşacağını düşünen merkez grubu; Yunanistan, İspanya, İtalya gibi borçlu ülkeleri desteklemeye başlamışlardır. Krizin ortak ekonomik çıkarları tehdit etmesi ve Euro Bölgesi’nin çöküşünden kaçınma konusundaki endişeler, iki kutup arasındaki iş birliğini tetiklemiştir. Ancak tarafları “ortak tehdide” yönelik birleştiren bu ortam üye devletler arasındaki bölüşüm çatışmalarının yaşanmasını engellemeye yetmemiştir.

Ekonomik kriz ortamında Euro’nun çöküşünden doğacak maliyetlerin büyüklüğü, tüm üye devletlerin kısa vadeli çıkarlarından feragat etmesini sağlayabilecek düzeyde olsa da çözüm maliyetlerinin paylaşımı konusunda devletler arasındaki anlaşmazlıklar devletlerin ortak anlaşmaya varmasını zorlaştırmıştır. Bu süreçte çevre ülkeler “devlet borcunun uyumlaşması” ve yumuşak uyum politikalarının uygulanması için baskı yaparken; mali yükümlülüklerini minimum düzeyde tutmaya çalışan merkez koalisyonu,

⁴⁹ Merkez ülkeler, kemer sıkma politikalarını uygulamaları şartıyla borçlu ülkelere mali yardımda bulunmayı taahhüt etmiştir.

borçlu ülkelerin kemer sıkma politikalarıyla (harcama ve ücret kesintileri) krizin üstesinden gelebileceklerini ileri sürerek iş birliğine karşı bir tutum sergilemişlerdir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 11-13).

2008 Ekonomik Krizi'nde devletler arasında meydana gelen bu karmaşık motivasyonlar, "tavuk oyunu" olarak karakterize edilen zorlu hükümetlerarası pazarlıklara yol açmıştır. Schimmelfennig, kriz döneminde Avrupalı devletler arasında gerçekleşen pazarlık süreçlerini ve nihayetindeki tercihlerini tavuk oyunu metaforuyla açıklamaktadır (Schimmelfennig, 2014: 329). Bu metaforunda, uçuşta doğru ölümçül bir yarış içinde olan iki sürücü vardır. Ölüm riskini göze alamayarak, korkuyla direksiyonunu ilk kıran sürücü yarışı kaybederken, diğer sürücü yarışı kazanacaktır. İki sürücünün de aynı anda direksiyonu kırması durumunda oyun eşitlikle sonuçlanacaktır. Ancak yarışı kazanma arzusuyla iki sürücünün de direksiyonu kırmaması durumunda, her iki sürücü de ölecek yani ikisi de kaybedecektir. Bu bağlamda tüm olasılıklar içinde her iki taraf için de en makul seçenek, iş birliği yaparak aynı anda direksiyonu kırmalarıdır. Bu metaforunda kazadan kaçınmak gibi ortak çıkara sahip olan sürücüler ile EPB alanındaki kazançlarını kaybetmek istemeyen üye devletler özdeşleştirilebilir. Tarafların iş birliği yapma veya yapmama durumuna göre kazanç ve kayıplarını ortaya koyan bu kurgu, 2008 Ekonomik Krizi'nde Euro Bölgesi'ndeki devletler arasında yapılan pazarlıklarda iş birliğinin tercih edilmesinin en makul seçenek olduğunu ortaya koymaktadır.

Schimmelfennig'e göre üye devletlerin iş birliğine gitmeyerek, Euro Bölgesi'nin çökme olasılığını göze almaları ise krizden etkilenen ve etkilenmeyen tüm devletler için en maliyetli seçenektir. Çünkü EPB alanında yaşanacak kayıplar, Euro Bölgesi'ndeki tüm ülkeleri olumsuz etkileyecektir. Devletlerin ortak çıkarlara sahip olduğu bu alanda, en düşük ortak paydada anlaşmaya vararak iş birliğine gitmeleri ise en makul seçenek olarak görünmektedir. Bu yüzden devletler, kendileri için hayati önem arz eden bir konuda iş birliğini tercih etmişlerdir. Bu doğrultuda merkez ülkeler, çevre ülkeleri iflasın eşiğinden kurtarmayı kabul ederken, çevre ülkeler de mali piyasa denetiminin güçlendirilmesini kabul etmişlerdir. Ancak her devlet ilk hamleyi yapmanın maliyetinden kaçınmak istediğinden, iş birliğine giden müzakere sürecinde merkez ve çevre ülkeler arasında çetin pazarlıklar yapılmıştır.

Hükümetlerarası pazarlık konuları:

- Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (Euro tahvilleri)
- Avrupa İstikrar Mekanizması
- Avrupa Finansal İstikrar Fonu
- Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması
- Avrupa 2020 Stratejisi
- Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği
- İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları
- Avrupa Dönemi
- Altılı Paket
- Bankacılık Birliği
- Mali Mutabakat
- İkili Mevzuat Paketi
- Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı

Tablo 5: 2008 Ekonomik Krizi’nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Hükümetlerarası pazarlık konuları arasında, kurtarma fonları, Avrupa Finansal İstikrar Fonu, Avrupa İstikrar Mekanizması , İBP, Mali Mutabakat ve Bankacılık Birliği yer almıştır. Ekonomik Krize yönelik üretilen bu çözümlerin yasama süreci öncesinde, hükümetler arasında zorlu pazarlık süreçleri yaşanmıştır. Almanya başta olmak üzere güçlü merkez ülkeler, krizin çözümüne dair karar alma süreçlerinde ulusal tercihlerini dayatma ve entegrasyonu kendi tercihlerine göre şekillendirme gücüne sahipti. Kuzey koalisyonunun çevre ülkelere mali destek vermeyi defalarca ertelemesi ve zor durumdaki bu ülkeleri devlet temerrüdünün yakın olduğu noktaya kadar mali kesintiler yapmaya zorlaması da tavuk oyununun karakteristiğine uygun hamlelerdi. Krizden ağır şekilde etkilenen ve kurtarma politikalarına hayati düzeyde ihtiyaç duyan çevre ülkeler ise Kuzey ülkelerinin tercih ve isteklerine karşı koyabilecek güce sahip değildi. Bu yüzden Kuzey koalisyonunun mali piyasa baskısına karşı koymada yetersiz olan bu ülkeler, krizden çıkabilmek için sıkı kemer sıkma politikalarını uygulamak zorunda kalmıştır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 13-14). Nitekim üye devletlerin göreceli güçleri etrafında şekillenen bu tablo, ekonomi alanındaki karşılıklı bağımlılık ilişkisinin pazarlıkların sonucunu belirlediğini ortaya koymaktadır.

Kısacası AB’nin EPB alanını tehdit eden 2008 Ekonomik Krizi liberal hükümetlerarasıcılık için bir test alanı olmuştur. Moravcsik ve Schimmelfennig bu krizin

teorilerini büyük ölçüde doğruladığını, Euro Bölgesi'nin dağılması durumunda oluşacak maliyetlerin tüm AB üyesi ülkeler için hayati olduğunu iddia etmiştir. Üye devletler üzerinde asimetrik bir etki yaratan kriz döneminde Almanya, Avusturya, Finlandiya ve Hollanda'nın oluşturduğu “kuzey koalisyonunun” kendi şartlarını “güney koalisyonuna” dayattığı asimetrik bir pazarlık oyunu ortaya çıkmıştır. Krizden doğan yükün maliyeti güney koalisyonuna yüklenirken, EPB’de gerçekleştirilen kurumsal reformlar kuzey Avrupalı ülkelerin çıkarlarına uygun olacak şekilde uygulanmıştır (Lapavitsas ve Cutillas, 2021: 4-5).

2.4.1. Çetin Pazarlıklar: Hükümetlerarası Dağıtım Çatışmasının Yaşandığı Dönem

2008 Ekonomik Krizi, yük ve sorumluluğun paylaşımı konusunda üye devletler arasında derin bölüşüm çatışmalarına yol açarken aynı zamanda kurum içindeki dayanışma eksikliğini de gün yüzüne çıkarmıştır. Bu süreçte AB’nin geleceği için hayati bir mesele olan Ekonomik ve Parasal Birliğin sürdürülmesine yönelik çözüm maliyetlerinin nasıl dağıtılacağı konusu, krizin en temel tartışma alanını oluşturmuş (Dyson ve diğerleri, 2014) ve krizin çözümüne yönelik bir araya gelen liderler arasında zorlu pazarlıklara yol açmıştır.

2008 Ekonomik Krizi’nde Euro Bölgesi’nin çökme ihtimali, tüm üye devletler için yüksek düzeyde risk ve hayati bir önem taşısa da krizin devletler üzerindeki etkileri aynı seviyede olmamıştır. Mali açıdan kötü durumda olan ve yüksek oranda borçları bulunan çevre ülkeler, ekonomileri iyi olan merkez ülkelere göre krizden daha fazla etkilenmişlerdir. Krize yönelik müdahale, krizden daha fazla etkilenen ülkeler için ivedilik gerektirirken, krizin aynı düzeyde tehdit etmediği merkez ülkeler için gereksiz yük olarak görülmüştür (Frieden ve Walter, 2017: 379). Bu durum krizden farklı ulusal çıkarlara ve dolayısıyla ulusal tercihlere sahip olan çevre ve merkez ülkeler arasında derin bölüşüm çatışmaları yaratarak, üye devletler arasında çetin pazarlıkların yaşanmasına yol açmıştır.

Kriz dönemindeki müzakerelere bakıldığında, göreceli güçleri ve krizden etkilenme düzeyleri açısından zayıf konumda olan çevre ülkeler için karakteristik model, merkez ülkelerin desteğini alabilmek için içinde bulundukları zor koşulları ve yetersizliklerini vurgulamaktır. Bu doğrultuda çevre ülkeler devlet borçlarının “Avrupalılaştırılması”, kurtarma fonlarının oluşturulması, Avrupa Merkez Bankası tarafından sınırsız tahvil

alımının yapılması, Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması için banka lisansı talep etmek gibi ulusüstü çözümlere yönelmişlerdir (Schimmelfennig, 2015: 183). Buna karşın çevre ülkelerin krediye erişimini engelleme gücüne sahip olan merkez ülkelerin karakteristik modeli ise borçlu ülkeleri krizden kurtarma kapsamındaki finansal taahhütleri reddetmek veya geciktirmektir. Ekonomik Krizin merkez ve çevre ülkeler üzerindeki asimetrik etkisi, üyelerin farklı tercihlerini müzakere süreçlerine taşımasıyla sonuçlanmıştır. Bu yüzden krizden daha fazla etkilenen devletler daha fazla entegrasyonu tercih ederken; krizden etkilenmeyen merkez ülkeler ulusüstü çözümleri geciktirmeye veya engellemeye çalışarak ulusal çıkarlarını dayatma eğiliminde olmuşlardır (Moravcsik, 1998: 8-9). Böylece çevre ülkeleri iş birliği yapmamakla tehdit etme ve taviz vermelerini sağlama gücüne sahip olan merkez ülkeler, entegrasyonu kendi tercihlerine göre şekillendirmişlerdir.

Dolayısıyla kriz dönemindeki entegrasyona yönelik kurumsal tercihlerin, üstün pazarlık gücüne sahip olan merkez ülkelerin (özellikle Almanya) tercihleriyle örtüştüğünü ve krize yönelik üretilen kurumsal seçimlerin, güçlü hükümetlerin tercihlerini yansıttığı söylemek mümkündür. Almanya, Avusturya, Finlandiya ve Hollanda yüksek ödeme gücü ve kredi notlarına rağmen rasyonel davranarak çözüm sürecinde yük paylaşımından en az payı almaya çalışmışlardır. Hükümetlerarası pazarlık sürecinde üstün pazarlık gücüne sahip olan bu grup, finansal dışlama tehdidine başvurarak (Moravcsik, 1991: 26), çevre ülkeleri Euro Bölgesi'nden dışlama ya da bu ülkelerin haklarını askıya alma (Frieden ve Walter, 2017: 377-380), gibi zorlayıcı tehdit araçlarına başvurmuşlardır.

Avrupa'nın en güçlü ekonomisi olan ve Avrupa İstikrar Mekanizması ödemesinde en büyük katkıyı yapan Almanya (Howarth ve Spendzhárova, 2019: 901-902), ekonomik ağırlığının bir sonucu olarak krize yönelik gerçekleşen müzakerelerde pazarlık sürecini ulusal tercihleri doğrultusunda şekillendirmiştir (Vivien ve Schmidt, 2018: 1550). Almanya'nın 2010 yılında Yunanistan'a yardım için somut taahhütleri reddetmeye çalışması, tek taraflı mali kemer sıkma önlemlerinde ısrar etmesi ve 2012 yılının ikinci yarısında çevre ülkeleri kurtarmaya yönelik muhalefetinden vazgeçmesinin karşılığında entegrasyon şartlarını kendi lehine şekillendirme ayrıcalığını elde etmesi, üstün pazarlık gücünü aktif biçimde kullandığını göstermektedir. Nitekim Almanya sahip olduğu ekonomik gücü sayesinde, Euro Bölgesi'nin çökme olasılığının ortaya çıktığı döneme

kadar Yunanistan'a yardım edilmesi konusunda siyasi veto yetkisini kullanmıştır (Vivien ve Schmidt, 2018: 1549).

Euro tahvillerinin başlatılmasını geciktiren Berlin, kamu borcunun resmi olarak ortaklaştırılmasına ve Güney Avrupa ülkelerinin borçlarının silinmesine kesin şekilde karşı çıkmıştır. Almanya bu dönemde Euro tahvillerinin piyasaya sürülmesini engelleyerek, devletlerin borçlarının ulusal kalmasını ve mali yardımların kredi şeklinde verilmesini sağlamış ve Avrupa Finansal İstikrar Fonu ile Avrupa İstikrar Mekanizması için banka lisanslarını reddetmiştir. Ancak Yunanistan'daki mali krizin Euro Bölgesi'nin tamamı için tehdit oluşturduğunun anlaşılmasının ardından (Crum, Merlo, 2020: 403-404), çevre ülkelere yardım edilmesi konusunda politika değişikliğine gitmiştir.

Krizin üstünden geçen iki-iki buçuk yıllık sürenin ardından kurtarma paketleri üzerine pazarlık etmeye başlayan Almanya, gönülsüzce attığı küçük adımlarla taviz vermeden müzakere sürecini yürütmeye çalışmıştır (Habermas, 2012: 132-133). Bu doğrultuda Almanya, merkez bankası Bundesbank'ı ve Alman kamuoyunu gerekçe göstererek, yardıma ihtiyaç duyan borçlu ülkelere kemer sıkma önlemlerini empoze edecek bir politika izlemiştir (Bulmer, 2014: 1244-1263; Biermann ve diğerleri, 2017: 249; Schimmelfennig, 2015: 185-191). Çevre ülkelerin alacağı mali yardımlar karşılığında koşulluluk ve katı kemer sıkma politikaları uygulanmasını talep eden Almanya, çevre ülkelerin ulusal bütçelerinin denetim ve yaptırımlarının güçlendirilmesini sağlamıştır. Ayrıca Avrupa Finansal İstikrar Fonu'nun genişletilmesine ve bankaların kurtarma fonları aracılığıyla doğrudan sermayelendirilmesine de karşı çıkmıştır (Schimmelfennig, 2015: 182-183). Almanya'nın bu uygulamaları neticesinde borçlu ülkelerin vatandaşlarının maaşları ve sosyal güvenlik yardımları azalmış ve vergi artışlarının da etkisiyle çevre ülkelerdeki Ekonomik Kriz daha da derinleşmiştir (Robinson, 2015). Almanya'nın borçlu ülkeler üzerindeki hegemonyası bu kadarla da kalmamış, aşırı açık veren ülkelerin oy haklarının askıya alınması, tam otomatik yaptırımların uygulanması gibi sert önlemlerin uygulanmasını talep eden Almanya'nın bu önerileri diğer devletler tarafından destek bulmadığı için uygulanmamıştır (Schimmelfennig, 2015: 187-188).

Sonuç olarak borçlu ülkeleri krizden kurtarmak konusunda isteksiz olan ve krize yönelik çözümün maliyetlerinden kaçınmak isteyen Alman hükümetinin bu tutumu, hükümetlerarası pazarlıklarda kullanabileceği tüm kozları etkin bir şekilde kullandığını ortaya koymuştur. Almanya bu süreçte Avusturya, Finlandiya, Hollanda tarafından

desteklenmiştir. Güney ülkelere yaptıkları yardımları bir pazarlık aracı olarak kullanan bu ülkeler, borçlu ülkelerin iflasını önleyecek ölçüde mali yardımı onaylamışlardır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 13-14). Bu durum müzakere sürecinde varılan antlaşmaları “üye devletlerin bencil tercihlerinin en küçük ortak paydası” olarak tanımlayan Moravcsik’in argümanını doğrulamaktadır.

Ekonomik krize yönelik yapılan müzakerelerin merkez ülkelerin tercihleri doğrultusunda sonuçlandığını gösteren bir diğer önemli olay, dönemin Yunanistan Başbakanı Yorgo Papandreu’nun Yunanistan’a yapılacak kurtarma paketinin kabulüne ilişkin referandum düzenleyeceğini açıklamasının ardından yaşanan gelişmelerdir (Kyriakidou ve Tagaris, 2011). Papandreu’nun bu açıklamasının ardından Sarkozy ve Merkel bir tarafta referandum seçeneğinin, diğer tarafta ise Euro alanında kalarak daha fazla mali yardım alma seçeneğinin bulunduğunu işaret ederek Yunan hükümetini referandum fikrinden vazgeçirmeye çalışmıştır (Schimmelfennig, 2015: 186-187). Nitekim Yunanistan’ı Euro Bölgesi’nden çıkarmakla ve mali yardımları kesmekle tehdit eden Avrupalı ortaklarının bu uyarıları karşılık bulmuş ve Papandreu’nun kurtarma paketine dair referandum önerisi (ülkedeki muhalefetin de etkisiyle) engellenmiştir. Avrupalı devletlerin Yunanistan’ı dışlama tehdidi karşısında (Moravcsik, 1991: 26), Papandreu istifa etmiş ve gerçekleşen hükümet değişikliği ile referandum fikri iptal edilmiştir. Nihayetinde sosyalistler ile muhafazakarlardan oluşan geçici bir koalisyon hükümeti kurtarma paketini onaylamıştır (Kyriakidou, 2011).

Euro tahvilleriyle Bankacılık Birliği önerilerinin Almanya’nın tercihleriyle uyumlu olarak revize edilmesi (Schmidt, 2018: 1549) ve çevre ülkelere “şartlı” yardımların yapılması gibi müzakere süreçlerinde AB kurumlarının Almanya’nın gölgesinde hareket etmeleri, AB’nin görece gücü yüksek üyelerin çıkarlarına uygun politikalar izlediğini ve tarafsız davranmadığını göstermiştir. Bu durum hem görece güçleri bakımından zayıf konumdaki üyelerin kuruma olan güven ve sadakatini zarar vererek Avrupa şüpheciliğini arttırmış, hem de AB’nin kurumsal imajını zedelemiştir.

2.4.2. İş Birliğine Giden Yol: Hükümetlerarası Yüksek Karşılıklı Bağımlılık Dönemi

Liberal hükümetlerarasıcılık kuramına göre dışsal bir şokun sonucu olarak uluslararası karşılıklı bağımlılığın maliyetleri arttıkça, devletler daha fazla politika koordinasyonunu

ve siyasi entegrasyonu tercih edeceklerdir (Biermann ve diğeri, 2017: 249). Bu nedenle üye devletlerin kaybetmeyi göze alamayacakları konularda yaşanan entegrasyon krizleri, hükümetler arasında yüksek karşılıklı bağımlılık yaratacak ve bu durum daha fazla entegrasyon için güçlü bir teşvik sağlayacaktır. Moravcsik'in bu argümanı, merkez ve çevre ülkeler arasında hükümetlerarası çatışmalara yol açan 2008 Ekonomik Krizi'nin, neden kurumsal reformlarla sonuçlandığını açıklamaktadır. Karşılıklı bağımlılığın maliyetleri arttıkça, daha fazla politika koordinasyonunu dağılmaya ve hatta statükoya tercih eden Avrupalı devletler (Hobolt ve Wratil, 2015: 238-256; Moravcsik, 1998), ekonomik entegrasyonu kaybetmenin maliyetlerini göze alamayarak daha fazla entegrasyonu tercih etmişlerdir.

Bu bağlamda ekonomik krizden daha az etkilenen merkez ülkelerin liderleri ile krizden ağır biçimde etkilenen çevre ülkelerin liderleri Euro Bölgesi'ni korumaya yönelik harekete geçmişlerdir. "Euro'yu Avrupa entegrasyonunun vazgeçilmez çekirdeği" olarak tanımlayan Şansölye Merkel, "Euro'nun başarısızlığının, Avrupa'nın başarısızlığı" olacağını ileri sürerek, Euro'yu korumak için elinden gelen her şeyi yapacağını ifade etmiştir. Merkel Haziran 2012'de Euro'yu kurtarmak için, üye devletlerin ulusal egemenliklerinden daha fazla vazgeçmeleri ve siyasi birlik kurulması yönünde çağrıda bulunmuştur. Keza Temmuz 2012'de Paris'te bir araya gelen dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Hollande ve dönemin İtalya Başbakanı Mario Monti de Euro Bölgesi'ni korumak, muhafaza etmek ve güçlendirmek için gereken her şeyi yapacaklarını ifade etmişlerdir. Aynı şekilde dönemin Yunanistan Başbakanı Papandreu krizden ağır şekilde etkilenmesine rağmen ülkesinin Euro'dan vazgeçmeyeceğini açıklamıştır. Dönemin Almanya Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble "bir Euro ülkesinin iflasının, o ülkeyi kurtarmaktan daha fazla maliyet gerektirdiğini" ifade etmiştir. Sarkozy "Euro'yu biz yarattıysak, Euro Bölgesi'ndeki bir ülkenin düşmesine izin vermeyiz" diyerek, Yunanistan'a verdiği desteği açıkça dile getirmiştir (Le Monde, 2012). Avrupalı liderlerin Euro Bölgesi'ni korumak ve güçlendirmek konusundaki bu bütüncül yaklaşımları, kurumsal seçimlerin entegrasyondan yana olacağını ortaya koymuştur.

İspanya, İtalya, Yunanistan gibi borçlu güney ülkeleri için Euro alanından çıkış, hiperenflasyon ve dış sermayeden kopuşa yol açacaktır. Almanya gibi refah seviyesi yüksek Kuzey Avrupa ülkeleri için Euro Bölgesi'nin çöküşü, düşük ihracata ve ekonomide derin/uzun süreli durgunluğa sebebiyet verecektir (Schimmelfennig, 2015:

181-182). Kısacası Euro Bölgesi'nin dağılma ya da parçalanma riskini gündeme getiren bu kriz, Euro Bölgesi'ndeki ülkelerin ortak çıkarlarını tehlikeye attığı için devletler arasında karşılıklı bağımlılık yaratmıştır (Schimmelfennig ve Diez, 2022: 5-6; Schimmelfennig, 2014: 328). Ekonomik krizin yüksek karşılıklı bağımlılık üretmesi bütünleştirici bir işlev üstlenerek, farklı çıkarlara ve ulusal tercihlere sahip olan merkez ve çevre ülkeleri statükoyu korumak noktasında iş birliğine sevk etmiştir.

2.5. 2008 Ekonomik Krizi'nde Kurumsal Seçim: Teknokrasinin Zaferi

2008 Ekonomik Krizi Euro Bölgesi'ne destek mekanizması sağlaması ve üye devletlere yardım etmek için yeni araçlar geliştirmesi bakımından entegrasyonu derinleştirmiştir. Bu süreçte alacaklı ve borçlu hükümetler arasında gerçekleşen pazarlık sürecini tarafından şekillendirmiştir. Krizin ekonomik entegrasyonun çöküşüne neden olacak düzeyde tehdit oluşturmasının ardından rasyonel aktörler olan devletler maliyet-fayda hesaplaması yaparak entegrasyonu koruyucu seçimlerde bulunmuşlardır. Euro alanını korumak gibi ortak çıkara sahip olan üye devletler, ortak anlaşmaya varmayı tercih etseler dahi, kriz yükünün paylaşımı konusunda yaşanan dağıtım çatışmaları uzlaşmayı zorlaştırmıştır (Rehm, 2021: 173-175).

Moravcsik üye devletlerin entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerinin, ulusal tercihlerine paralel olarak şekillendiğini ileri sürmekte ve devletlerin ulusal tercihlerinin belirlenmesi hususunda politik ekonomik çıkarlara birincil düzeyde önem atfetmektedir. Avrupalı devletler AB'nin ekonomik entegrasyon alanını test eden 2008 Ekonomik Krizi'ne yönelik Moravcsik'in bu argümanı doğrultusunda yanıt vermişler ve ulusal tercihleriyle örtüşen kurumsal tercihlerde bulunmuşlardır.⁵⁰ Aynı zamanda devletlerin kriz dönemindeki kurumsal tercihlerinin maddi tercihlerle güçlü bir bağlantı içerisinde olduğu, yani önceledikleri politik ekonomik çıkarlarını entegrasyona dair seçimlerine yansıttıkları görülmektedir. Nitekim Almanya gibi ödeme gücü yüksek olan ülkeler kendi mali taahhütlerini sınırlandırmayı isterken, çevre ülkelerin mali disipline bağlılıklarının güvenilirliğini güçlendirmeye çalışmışlardır. Bu kapsamda merkez ülkeler ulusal ekonomilerine ekstra maliyet yarattığı için borçlu ülkeleri kurtarmak amacıyla

⁵⁰ Üye devletlerin tercihlerinin belirlenmesinde öncelikli alan ekonomidir. Ekonomik çıkarlar ancak siyasi önemin yüksek olduğu konularda ikinci plana atılabilir. Bu kapsamda yüksek iç siyasallaşmanın yaşandığı göç krizinde üye devletlerin tercihleri ekonomik koşullar, iç politika ve siyaset tarafından şekillendirilmiştir.

oluşturulan ulusüstü fonlara ve Euro tahvillerine yönelik mesafeli bir duruş sergilemişlerdir. Buna karşın çevre ülkeler ise kurtarma fonlarını içeren ulusüstü çözümleri tercih etmişlerdir. Merkez ve çevre ülkelerin maddi çıkarlarında ve ulusal tercihlerindeki bu farklılık, kurumsal seçimlerine de yansımıştır (Schimmelfennig, 2015: 189-191). Bu dönemde Avrupalı devletlerin ulusal tercihlerinin farklılaşması ve bu tercihlerin entegrasyonun çıkarlarıyla örtüşmemesi sebebiyle krize yönelik ortak politikalar üretilmemiştir.

AB, merkezi para politikası ve farklı maliye politikası arasındaki uyumsuzluğun etkileriyle ve kurumsal eksiklikleriyle yüzleştikten sonra, para politikaları ile maliye politikalarının uyumlaştırılması ve kurumsal eksikliklerinin giderilmesi yönünde somut adımlar atmıştır. AB bu dönemde EPB'deki bu ikilemi ortadan kaldıracak ve üye devletler arasında eşgüdümü sağlayacak ve ulusal politikadaki denetimi ve kontrol mekanizmasını geliştirecek bazı tedbirler geliştirmiştir (Jones ve diğerleri, 2015: 1020). İlk etapta krize yönelik ulusal tedbirlerle yanıt veren üye devletler, tek taraflı politikalarla krizi aşamayacaklarını ve Euro Bölgesi'nin tehdit altında olduğunu anlamalarının üzerine iş birliğine gitmişlerdir (Kutlay, 2013: 170). Bu süreçte ekonomik entegrasyondan elde ettiği kazanımları kaybetmek istemeyen merkez ülkeler ulusal tercihlerini revize ederek, EPB alanındaki yapısal eksiklikleri gidermeye ve bu alandaki entegrasyonu derinleştirmeye yönelik önemli adımlar atmıştır. Sonuç itibarıyla Euro'nun korunması, tüm üyelerin jeostratejik ve ekonomik çıkarları açısından hayati bir mesele olduğundan (Jones ve diğerleri, 2015: 1016), ortak noktada buluşan üye devletler Euro alanını istikrara kavuşturacak reformları tercih etmişlerdir.



Şekil 3: 2008 Ekonomik Krizi’nin Daha Fazla İş Birliğini Teşvik Ederek Entegrasyonu Güçlendirme Nedenleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Üye devletler kriz yönetim sürecinde sürücü koltuğunda olmamakla birlikte, sürecin dışında da tutulmamışlardır. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramının öngördüğü gibi rasyonel davranan hükümetler ulusal tercihleri doğrultusunda kurumsal tercihlerde bulunmuşlardır. Bu bağlamda kriz sürecinde oluşan yeni kurumlara bakıldığında, kapsam ve güç açısından kasıtlı olarak sınırlandırılmak üzere tasarlandıkları görülmektedir. Üye devletlerin bu tasarıları parçalı reformlara yönelmeleriyle birlikte değerlendirildiğinde,

ulusüstü kurumlara yetki devrini minimum düzeyde tutma isteği ve en düşük ortak paydada anlaşmayı tercih etmeleriyle açıklanmaktadır (Moravcsik, 1991: 26).

Borç verme kapasitesi açısından sabit bir limite sahip olan hükümetlerarası mali yardım, reforme edilmiş İBP, Mali Mutabakat ve ulusüstü denetim ile daha fazla hükümetlerarası çözümü birleştiren Bankacılık Birliği gibi çözümler, üye devletlerin kurumların güçleri ve kapsamaları konusunda bilinçli şekilde kısıtlamaya gittiğini kanıtlamaktadır. Üye devletlerin ulusüstü kurumlara yetki devretme konusundaki bu mesafeli duruşları Avrupa İstikrar Mekanizması'nın kurulma prosedürüne de yansımış ve bu mekanizma hükümetlerarası bir antlaşma ile kurulmuştur (Consolidated Versions, 2012; Schimmelfennig, 2014: 334; Felix ve diğerleri, 2017: 248).⁵¹

⁵¹ Üye devletler Avrupa İstikrar Mekanizması'nı AB'nin antlaşma çerçevesine bağlarken ilk kez “basitleştirilmiş revizyon prosedürünü” (madde 48(6)) kullanmışlardır. Bu prosedür, hükümetlerarası konferans olmaksızın, herhangi bir üye devletin hükümetine, Avrupa Parlamentosu'na veya Komisyona Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın üçüncü kısmında yer alan iç politika ve eylemlere ilişkin hükümlerinin tamamının veya bir kısmının revize edilmesi için Avrupa Konseyi'ne öneriler sunmasına izin vermektedir.

Başarıyla sonuçlanan kurumsal reformlar ve politika değişiklikleri:

Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı (Euro tahvilleri)

-Avrupa İstikrar Mekanizması

-Avrupa Finansal İstikrar Fonu

-Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması

- Avrupa 2020 Stratejisi

- Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği

- İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları

- Avrupa Dönemi

- Altılı Paket

- Bankacılık Birliği

- Mali Mutabakat

- İkili Mevzuat Paketi

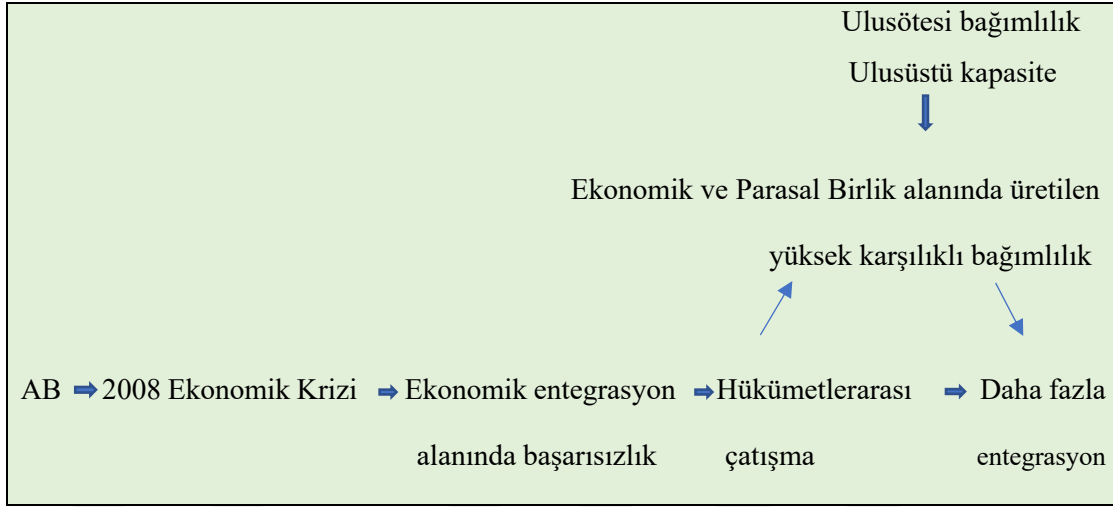
-Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı

Tablo 6: 2008 Ekonomik Krizi’nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Moravcsik’in de ileri sürdüğü gibi belirsizliğin hakim olduğu ve entegrasyonun ortak kazanımlarını tehdit eden önemli konularda, yetkilerini ulusüstü kurumlara devretmeyi tercih eden üye devletler (Moravcsik, 1995: 621), 2008 Ekonomik Krizi’nde mevcut belirsizlikleri ve Euro Bölgesi’nin dağılmasına dair olumsuzlukları dışlamak için ulusüstü otoriteye ihtiyaç duymuşlardır. Krizin ekonomi gibi devletlerin ortak kazançlarının ve karşılıklı bağımlılıklarının yüksek olduğu bir alanda yaşanması Avrupalı devletleri siyasi iş birliğine teşvik etmiştir (Moravcsik, 1998: 50-76). Nitekim ekonomik entegrasyonun çıkarlarını koruyan hükümetler, Euro Bölgesi’ni korumak için teknokratik reformlar, mali taahhütler ve ulusüstü kurumlara yetki transferi konusunda anlaşarak entegrasyon seviyesini ilerletmişlerdir (Schimmelfennig, 2014: 331-332). AB’nin ekonomik krize anlaşmalar ve yasalar gibi Euro Bölgesi’nde gerçekleşen kurumsal değişiklikler aracılığıyla yanıt vermesi sonucunda (Dinan, 2011: 103-121), ekonomik kriz entegrasyonun derinleşmesiyle sonuçlanmıştır (Schimmelfennig ve Diez, 2022: 1-5). Bu kapsamda reform anlaşmaları kapsamında kurtarma fonlarını uygulamaya başlanmış, yüksek düzeyde borçlu üye devletlere kamu kredisi sağlayan Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması gibi mekanizmalarla yüksek düzeyde ödeme gücü olan AB devletleri tarafından tahvil garanti edilmiştir (Schimmelfennig, 2015: 186-188). Yani tüm yıkıcı etkilerine rağmen 2008 Ekonomik Krizi, AB’nin finans politikasındaki

yetkilerini ulusüstü kurumlara devreden adımlar atılmasıyla sonuçlanmıştır (Schimmelfennig, 2014: 323-326).



Şekil 4: 2008 Ekonomik Krizi'nin Teorik Çerçevesi

Kaynak: Schimmelfennig'in entegrasyon krizlerinin teorik çerçevesi (Schimmelfennig, 2018: 972) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ekonomik kriz İBP ile ulusal bankacılık sisteminin denetimindeki yetersizliğin altını çizmiş ve AB'nin ödemeler dengesi güçlüklerine yönelik önleyici bir mekanizmaya sahip olmadığını da göstermiştir. Bu kapsamda mali disiplini ve ulusal bankacılık sisteminin daha sıkı denetlenmesini sağlamak amacıyla Mali Mutabakat yürürlüğe girmiş, Bankacılık Birliği kurulmuş, Altılı Paket ve İkili Paket mevzuatı uygulanmaya başlanmıştır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 14-15; Schimmelfennig, 2018: 970-982). Üye devletlerin mali ve ekonomi politikalarının gözetilmesine yönelik oluşturulan bu prosedürler aracılığıyla AB'nin denetimi daha katı hale gelmiştir. Böylece temel egemenlik alanı olarak görülen bütçe politikasında devlet özerkliği önemli ölçüde azaltılırken, finansal piyasa denetimi merkezleştirilmiştir.

AB'de yeni antlaşmalar ya da antlaşma revizyonlarında oy birliği kuralı geçerli olmasına karşın, 2008 Ekonomik Krizi'nde Avrupa İstikrar Mekanizması ve Mali Mutabakat'ın yürürlüğe girmesi için 17 Euro Bölgesi ülkesinin oy birliğiyle antlaşmaya varması gerekmemiştir. Mali Mutabakat yalnızca 12 üye devlet tarafından onaylanarak; Avrupa İstikrar Mekanizması ise Avrupa İstikrar Mekanizması stoğunun %90'ının (Euro Bölgesi'nin en büyük 8 ülkesinin onay vermesi bu oranı karşılamaktadır) onayı ile yürürlüğe girmiştir (Schimmelfennig, 2014: 334). Böylece bir ya da birkaç üye devletin entegrasyondaki derinleşme hareketinin önüne geçmesi engellenmiştir.

Ekonomik krizi ulusal önlemleriyle aşamayan üye devletler, bilgi ve uzmanlık konusunda Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Komisyonu gibi ulusüstü kurumların girdilerine güvenmek durumunda kalmışlardır. Kriz döneminde güçlü ulusüstü organ olan Avrupa Merkez Bankası krize yönelik önemli politikalar üretmiş (Schimmelfennig, 2018: 979-982), Avrupa İstikrar Mekanizması ve Bankacılık Birliği'nin kurulma süreçlerinde ise Avrupa Konseyi ile Bakanlar Konseyi arasında güçlü bir etkileşim olmuştur. Aynı zamanda krizin üstesinden gelmeyi hedefleyen Avrupa Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası yetkilileri kriz yönetiminde iş birliğine gitmiştir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 14).

Bu dönemde üye devletlere eşi benzeri görülmemiş toplu yükümlülüklerin getirilmesi ve teknokratik reformların yapılması yoluyla entegrasyon ilerleme kaydetmiştir. Bu reformlar Avrupa finans sisteminin son mercii ve denetçisi olarak Avrupa Merkez Bankası'nın rolünü arttırırken, mali denetim konusunda Komisyon'u güçlendirmiştir (Grauwe, 2016: 154). AB'nin 2008 krizine yönelik kurumsal yanıtında görülen ulusüstü organlarının etkinliği "teknokrasinin zaferi olarak" tanımlanmış (Smeets ve Zaun, 2021: 864-865) ve böylece Avrupa entegrasyonu, giderek artan şekilde siyasi entegrasyon yerine, bürokratik entegrasyon biçimini almıştır (De Grauwe, 2016: 154). Sonuç olarak 2008 Ekonomik Krizi'nin getirdiği kurumsal yeniliklere bakıldığında, Euro bölgesi'nin tamamlanmamış mimarisinin ve kurumsal işlevsizliklerin AB'yi varoluşsal bir krize sürüklerken, aynı zamanda entegrasyonu derinleştiren reformları tetikleyen bir işlev üstlendiğini de söylemek mümkündür (Jones ve diğerleri, 2015: 1020).

3. BÖLÜM: 2015 GÖÇ KRİZİ: GÖÇ AKINININ MERKEZ ÜSSÜ AVRUPA

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki en büyük göç akınının yaşanmasıyla ortaya çıkan göç krizi, 2011 yılında Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki Arap Baharı ayaklanmaları sonrasında ortaya çıkmıştır (Bardakçı Tosun ve Budak, 2020: 437-438). Bu krizin AB gündemine girmesi Tunus'tan gelen ve İtalya'ya ulaşmak isteyen 368 sığınmacının⁵² yaşamını yitirmesi ve dünya kamuoyunda yankı uyandıran Lampedusa faciasının yaşanmasıyla (IOM, 2015) birlikte gerçekleşmiştir. AB göç krizinin trajedilere dönüştüğü bu aşamaya kadar kurucu norm ve ilkelerine uygun hareket etmemiş, etkili ve çözüm odaklı kriz yönetimi sergilemekten uzak durarak, sessizliğini korumuştur. AB için göç sorununun, krize dönüşmesi ise (IOM, 2015; European Parliament, 2017) Nisan 2015'te Akdeniz'de yaşanan sığınmacı trajedilerinin kamuoyunda büyük yankı uyandırmasıyla gerçekleşmiş ve bu tarihe kadar “Avrupa dışı bir kriz” olarak görülmüştür (Turhan, 2017: 279).

Göç krizinin⁵³ Dünya Savaşları'yla mukayese edilecek düzeyde yer değiştirmeye yol açmasıyla birlikte Avrupa büyük bir sığınmacı akınıyla karşılaşmış ve böylece göç krizi AB için bir meydan okumaya dönüşmüştür. AB'nin istatistik kurumu Eurostat'a göre 2015 yılındaki sığınmacı başvuruları 2014 yılına göre %123 artarak, daha önce benzeri görülmemiş bir düzeye ulaşmıştır (Eurostat, t.y.; Europol, 2022; Ultan, 2017: 1450-1452). Böylece göç meselesi 2015 yılı itibariyle Avrupa'nın siyasi gündeminin en üst sıralarına yerleşmiş ve AB bu tarihten itibaren kurumları ve politikaları aracılığıyla krize karşı harekete geçmiştir.

Avrupa, sığınmacıların ulaşmak istediği bir hedef haline gelmiş ve yoğun sığınmacı akınıyla karşı karşıya kalmıştır. Avrupa sınırlarına giriş yapmak isteyen sığınmacılar Libya, Mısır ve Tunus üzerinden İtalya ve Yunanistan'a; Fas ve Cezayir üzerinden İspanya ve İtalya'ya; Türkiye üzerinden ise Yunan adalarına ulaşmak amacıyla üç rota

⁵² *Mülteci (refugee)*, kendi ülkesinde meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı ağır insan hakları ihlallerine ve zulme uğrama tehlikesi altında olduğu için ülkesinden ayrılan kişidir.

Sığınmacı (immigrant), ülkesinden ayrılmış olan ve ağır insan hakları ihlallerinden korunmak için başka bir ülkeye sığınan, ancak henüz mülteci statüsü elde edememiş ve sığınma başvurusunun sonucunu bekleyen kişidir.

Göçmen, ülkesinden ekonomik veya diğer nedenlerle gönüllü olarak ayrılan kişidir.

⁵³ AB'nin resmi sitesinde “migration crisis” olarak yer verildiği için metinde “göç krizi” olarak anılacaktır.

izlemişlerdir (Demir ve Soyupek, 2015: 20). Dublin Yönetmeliği gereği ilk etapta Güney Avrupa ülkelerine sığınma talebinde bulunan sığınmacıların nihai hedefi ise daha iyi bir yaşam süreceklerine inandıkları İsveç, Danimarka, Almanya, Hollanda gibi refah seviyesi yüksek Kuzey Avrupa ülkeleri olmuştur. Bu yüzden sığınma başvuru sayıları AB üye ülkeleri arasında adil bir dağılım göstermemiş ve 2015 yılının ilk altı ayında toplam sığınma başvuru sayısının %90'ını Almanya, İsveç, Hollanda, İngiltere, Belçika, Fransa, Avusturya, İtalya, İspanya, Yunanistan almıştır. Almanya, tüm AB ülkelerine yapılan başvuruların %38'ini tek başına alarak en çok sığınma başvurusunda bulunulan ülke olmuş ve 441.800 sığınma başvurusu alan Almanya'yı, Macaristan ve İsveç takip etmiştir (Guild ve Carrera, 2016; European Parliament, 2019). AB'nin göç akınının merkez üssü olduğu 2015 yılında, üye ülkelerin orantısız biçimde sığınma başvurusu aldığı aşağıdaki tabloda açık şekilde görülmektedir.

	İlk kez başvuranların sayısı			AB toplamındaki oranı (%)	Ülke vatandaşlarına göre başvuru sayısı (1 milyon kişi başına düşen)
	2014	2015	%'lik Değişim (2014/2015)	2015	2015
AB	562680	1255640	+123%	100%	2470
Belçika	14 045	38990	+178%	3.1%	3463
Bulgaristan	10 805	20 165	+87%	1.6%	2800
Çek Cumhuriyeti	905	1235	+36%	0.1%	117
Danimarka	14535	20825	+43%	1.7%	3679
Almanya	172945	441800	+155%	35.2%	5441
Estonya	145	225	+54%	0.0%	172
İrlanda	1440	3270	+127%	0.3%	707
Yunanistan	7585	11370	+50%	0.9%	1047
İspanya	5460	14600	+167%	1.2%	314
Fransa	58 845	70570	+20%	5.6%	1063

Hırvatistan	380	140	-63%	0.0%	34
İtalya	63655	83245	+31%	6.6%	1369
Kıbrıs	1480	2105	+42%	0.2%	2486
Letonya	365	330	-10%	0.0%	165
Litvanya	385	275	-29%	0.0%	93
Lüksemburg	1030	2360	+129%	0.2%	4194
Macaristan	41215	174435	+323%	13.9%	17699
Malta	1275	1695	+33%	0.1%	3948
Hollanda	21780	43035	+98%	3.4%	2546
Avusturya	25675	85505	+233%	6.8%	9970
Polonya	5610	10255	+83%	0.8%	270
Portekiz	440	830	+89%	0.1%	80
Romanya	1500	1225	-18%	0.1%	62
Slovenya	355	260	-27%	0.0%	126
Slovakya	230	270	+18%	0.0%	50
Finlandiya	3490	32150	+822%	2.6%	5876
İsveç	74980	156110	+108%	12.4%	16016
Birleşik Krallık	32120	38370	+19%	3.1%	591
Norveç	10910	30470	+179%	-	5898
İsviçre	21940	38060	+73%	-	4620

Tablo 7: 2014 ve 2015 Yıllarında AB'ye ve AB Üyesi Devletlere İlk Kez Sığınma Başvurusunda Bulunanlar

Kaynak: Eurostat, 2016.

Yukarıda yer verilen tablo AB ülkelerinin 2015 yılındaki sığınma başvuru talebindeki artış oranlarını göstermektedir. Bu tabloya bakıldığında, Avrupa'nın güney sınırında yer alan ilk varış ülkeleriyle (Yunanistan, İtalya, İspanya, Malta, Bulgaristan) sığınmacıların ulaşmak istedikleri hedef ülkelerin (Almanya, İsveç, Finlandiya, Avusturya, Danimarka, Belçika, Lüksemburg) diğer ülkelerden daha fazla sığınma talebi aldıkları görülmektedir. Bununla birlikte sığınmacıların Avrupa sınırlarına giriş yaptığı ve varmayı hedefledikleri ülkelerin arasındaki güzergahta yer alan transit ülkeler (Macaristan, Polonya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Estonya) yoğun sığınma başvurusu alan ülkeler arasındadır. Tüm bu veriler AB'nin yoğun bir göç akınıyla karşı karşıya olduğunu ortaya koymakla beraber, göç krizinin üyeler üzerindeki asimetric etkisine ilişkin de bilgi vermektedir. Üye ülkelerin krizden etkilenme düzeylerindeki bu farklılık, krizin ilerleyen safhalarında derin

bölüşüm çatışmalarını ve büyük bir dayanışma krizini tetikleyen en önemli faktör olmuştur.

19 Nisan 2015'te Libya kıyılarında göçmenleri taşıyan bir geminin batmasının ardından göç krizi AB kurumlarının gündeminde sıklıkla yer almaya başlamıştır (Pastore ve Roman, 2015). Modern Akdeniz tarihinin en ölümcül olayı olan bu faciada 800'den fazla sığınmacının hayatını kaybetmesi üzerine Avrupa Konseyi acil bir toplantı yaparak göç sorunun muazzam bir ölçekte olduğunu açıklamıştır. Yaşanan bu büyük trajedinin ardından göç sorunu AB liderlerinin söylemlerinde sıklıkla yer almaya başlamış ve bu kazayı “Avrupa trajedisi” olarak tanımlayan dönemin İtalya Başbakanı Matteo Renzi (Trauner, 2016: 318), bu olay karşısında Birliğin sessiz kalamayacağını ifade ederek, üye devletleri dayanışma içinde hareket etmeye davet etmiştir. Ege ve Akdeniz'deki trajik ölümlerle defalarca AB'nin gündemine gelen göç krizine yönelik göçmenlerin can güvenliğini sağlayacak kapsamlı çözümler üretilememiştir. 2 Eylül 2015 tarihinde, Yunanistan'ın Kos adasına ulaşmaya çalışan iki botun batması sonrasında üzerinde can yeleği olmayan üç yaşındaki bir çocuğun kıyıdaki cansız bedeninin görüntülenmesi (Smith ve Ajanslar, 2015), AB'nin insanlık trajedilerini durdurmaya yönelik halen etkili bir politika izleyemediğini ortaya koymuştur.

Ekim 2015'te Uluslararası Göç Örgütü'nün Lampedusa faciasından sonra geçen iki yıllık sürede 6.5844 göçmenin hayatını kaybettiğini açıklaması, sığınmacıların yasal yollardan ulaşamadıkları “Kale Avrupası” (Fortress Europe) yaklaşımını gündeme getirmiş ve değerler üzerine inşa edilmiş bir topluluk olan AB'nin temel norm ve değerlerinin sorgulanmasına yol açmıştır (Ultan, 2016: 96-99; Adler-Nissen ve diğerleri, 2020: 76). Bu süreçteki AB uygulamalarının uluslararası koruma standartları ile temel insan hak ve özgürlüklerine uymadığı eleştirilerini gündeme getirmiştir.

3.1.Dengesiz Yük Dağılımının Kaynağı: Dublin Yönetmeliği

1990 yılında imzalanan Dublin Antlaşması'na (Özerim, 2016: 3; Trauner, 2016: 313)⁵⁴ göre AB üyesi bir ülkeye sığınma başvurusunda bulunan bir kişinin başvurusunun

⁵⁴ Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin temel taşı olan Dublin Antlaşması, o dönemdeki adıyla Avrupa Topluluğu'na üye olan Fransa, Almanya, Belçika, Danimarka, Hollanda, İtalya, İspanya, Portekiz, İrlanda, Birleşik Krallık, Yunanistan ve Lüksemburg ülkeleri tarafından 15 Haziran 1990'da imzalanmış ve 1997 yılında yürürlüğe girmiştir.⁵⁴ Dublin Antlaşması olarak anılan “Sığınma Başvurularının Değerlendirilmesinden Sorumlu Devletleri Belirleyen Sözleşme” ulusüstü bir girişimden ziyade

reddedilmesi durumunda, başka bir AB ülkesine başvurma hakkına sahiptir. Ancak 17 Mart 2003'te Dublin II Yönetmeliğinin (Council Regulation, 2003) geçerli olmasıyla birlikte, sığınmacılara sadece giriş yaptıkları AB üyesine başvuru yapabilme hakkı verilmiş olup, başvurusunun reddedilmesi durumunda ikinci bir AB ülkesine başvuruda bulunamama kuralı getirilmiştir (Kanat ve Aytaç, 2018: 69-70). Yapılan bu değişiklikle birlikte, sığınmacıların aynı anda ya da birbirinin hemen ardından farklı AB ülkelerine sığınma başvurusunda bulunmalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

2013 yılında yapılan hukuksal düzenlemeyle Dublin II Yönetmeliği'nin yerini alan Dublin III Yönetmeliği (National or a Stateless Person, 2013), sığınmacıların AB ülkelerine kabul edilmesini daha da zorlaştırmıştır. AB ülkesine sığınma talebinde bulunan bir kişinin başvurusundan, ilk giriş yaptığı ülkenin sorumlu olması ilkesi, sınırda yer alan devletlerin diğer ülkelere nispeten daha fazla sığınma başvurusu almasına yol açmıştır. Sığınmacılarla ilgili siyasi ve ekonomik sorumluluğun büyük bir kısmını sınır ülkelerinin üzerine yıkan bu yönetmelik (Bayraklı ve Keskin, 2015: 11-12), yük ve sorumluluğun üye devletler arasında dengesiz bir şekilde dağılmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda İtalya, İspanya, Yunanistan, Malta ve Bulgaristan gibi AB'nin dış sınırlarında yer alan ülkelere adil olmayan bir biçimde sorumluluk yüklemiştir (Human Rights Watch, 2015). Nitekim Üye devletlerin sığınmacı sorununa eşit olmayan şekilde maruz kalmaları ile krizin yüklerinin üye devletlerce paylaşılmaması, AB içinde gerginliğe yol açmıştır. Bu bağlamda Dublin Yönetmeliği yoğun göç akınına maruz kalan devletler ile göç akınından etkilenmeyen devletler arasında asimetrik karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğmuştur. Bu asimetri devletlerin tutarlı bir kolektif tepki oluşturmaya engel olmuştur. Bunun neticesinde AB, ekonomik krizin ardından yeni bir bölünme (Doğu-Batı) ihtimaliyle daha karşı karşıya kalmıştır (Olsen, 2021: 70; Lehne, 2016). Ancak Birlik içinde bölünmelere yol açan esas sorun orantısız yük dağılımına kaynaklık eden "sığınma başvurusundan sorumlu ülke" ilkesinden ziyade, üye devletlerin yük ve sorumluluğun paylaşımı konusunda dayanışma mekanizmasını işletmemiş olmalarıdır.

Birlik içinde güven sorununun oluşmasına ve dayanışma krizinin yaşanmasına yol açan temel faktör mevzuat değil, sorumluluk paylaşımından kaçan üye devletlerin tutumları olmuştur. Nitekim Almanya, Avusturya ve İsveç'in Dublin Yönetmeliği'ni askıya alarak

hükümetlerarası özelliğe sahiptir. Dublin Yönetmeliği 2003 yılında yerini alan Dublin II Yönetmeliği ile AB hukukuna dahil edilmiştir.

sığınmacılar için açık kapı politikası izlemesi, istenildiği takdirde krize yönelik yük paylaşımının “dayanışma” ilkesi çerçevesinde yapılabileceğini göstermiştir (Thielemann, 2018: 65; Aras ve Sağıroğlu, 2018: 108). AB’nin sınır devletlerinde sayıları artan mülteciler karşısında Fransa, İngiltere gibi birçok Avrupa ülkesi sessiz kalmış, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi Doğu Avrupa ülkeleri mülteci sorununu kendi meseleleri olarak kabullenmediklerini açıkça ifade etmişlerdir. Üye devletler dayanışma krizine dönüşen göç krizi, entegrasyonda kutuplaşmalara yol açmış ve bu süreçte AB’nin krize yönelik birleştirici çözümler üretememesi, krizin yük ve sorumluluğunu taşıyan ülkelerin kuruma duyduğu güveni derinden sarsmıştır.

3.2. Avrupa Birliği’nin Göç Krizi’ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi

Göç krizi yaşanan göçmen trajedilerinin ardından dünya kamuoyunda büyük yankı uyandırmıştır. Akabinde AB, kurumları ve politikalarıyla göç krizine yönelik harekete geçmiştir. Bunun üzerine AB İçişleri ve Dışişleri Bakanları, dönemin AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini’nin başkanlığında, 20 Nisan 2015 tarihinde Lüksemburg’da toplanarak “10 maddelik acil eylem planı” üzerine anlaşılmışlardır.

- Akdeniz’deki Triton ve Poseidon Ortak Operasyonlarının finansman ve kapasitesi arttırılacaktır. Ayrıca FRONTEX’in yetkisi dahilinde daha fazla müdahaleye olanak tanıyacak biçimde operasyonel alanlar genişletilecektir,
- İnsan kaçakçıları tarafından kullanılan teknelerin ele geçirilmesi ve imha edilmesi için sistematik çaba gösterilecektir. Atlanta Operasyonu ile elde edilen olumlu sonuçlar, Akdeniz’de insan kaçakçılarına karşı yürütülen benzer operasyonlara ilham vermelidir,
- Europol, FRONTEX, Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO) ve Eurojust düzenli olarak toplanacaktır ve insan kaçakçılarının çalışma şekline ilişkin bilgi toplamak, fon bulmak ve araştırmalarına yardımcı olmak için iş birliği içinde çalışacaklardır,
- EASO, sığınma işlemlerinin ortak olarak işlenmesi için ekipleri İtalya ve Yunanistan’a konuşlandıracaktır,
- Üye devletler tüm göçmenlerin parmak izlerinin alınmasını sağlayacaktır,
- Acil yeniden yerleştirme mekanizması için seçenekler değerlendirilecektir,
- Korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin yeniden yerleştirilmesi için AB çapında gönüllülük esasına dayalı pilot projeler oluşturulacaktır,
- Düzensiz göçmenlerin ön saftaki (AB sınırındaki) üye devletlerden hızlı bir şekilde geri dönüşü için FRONTEX tarafından koordine edilen yeni bir geri dönüş programı oluşturulacaktır,
- Komisyon ve EEAS arasında ortak bir çalışmayla Libya’yı çevreleyen ülkelerle etkileşim arttırılacaktır; Nijer’deki girişimler hızlandırılacaktır,
- Göç akınları hakkında bilgi toplamak ve AB Delegasyonlarının rolünü güçlendirmek için, göç konusunda kilit öneme sahip üçüncü ülkelerde Göçmenlik İrtibat Görevlileri görevlendirilecektir.

Tablo 8: 10 Maddelik Acil Eylem Planı

Kaynak: European Commission, 2015.

Dönemin Avrupa Konsey Başkanı Donald Tusk 20 Nisan’daki toplantının hemen ardından, göç krizi konusunda olağanüstü bir AB zirvesi yapılması için çağrıda bulunmuştur (Euractiv, 2015). 23 Nisan tarihinde gerçekleşen zirvede AB liderleri Akdeniz’de yaşanan faciaları engellemek için “dört öncelikli eylem alanı” üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Bunlar kaçakçılarla mücadele, denizdeki varlığın güçlendirilmesi, yasadışı göç akışlarının önlenmesi, dayanışma ve sorumluluğun güçlendirilmesi alanlarındadır (European Council, 2015). Dünya kamuoyunu sarsacak büyüklükteki bir trajediye yönelik AB’nin verdiği bu yanıtı bakıldığında, insani boyutun minimum düzeyde tutularak, güvenlikçi tedbirlerin ağır bastığı görülmektedir

(Saatçioğlu, 2017: 219). Bu dönemde AB, kontrol odaklı bir yaklaşım tercih etmiş ve insan kaçakçılığını önlemeye ve sığınmacı akınını sınırlandırmaya yönelik oy birliğiyle kararlar almıştır. Karar alma sürecinde nitelikli çoğunluk oylama sisteminin geçerli olması, krize yönelik oluşturulan politikalara karşı tutum sergileyen üye devletlerin vetolarını uygulanabilir kılarak politika oluşturma sürecini yavaşlatmıştır.

Krizin ortaya çıktığı dönem	“Açık kapı politikası” gibi AB norm ve değerlerine uygun politikalar izlenmesi
Krizin derinleştiği dönem	-Dayanışma ruhu işlerlik kazanması -Yer değiştirme uygulamalarında kota krizinin yaşanması -Sınırlara teller ve duvarlar örülerek ulusal önlemlere başvurulması
Krizin son dönemi	Üçüncü ülkelerle iş birliğine gidilerek göç sorununun dışsallaştırılması

Tablo 9: AB’nin 2015 Göç Krizi’ne Yönelik Kurumsal Yanıtı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Göç krizine yönelik oluşturulan öncelikli eylem alanları, Avrupa entegrasyonu bağlamında düşünüldüğünde, AB sisteminde kilit aktörler olan ulusal hükümetlerin realist kaygılarla ulusal güvenliklerini korumaya çalıştıklarını göstermektedir (Moravcsik, 1993: 481; Verdun ve Laursen, 2021: 1-3). Moravcsik’in de ifade ettiği gibi çıkarlarını önceleyen ulusal liderler, krize yönelik karar alma ve politika oluşturma süreçlerini kendi seçimleri doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Özetle üye devletlerin ulusal çıkarları, Avrupa entegrasyonunun norm ve ilkelerine tercih edilmiş ve sığınmacıların can güvenliği yerine düzensiz göçün önlenmesi esas alınmıştır. Bunun üzerine Birliğin krize yönelik bütüncül bir göç politikası izlemediğini ifade eden Avrupa Parlamentosu, 29 Nisan 2015 tarihli kararıyla (European Parliament Resolution, 2016), AB ve üye devletlere göç meselesinin temel nedenleriyle mücadele etme çağrısında bulunmuş ve bu kapsamda Komisyon’u göçün tüm yönlerini ele alan iddialı bir Avrupa Gündemi oluşturmaya davet etmiştir.

3.2.1. Göçe İlişkin Avrupa Gündemi

23 Nisan 2015 tarihli toplantıda, insani bir krize dönüşen göç krizine yanıt verme konusunda üye devletlerin siyasi kararlılığının teyit edilmesinin ardından, Avrupa

Komisyonu krizi yönetebilmek için 13 Mayıs 2015 tarihinde “Göçe İlişkin Avrupa Gündemi (A European Agenda on Migration)” oluşturarak Avrupa’nın göç alanında izleyeceği yol haritasını belirlemiştir (Communication from the Commission, 2015; European Commission, 2024).⁵⁵ Bu kapsamında göçün uzun vadede daha iyi yönetilebilmesi adına dört sütundan oluşan bir yol haritası belirlenmiştir. Bu yol haritası, Akdeniz’deki düzensiz göçü önlemek için acil önlemlerle birlikte, göçün daha iyi yönetilebilmesi için politika önerilerini içermektedir. Bu yönüyle Avrupa Göç Gündemi’nde daha fazla düzensiz göçün önlenmesi ile sınır güvenliğinin sağlanması gibi güvenlikçi ve kontrol odaklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Buna ek olarak üye devletler arasında dengesiz yük dağılımına sebep olan Dublin sisteminin olası revizyonu gündeme gelmiştir.

- Düzensiz göçe teşvik eden unsurların azaltılması: düzensiz göçün ve zorla yerinden edilmenin temel nedenlerinin araştırılması, insan kaçakçılarına karşı mücadele, FRONTEX’in yasal dayanağının güçlendirilmesi ve değiştirilmesi, geri dönüşler için geri dönüş kılavuzunun hazırlanması ve geri dönüşün uygulanması sırasında bu kılavuza uyulması gibi politika önerileri birinci sütunda yer almaktadır.
- Sınır yönetimi-yaşamların kurtarılması ve dış sınır güvenliğinin sağlanması: FRONTEX’in rolünü ve kapasitesini güçlendirmek, “akıllı sınırlar (smart borders)” yaklaşımının revize edilmesi, üçüncü ülkelerin sınırlarını yönetme kapasitelerinin güçlendirilmesi konuları ikinci sütun başlığında yer almaktadır.
- Avrupa’nın koruma görevi-güçlü bir ortak sığınma politikası: Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’nin tutarlı bir şekilde uygulanması, Dublin sisteminin üye devletler arasında daha fazla sorumluluk paylaşımını sağlayacak şekilde 2016’da değerlendirilmesi ve olası revizyonu.
- Yasal göç konusunda yeni bir politika: düzenli göç ve vize politikasını iyi yönetmek, Mavi Kart planını revize etmek, göç ve kalkınma politikalarının ilişkilerini güçlendirmek.

Tablo 10: Avrupa Göç Gündemi Kapsamında Oluşturulan Dört Sütunlu Yol Haritası

Kaynak: Communication from the Commission, 2015.

Avrupa Göç Gündemi’nin kabul edildiği 26 Haziran 2015 tarihli Avrupa Konseyi toplantısında (European Council, 2015) göç krizine yönelik ortak sığınma politikasının geliştirmesi için dayanışma ve sorumluluğa dayalı, kapsamlı ve sistematik bir yaklaşım izlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda eş zamanlı olarak gerçekleştirilmek

⁵⁵ Çalışmanın bundan sonraki kısmında “Göçe İlişkin Avrupa Gündemi” yerine “Avrupa Göç Gündemi” ifadesi kullanılacaktır.

üzere yeniden yerleştirme/yerleştirme, geri döndürme/geri kabul, kaynak ve transit ülkelerle entegrasyon ve iş birliği kararları alınmıştır.

Göç meselesini kapsamlı bir şekilde ele almak için oluşturulan Avrupa Göç Gündemi'nde, sığınmacı trajedilerinin bir daha yaşanmaması için politika ve düzenlemelere yer verilmiştir. Göç Gündemi'nin ilk bölümünde, Akdeniz'de yaşanan insani trajediye AB'nin krize hızlı ve kararlı bir biçimde müdahale etmesi ve denizde daha fazla can kaybının yaşanmasına engel olması gerektiği yer almaktadır. Aynı zamanda kaçakçıların tespit edilmesi ve eyleme geçmelerinin engellenmesi konusu gündemdeki belgede yer verilen bir diğer konuyu oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra yer değiştirme planları, ön saftaki AB ülkelerinin yükünü hafifletmek için acil yardım fonlarının oluşturulması ve Avrupa'ya ulaşan sığınmacıların kayıt ve parmak izlerinin alınması için "hotspots" (erişim noktaları, sıcak nokta) yaklaşımı, krize yönelik oluşturulan AB'nin yeni göç politikalarıdır.

Komisyon artan göç akınına yönelik Yunanistan ve İtalya'dan gelen sığınmacıları kaydetmek ve barındırma kapasitesini arttırmak için hotspots merkezlerini kurmuştur. Bu merkezler Yunanistan'ın Midilli, Kos, Sakız, Samos ve Leros adalarına; İtalya'nın Sicilya, Augusta, Porte Empedocle, Pozzallo, Taranto, Trapani ve Lampedusa adalarına açılmıştır (European Commission, 2015; European Commission, t.y.). Hotspots yaklaşımıyla, belirlenen merkezlerde AB'ye gelen sığınmacıların kayıt altına alınmasını sağlamak ve kontrolsüz bir şekilde diğer üye devletlere geçmelerini önlemek amaçlanmıştır. Aynı zamanda İtalya ve Yunanistan'da uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin hızlı bir biçimde diğer üye devletlere yeniden yerleştirilmesi amaçlanmıştır.

AB liderlerinin dayanışma ve birliktelik duygusuna vurgu yaparak harekete geçtikleri bu dönemde nispeten göçmenlerin güvenliklerini korumaya çalışan ve krizin yaşandığı göç ve sığınma alanını iyileştirmeye yönelik politikalar izlenmiştir. Bu kapsamda oluşturulan Göç Gündemi ile kapsamlı ve sistematik bir yaklaşım benimsenmiş ve krize karşı uzun vadeli yanıtlar üretilmeye çalışılmıştır. Ancak bu yol haritasıyla ulaşılmak istenen hedefler, krizin ilerleyen safhalarında üye devletlerin ulusal çıkarlarına takılmıştır. Çıkarları söz konusu olduğunda ulusüstü otoriteyi tanımayan devletlerden bazıları, yerleştirme uygulamaları gibi AB kurumlarının krize yönelik oluşturduğu politikaları ulusal çıkarlarına ters düştüğü için uygulamamışlardır. Bir başka ifadeyle üye devletlerin

politik-ekonomik çıkarları ile jeopolitik ve ideolojik faktörler çerçevesinde şekillenen ulusal tercihleri, entegrasyonun ilerletilmesi yönündeki politikalarla örtüşmemiştir. Sonuç itibariyle krize yönelik AB kurumları ve üyeleri arasında bütüncül bir yaklaşım benimsenmemiştir.

3.2.2. İlk Uygulama Paketi: Acil Eylemler Uygulama Planı

AB, göç krizinin Avrupa'yı derinden sarstığı 2015 baharında, Birliğin temel ilke ve değerleriyle uyumlu, sorumluluk paylaşımında iş birliği ve dayanışmayı ön plana çıkaran kararlar almıştır. Birliğin krize yönelik koordineli, etkili ve dayanışma içinde bir yanıt verme hedefi, Komisyon'un 27 Mayıs 2015 tarihli ilk uygulama paketiyle somut hale gelmiştir.

Yeniden Yerleştirme (relocation): Göç akınlarıyla doğrudan muhatap olan Yunanistan ve İtalya gibi sınır ülkelerine ulaşan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin AB üyesi devletler arasında dağılımını sağlamak amacıyla AB tarafından oluşturulmuş bir mekanizmadır. Bu plan ile İtalya ve Yunanistan’dan 40.000 kişinin belli dağılım kriterlerine bağlı olarak diğer AB üye devletlerine yerleştirilmesi amaçlanmıştır.

Yerleştirme (resettlement): Uluslararası korumaya açıkça ihtiyaç duyan (BM Mülteci Örgütü tarafından belirlenen) AB sınırları dışındaki 20.000 kişinin belli bir dağılım usulüne göre 2 yıl süre içerisinde AB ülkelerine yerleştirilmesini öngören mekanizmadır. Komisyon önerdiği bu programa katılan üye devletlere 2015-2016’da 50 milyon Euro’luk finansal destek sağlanacağı belirtilmiştir.

Göçmen kaçakçılığına karşı AB eylem planı: 2015-2020 planı göçmen kaçakçılığını önleme ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele eylemlerini somut olarak ortaya koymaktadır. Şüpheli gemilerin listesinin oluşturulması, bilgi alışverişi yapmak, internet servis sağlayıcıları ve sosyal medya ile iş birliği yapmak bu eylemler arasında yer almaktadır.

Parmak İzlerinin Alınmasına Dair Yönergeler: AB ortak sığınma sisteminin daha etkili bir şekilde çalışması için sınırlarına ulaşan göçmenlerin sistematik olarak parmak izlerinin alınmasına karar vermiştir. Komisyon uluslararası koruma için başvuru yapan göçmenlerin parmak izlerinin alınmasına dair kılavuzlar yayınlamıştır. EASO, FRONTEX ve Europol’den gelen “hotspots” ekipleri, başvuru yapan göçmenlerin kimliklerinin kaydedilmesi ve parmak izlerinin alınması için görevlendirilmiştir.

Mavi Kart Yönergesinin Aktif Hale Getirilmesi: Komisyon yüksek vasıflı kişilerin gelip AB’de çalışmasını kolaylaştırmayı amaçlayan mevcut AB Mavi Kart programını geliştirerek, etkin hale getirmeyi amaçlamıştır. Bunun için göçmenler, işverenler, sendikalar, sivil toplum örgütleri gibi paydaşların görüşlerini alarak Mavi Kart uygulamasını geliştirmeyi planlamaktadır.

Triton Operasyonu için Yeni bir Operasyonel Plan: Yeni operasyonel plan için (10 denizcilik, 33 kara, 8 hava ve 121 insan) yeni varlıkların oluşturulmasına karar verilmişti. Ayrıca İtalyan’ın Mare Nostrum operasyonun kurtarma bölgesi alanını ve Malta’nın güney sınırını kapsayacak biçimde Triton’un coğrafi bölgesini genişletmesi öngörülmüştür.

Tablo 11: Acil Eylemler Uygulama Planı

Kaynak: European Commission, 2015.

Komisyon’un göç krizine yönelik acil eylemler planındaki en önemli kararı, Dublin Antlaşması gereği sığınmacı yükünün büyük bir kısmını üstlenmek zorunda kalan Yunanistan ve İtalya’nın yükünü hafifletmek için oluşturduğu zorunlu bir “yer değiştirme” önerisidir. Dublin ilkesini fiilen askıya alan bu öneri, Avrupa göç ve sığınma

rejiminin radikal bir biçimde yeniden yapılandırılmasının yolunu açmıştır (Ferruccio ve diğerleri, 2016: 53). Böylece göç krizinin test ettiği Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ndeki (Common European Asylum System) (European Commission, t.y.)⁵⁶ yapısal ve kurumsal eksikliklerinin giderilmesi yoluyla, göç ve sığınma alanındaki entegrasyonun güçleneceği fikri gündeme gelmiştir.

Bu bağlamda üye devletler arasındaki dengesiz yük dağılımını gidermek amacıyla oluşturulan yer değiştirme mekanizması, Acil Eylemler Uygulama Planı'nın en önemli başlığını oluşturmuştur. Yer değiştirme kararlarıyla, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 78(3) sayılı maddesinin⁵⁷ kullanımından kaynaklanarak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan üçüncü ülke vatandaşlarının belirlenen dağıtım kriterlerine bağlı olarak AB üyesi ülkelere yerleştirilmesi planlanmıştır. İtalya ve Yunanistan'da bulunan 40.000 mültecinin iki yıl içinde diğer üye ülkelere yeniden yerleştirilmesi planı ile coğrafi konumundan ötürü göçmen yükünün büyük bölümünü üstlenen ülkelerle dayanışmanın sağlanması ve göçmenlerin üye devletlere adil bir dağılımla yerleştirilmesi amaçlanmıştır (Barber, 2015). Buna ek olarak Malta gibi yoğun ve ani göç akınına maruz kalan diğer AB devletlerinin de bu mekanizmaya dahil edileceği taahhüt edilmiştir (Saatçioğlu, 2017: 220).

Ancak göç krizinin üye devletler üzerindeki asimetric etkisinden dolayı yer değiştirme mekanizmasının başarıyla uygulanması mümkün olmamıştır. Çünkü Moravcsik'in de ifade ettiği üzere devletlerin ulusal tercihleri heterojendir ve krizin devletleri farklı düzeylerde etkilemesi devletlerin tercihleri arasındaki farklılığı daha da arttırmıştır. Bu durum yer değiştirme planlarının uygulanması konusunda sorun yaratmıştır. Şöyle ki, coğrafi konumları gereği yoğun göç akınına maruz kalan ve krizden ciddi şekilde

⁵⁶ AB Ortak Sığınma Sistemi altı temel eylemden oluşmaktadır. Birincisi, Dublin III Yönetmeliği'dir. Uluslararası koruma başvurusundan hangi üye devletin sorumlu olduğunu belirleyerek, birden fazla sığınma başvurusunun yapılmasını engeller. İkincisi, Yeterlilik Yönergesi'dir. Sığınmacılara uluslararası korumanın hangi gerekçelerle verildiğini açıklar. Üçüncüsü, İltica Prosedürü Yönergesi'dir. Sığınmacıların haklarını güçlendirirken, uluslararası korumanın verilmesi ve geri çekilmesi için ortak prosedür belirler. Dördüncüsü, Kabul Koşulları Direktifi'dir. Üye devletlerde sığınmacıların sağlık, eğitim ve istihdam dahil çeşitli hizmetlere erişimleri için ortak bir sığınma sağlar. Beşincisi, Eurodac Yönetmeliği'dir. Sığınmacılardan ve düzensiz göçmenlerden alınan parmak izlerini tek bir veri tabanında merkezileştirerek, Dublin Yönetmeliği'nin uygulanmasını kolaylaştırır. Altıncısı, AB Sığınma Ajansı'dır. Avrupa çapından uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesinde üye devletlere operasyonel ve teknik yardım sağlar.

⁵⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 78(3) maddesi, bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, ilgili üye devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra hareket eder.

etkilenen üye devletler, krizin yük ile sorumluluğunu Avrupalı ortaklarıyla paylaşmak isterken; sığınmacı akınına maruz kalmayan ve bu sayede krizden etkilenmeyen üye devletler, sorumluluğun adil paylaşımını öngören yeniden yerleştirme planlarını uygulamak istememişlerdir. Bu durum ulusüstü bir oluşum olan AB'nin imajını zedelemekle beraber, krizin yükü altında ezilen ve krizden etkilenmeyen devletler arasında keskin bir ayrışma yaratmıştır. Bununla birlikte göç sorununa güvenlikçi perspektiften bakan üye devletler, Avrupa sınırlarına daha fazla göçmenin kabul edilmesini öneren yerleştirme uygulamalarına da karşı bir tutum sergilemişlerdir. Böylece Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ndeki eksiklikleri gidermeyi ve krize yönelik ortak bir yanıt oluşturmayı amaçlayan yer değiştirme planları, bu amacın aksine parçalanmış bir göç politikası yaratmıştır. Tüm bu gelişmelere bakıldığında göç krizi AB'de hem entegrasyon hem de dayanışma alanlarında yeni krizler yaşanmasına yol açmıştır.

3.2.3. İkinci Uygulama Paketi

İlk uygulama paketinin hayata geçirilmesi konusunda Birlik içinde yaşanan gerginlikler ve üye devletler arasındaki dayanışma sorunları devam ederken, dönemin Komisyon Başkanı Juncker 9 Eylül 2015 tarihinde ikinci bir Acil Yerleştirme Planı açıklamıştır (European Commission, 2015; Consolidated Version of the Treaty, 2012).⁵⁸ Bu plan “kalıcı yer değiştirme mekanizması”⁵⁹ ile “zorunlu kota uygulama önerisini” gündeme getirmiş ve krize yönelik orta ve uzun vadede çözümler üretmeyi amaçlamıştır. Ancak yer değiştirme planının zorunlu kotaya bağlı olarak gerçekleştirilmesi konusunda tüm üye

⁵⁸ Yerleştirme uygulamaları, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 78. maddesine dayanmaktadır. Bu maddeye göre; Birlik, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamayan amacıyla, sığınma, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirmelidir. Bu politika Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır.

⁵⁹ AB Kalıcı Yer Değiştirme Mekanizması: Avrupa Göç Gündemi kapsamında Komisyon tarafından 9 Eylül 2015 tarihinde sunulan önemli öneri, üye ülkeler arasında yeniden yerleştirmeye yönelik kalıcı bir yer değiştirme mekanizmasının oluşturulmasıdır. Komisyon, göç krizi gibi ani ve büyük göç akınlarına karşı kalıcı bir yer değiştirme planının, zorunlu dağılım kriterlerine göre işlerlik kazanmasını önermiştir. Bu mekanizmanın amacı, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan sığınmacıları korumak ve sorumlulukların üye devletler arasında adil bir şekilde paylaşımını sağlamaktır. Komisyon'un kalıcı yer değiştirme konusundaki bu önerisi 16 Eylül 2015 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nun LIBE Komitesi'ne (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) devredilmiştir. LIBE Komitesi Ekim 2016'da Dublin Sistemi'nin reformu ve kalıcı yer değiştirme mekanizmasına yönelik bir oturum düzenlemiş, fakat üyeler arasındaki anlaşmazlık ve bölünmelerden ötürü bu tarihten sonra herhangi bir gelişme olmamıştır. 21 Haziran 2019 tarihinde Komisyon teklifi geri çekmiştir.

devletlerin çıkarlarının örtüşmemesinden dolayı Birlik içinde büyük bir dayanışma krizi yaşanmıştır.

120.000 Sığınmacı için Acil Yerleştirme Önerisi: AB ülkelerinin göç krizine yönelik cesaretli adımlar atmasının ve kolektif tepki vermesinin gerekliliğini ifade eden Juncker'ın üzerinde durduğu en önemli konu yerleştirme planlarının uygulanmasıdır. Bu bağlamda ikinci uygulama paketinde, Mayıs ayındaki 40.000 göçmenin İtalya ve Yunanistan'dan diğer üye ülkelere yeniden yerleştirilmesi önerisine ek olarak, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan 120.000 sığınmacının yerleştirilmesi önerisi yer almıştır. İtalya (15.600), Yunanistan (50.400) ve Macaristan'dan (54.000) acil biçimde yeniden yerleştirme önerisiyle bu ülkelerin yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır. Yeniden yerleştirme planında nesnel ve ölçülebilir kriterler (nüfusun %40'ı, toplam GSYH %40'ı, son dört yıldaki ortalama sığınma başvuru sayısının %10'u, ülkenin işsizlik oranının %10'u) kullanılarak zorunlu bir dağılımın yapılması önerilmiştir. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki hükümetlerin yeniden yerleştirme planını acil biçimde uygulayabilmesi için AB bütçesinden 780 milyon Euroluk bir fon desteği tahsis edilmiştir. Komisyon "geçici dayanışma maddesi"yle AB üyesi bir ülkenin yeniden yerleştirme kararına kısmen veya tamamen katılamaması durumunda AB bütçesine GSYİH'nin %0,002'si tutarında bir mali katkı yapmasını zorunlu tutmuştur.

Tüm Üye Devletler İçin Kalıcı Yerleştirme Mekanizması: Komisyon orantısız ve büyük bir göç akınının yol açtığı kriz durumu ve aşırı baskı altındaki AB üye devletlerine yardım etmek için yapılandırılmış bir dayanışma mekanizması önermiştir. Acil durum yeniden yerleştirme önerilerinde olduğu gibi nesnel ve ölçülebilir kriterlere bağlı olacaktır. Ayrıca sığınmacıların ihtiyaçları, aile durumları hesaba katılacak ve geçici dayanışma maddesi burada da geçerli olacaktır.

Güvenli Kaynak Ülkelerinden Oluşan Ortak Bir Avrupa Listesi: Komisyon, Avrupa Göç Gündemi ve 25-26 Haziran tarihli Avrupa Konseyi Kararlarına bağlı olarak güvenli kaynak ülkeleri listesi oluşturmak için bir yönetmelik önermiştir. Bu öneriyle AB genelinde güvenli olduğu düşünülen ülkelere gelen adayların bireysel sığınma başvurularının daha hızlı bir şekilde işleme alınması ve sığınma başvurusunun reddedilmesi durumunda geri dönüşlerin hızlandırılması amaçlanmıştır. Komisyon Arnavutluk, Bosna Hersek, Kuzey Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye'yi güvenli kaynak ülkeleri listesine eklemeyi önermiştir (EUAA, 2021).⁶⁰ 2013/32 Sığınma Prosedürleri Direktifi'ni uygulayan ve Kopenhag Kriterleri'ni (demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıklara saygıyı ve

⁶⁰ Aday ve potansiyel aday ülkeler genellikle güvenli ülkeler olarak kabul edilir. Türkiye hariç diğer ülkeler güvenli ülke kabul edilmiştir. Türkiye yalnızca Macaristan ve Hırvatistan ulusal listesinde güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmektedir.

korumayı garanti eden) yerine getiren ülkelerin güvenli ülke olarak belirlenebileceğine yer verilmiştir.

Geri Dönüş Politikasını Daha Etkili Hale Getirmek: Komisyon üye devletlerin geri dönüş politikalarını geliştirmek için “Geri Dönüş El Kitabı” ve “AB Geri Dönüş Eylem Planı” yayınlamıştır. Bu eylem planıyla gönüllü geri dönüşleri arttırmak, bilgi paylaşımını geliştirmek, FRONTEX’in rol ve yetkisini arttırmak ve entegre bir geri dönüş yönetiminin oluşturulması amaçlanmıştır.

Mülteci Destek Tedbirleri için Kamu İhale Kuralları Hakkında Bildiri: üye devletler sığınmacıların barınma, malzeme ve acil ihtiyaçlarını yeterli ve hızlı bir şekilde karşılamalıdır. Bu bildiri sunulacak hizmetlerin bürokrasiye takılmadan hızlı biçimde yerine getirilmesini amaçlamaktadır.

Göç Krizinin Dış Boyutu: Suriye, Irak ve Libya’daki çatışmalara diplomatik girişimlerde bulunmak ve siyasi çözümler bulmak için çaba sarf edilmektedir. AB yerinden edilmiş Suriyeli sığınmacılara ev sahipliği yapan Ürdün, Lübnan, Türkiye gibi komşu ülkelere mali destek sağlamaktadır. Bu amaçla AB bahsi geçen ülkelere 3,9 milyar Euro yardım sağlamıştır. İnsan kaçakçılığıyla mücadele için AB tarafından EUNAVFOR MED deniz harekatı başlatılmıştır. Üçüncü ülkelerle iş birliği bağlamında 17 geri kabul anlaşması ve 7 hareketlilik anlaşması imzalanmıştır.

Afrika için Güven Fonu: Komisyon Afrika’daki düzensiz göçün temel nedenlerini ele almak ve istikrar arttırmak için 1,8 milyar Euro değerinde bir fon ayırmıştır.

Tablo 12: İkinci Uygulama Paketi

Kaynak: European Commission, 2015.

Henüz ilk uygulama paketinde yer alan politika önerileri başarıya ulaşamamışken, Juncker’ın uygulamaya koymak istediği ikinci acil durum önerisi, 17 Eylül 2015 tarihinde 370’e karşı 134 oyla (52 çekimser) kabul edilmiştir (The European Parliament, 2015). Göç krizi kapsamında önerilen bu planlara karşı ve çekimser olan oylar, planların uygulanma aşamasında yaşanacak dayanışma sorunlarının önemli bir göstergesi olmuştur.

22 Eylül 2015 tarihinde toplanan AB Konseyi, 26 Eylül 2017’ye kadar geçerli olan kararı kabul ederek, yeniden yerleştirme mekanizmasıyla uluslararası korumaya ihtiyaç duyan 120 bin kişinin İtalya ve Yunanistan’dan diğer üye ülkelere yerleştirileceğini açıklamıştır (Barigazzi ve La Baume, 2015).⁶¹ Konsey’de nitelikli çoğunlukla kabul edilen karara

⁶¹ 22 Eylül 2015 tarihli (AB) 2015/1604 sayılı Konsey Kararına (Yer Değiştirme) Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Romanya, Slovakya karşı oy kullanmış, Finlandiya çekimser kalmıştır.

göre, 15 bin 600 başvuru sahibi İtalya'dan, 50 bin 400 başvuru sahibi ise Yunanistan'dan diğer AB ülkelerine yerleştirilecektir. Kalan 54 bin kişi, kararın yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra İtalya ve Yunanistan'a aynı oranda yerleştirilecektir (The European Council, 2015).⁶² Ancak uygulama paketi kapsamında alınan bu kararlar krizden daha az etkilenen ve göçmen yükünü paylaşmak istemeyen bazı devletler tarafından uygulanmamıştır. AB politikalarının uygulanması konusunda yaşanan sorunlar, krizden ağır şekilde etkilenen devletlerle, daha az etkilenen devletler arasında bölünmeye yol açmıştır. Aynı zamanda AB'yi kurumsal açıdan zayıflatırken, entegrasyona yönelik bir meydan okuma teşkil etmiştir.

3.2.4. Üçüncü Ülkelerle İş Birliği

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana tarihindeki en büyük sığınmacı akınıyla yüzleşen Avrupalı devletler, ilk etapta AB'nin mevcut kurumsal ve yasal düzenlemeleriyle göç krizine yönelik etkili bir çözüm üretememişlerdir. AB ilerleyen süreçte kurumları ve politikaları aracılığıyla harekete geçerek Avrupa Göç Gündemi ve uygulama paketleri kapsamında krize yönelik çözüm önerileri oluşturmuştur. Avrupa'ya daha fazla sığınmacının kabul edilmesini ve sığınmacıların üye devletler arasında orantılı dağılımını öneren, yerleştirme ve yeniden yerleştirme planları gibi çözüm önerileri, göçmenleri sosyal ve siyasi baskıların etkisiyle bir güvenlik sorunu olarak gören üye devletler tarafından başarıyla uygulanmamıştır. Realist kaygılarla hareket eden devletler, Avrupa'ya güvenli göçü kolaylaştırmak, sığınmacıları üyeler arasında dengeli biçimde paylaşmak, Birlik içinde dayanışma ve iş birliğini sağlamak, Schengen sisteminin bütünlüğünü korumak gibi normatif ve teknokratik kaygıları ihmal etmişlerdir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 74-75).

Krize yönelik koordineli ve iş birliği içinde yanıt verme ve çözüm odaklı politikalar üretme konusunda başarısız olan devletler, göç sorununun dışsallaştırılması ve sorumluluğun üçüncü ülkelere havale edilmesi noktasında ortak bir reaksiyon göstermişlerdir (Niemann ve Zaun, 2018: 14). Çünkü göç sorununun Avrupa sınırları dışında çözülmesi seçeneği, tüm üye devletlerin ulusal çıkarlarına hizmet ettiğinden ortak bir kazanca işaret etmektedir. Bu bağlamda tüm devletlerin, bilhassa güçlü üye devletlerin

⁶² İkinci paket kapsamında yeniden yerleştirme mekanizması aracılığıyla yük paylaşımından faydalanacak ülkeler arasında Macaristan da yer almıştır. Fakat Macaristan'ın yararlanıcı olmayı reddetmesi üzerine plan değişikliğe uğramıştır. Birleşik Krallık, İrlanda, Danimarka bu karara katılmamıştır.

ulusal çıkarlarının örtüştüğü “üçüncü ülkelerle iş birliği” konusunda uzlaşmaya varılmıştır. Bu anlaşma AB tarihine bakarak iş birliğinin üye devletlerin ulusal çıkarlarının örtüştüğü durumlarda sağlandığını ileri süren Moravcsik’in (Moravcsik, 1991: 27-32) argümanını doğrulamaktadır.

Üye devletler hem göç hem de dayanışma krizini aşmak için üçüncü ülkelerle iş birliği yapmayı tercih etmişlerdir. Dönemin Almanya Şansölyesi Angela Merkel’in öncülüğünde başlatılan bu iş birliği süreci, AB’nin göç kriziyle baş etme yöntemlerinin merkezine oturmuştur (Eralp, 2016). Merkel’in bu girişimi, 2008 Ekonomik Krizi’nde varılan iş birliği anlaşmalarının baş aktörü olan Almanya’nın, göç krizine yönelik karar verme ve politika oluşturma sürecinde de etkili aktör olduğunu ortaya koymaktadır. Göç krizinin en merkezi politikasının Almanya’nın öncülüğünde başlatılması Avrupa entegrasyonu bağlamında değerlendirildiğinde (Moravcsik, 1998: 474-489), entegrasyona yönelik seçimlerin Birliğin en güçlü üyelerinin ulusal tercihleri doğrultusunda yapıldığını göstermektedir.

3.2.4.1. Türkiye ile İş Birliği

AB’nin göç krizine yönelik üçüncü ülkelerle yaptığı iş birliğinde Türkiye coğrafi konumu itibarıyla önemli aktör olarak yer almaktadır. Göç akınını kontrol altına alamayan AB, sınır kontrolünün arttırılması ve düzensiz göçmen kaçakçılığından sorumlu organize suçlarla mücadele edilmesi için Türkiye ile özel bir diyalog süreci başlattığını açıklamıştır (Joint Communications, 2015; Ercan, 2018: 313-317). Bu bağlamda 23 Eylül 2015 tarihindeki AB Devlet ve Hükümet Başkanlarının toplantısı sonrasında “Türkiye-AB Ortak Eylem Planı” ortaya çıkmıştır. Göç krizinin AB ile Türkiye arasında eşgüdümlü olarak ele alınacağını ifade eden ve göç yönetimine ilişkin iş birliğini öngören Eylem Planı 6 Ekim 2015 tarihinde taslak plan halinde yayınlanmıştır (European Commission, 2015). Türkiye’nin Suriyeli sığınmacıları Türkiye’de kalmaya ikna etmesi ve Avrupa’ya yasadışı yollardan girmek isteyenleri sıkı kontrollerle engellemesi şeklinde özetlenebilecek taslak planda, bunun karşılığında Türkiye’ye 3 milyar Euro ödeneceğine yer verilmiştir. Ancak 15 Ekim tarihinde yayınlanan revize edilmiş metinde herhangi bir tutara yer verilmemiştir (Kutlay ve Akcalı, 2015: 6). Bu iş birliği, Türkiye’yi Avrupa’nın sınır bekçisi konumuna yerleştiren AB’nin “Kale Avrupası” metaforunun izdüşümü olarak görülebilir. AB izlediği bu politikayla önceliğinin, sınırlarının güvenliği olduğunu

ve insani krize karşı Avrupa norm ve değerlerinin ikinci plana atıldığı ortaya koymuştur. Birliğin kurucu norm ve ilkeleriyle örtüşmeyen bu uygulama, AB'nin entegrasyon ve dayanışma krizlerine ek olarak, demokrasi ve değerler kriziyle de karşı karşıya olduğunu göstermiştir.

15 Ekim 2015 tarihli Türkiye-AB Ortak Eylem Planı, AB'ye düzensiz göç akınlarını önlemek için iş birliğini güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda göç krizi Suriye'den gelen kitlesel göçün temel nedenleri ele alınarak ve geçici koruma altındaki Suriyelileri ve Türkiye'deki ev sahibi toplulukları destekleyerek yönetilmeye çalışılmıştır (Elmas, 216: 279).



AB tarafı;

- İnsani yardım amacıyla sığınmacılara kapısını açan Türkiye'ye (IPA fonlarının dışında) AB Güven Fonu aracılığıyla mali fonlar tahsis edilmesini,
- Göçmen kaçakçılarıyla mücadele edilmesi için Türkiye'nin sahil güvenlik devriye ve gözetim kapasitesinin güçlendirilmesini sağlayan mali yardımlar yapmayı,
- Düzensiz göçmenlerin Kaynak ülkelere geri dönüşlerini sağlamaya yönelik ortak operasyonların düzenlenmesini; düzensiz göçün engellenmesi için göçmen kaçakçılığına karşı mücadelede Türkiye ile diyalog ve iş birliğinin geliştirilmesini,
- Türkiye'ye bir FRONTEX irtibat görevlisinin istihdam edilmesi aracılığıyla Türkiye ile kaçakçılık ağlarıyla mücadele konusunda bilgi paylaşımının artırılmasını,
- Türkiye'nin vize serbestisinin gerekliliklerini karşılaması için mali yardımın artırılmasını,
- AB-Türkiye vize diyalogu doğrultusunda iyi işleyen bir sığınma, göç, vize ve entegre sınır yönetim sisteminin geliştirilmesini taahhüt etmiştir.

Türkiye tarafı;

- Daha güçlü bir göç yönetimi için göçmenlerin kayıt altına alınmasını sağlayarak, eğitim, sağlık hizmetleri ve ekonomiye katılımlarını sağlayacak politikaların üretilmesi,
- Gözetim ekipmanlarının geliştirilerek, devriye faaliyetlerini ve arama-kurtarma kapasitesinin artırılması ve Türk Sahil Güvenliği'nin önleme kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Düzensiz göçün önlenmesi için ortak kara sınırları boyunca Bulgaristan ve Yunanistan'la iş birliğinin artırılması,
- Düzensiz göçmenlerin Kaynak ülkelere gönderilmesine yönelik, entegrasyon önlemleri de dahil olmak üzere ortak dönüş operasyonlarında iş birliğinin artırılması ve prosedürlerin hızlandırılması,
- Göçmen kaçakçılığı şebekelerine karşı mücadelenin artırılması ve sahte seyahat belgelerinin tespitinin hızlandırılması için AB üye devletleriyle bilgi alışverişi ve iş birliğinin artırılması,
- FRONTEX ile bilgi alışverişinin artırılması ve Europol'e irtibat subayının istihdam edilmesi taahhütlerinde bulunmuştur.

Tablo 13: Türkiye-AB Ortak Eylem Planı

Kaynak: European Commission, 2015.

AB üye devletleri ve Türkiye arasındaki iş birliğini kuran bu Eylem Planı'nın odak noktasını düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilmesi oluşturmaktadır. Göçmen kaçakçılığıyla mücadelede bilgi paylaşımının artırılması ve sığınmacıların Avrupa'ya geçişinin önlenmesi için Türkiye'nin sınır kontrollerini güçlendirmesi gibi maddeler planının temel çerçevesini oluşturmaktadır (Uluslararası Af Örgütü, 2015: 56). Tüm bu maddeler AB'nin göç sorununu çözmek yerine sığınmacıları Avrupa'dan uzaklaştırmaya çalıştıklarını ve bu hedefe ulaşabilmek için karşı tarafa ekonomik taahhütlerde bulunduklarını göstermektedir.

AB, sığınmacılara yönelik daha fazla koruma sunan “göçmen odaklı” insani bir tutum benimsemek yerine, göç akınının önlenmesi için sınır güvenliğini arttıran “kontrol odaklı” bir yaklaşım sergilemiştir. Bu kapsamda sığınmacıların Avrupa sınırlarından uzak tutulması ve düzensiz göçün önlenmesi amacıyla insan kaçakçılarıyla mücadelenin güçlendirilmesi için Türkiye’yi bir kontrol noktası olarak belirlemiştir. Türkiye’nin bir “kapı bekçisi” ve “tampon bölge” olarak tutulması, bölünmüş üye devletlerin yeniden birleşmesini sağlayan stratejik bir çözüm haline gelmiştir (Saatçioğlu, 202: 2).

29 Kasım 2015’te AB liderleriyle Türk mevkidaşlarının bir araya geldiği toplantıda (European Council, 2015), AB-Türkiye iş birliğinin seyrinde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu toplantıda AB-Türkiye ilişkilerinin geliştirilmesi ve göç krizi gibi uluslararası meselelerin görüşülmesi için yılda iki kez zirve düzenlenmesine kararı alınmıştır. AB, toplantının yapıldığı tarihte 2,2 milyondan fazla Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan ve sığınmacılar için 8 milyar Dolar harcayan Türkiye’ye, 3 milyar Euro ek kaynak sağlamayı taahhüt etmiştir. Diğer bir ifadeyle AB sınırlarına daha az sığınmacının ulaşmasını sağlamanın karşılığında Türkiye’ye finansal yardımlar yapma ve vize serbestisini sağlama sözü vererek Türkiye’yi ödüllendirmiştir. Bunun yanında AB, Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinin yeniden canlandırılması konusunu gündeme getirerek sığınmacıların Avrupa’ya geçişini engellemesi şartıyla Türkiye’yi birçok açıdan destekleyecekleri mesajını vermiştir.

Göç krizine yönelik en etkili ve somut çözümler üreten mekanizma, 18 Mart 2016 tarihinde AB liderleri ile Türkiye’deki kritik karar alıcıların Brüksel’de gerçekleştirdikleri toplantının neticesinde ortaya çıkmıştır. Liderlerin üçüncü defa bir araya geldikleri bu görüşmede varılan mutabakatın temel amacı, Türkiye üzerinden Avrupa’ya gerçekleşen düzensiz ve yasal olmayan göç akınının engellemektir. Bu mutabakatın en can alıcı noktasını “1’e 1” formülü olarak anılan maddesi oluşturmaktadır. Bu madde ile Yunanistan’dan Türkiye’ye iade edilen her bir Suriyeli sığınmacı için, AB’ye başka bir Suriyeli sığınmacının yerleştirilmesine karar verilmiştir (Nas, 2019: 59; Ceran, 2017: 70).

- 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye’den Yunan adalarına geçiş yapan tüm düzensiz göçmenler AB hukukuna ve uluslararası hukuka uygun biçimde Türkiye’ye iade edilecektir,
- Düzensiz göçmenlerin geri dönüş operasyonlarının masrafları AB tarafından karşılanacaktır,
- Yunan adalarından Türkiye’ye iade edilen her Suriyeli için Türkiye’den AB’ye başka bir Suriyeli yerleştirilecektir (1’e 1 formülü olarak anılır),
- Yunanistan-Türkiye Geri Kabul Protokolü ve 1 Haziran 2016 AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması bağlamında düzensiz göçmenlerin Türkiye’ye iadesi için Yunanistan’ın kapasitesi güçlendirilecektir,
- Geri dönüşlerin uygulanmasını sağlamak için Komisyon, AB ajansları, üye devletler ve BMMYK’nin yardımıyla bir mekanizma kurulacaktır,
- Yeniden yerleştirme 20 Temmuz 2015 tarihli AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında yer alan taahhütlerden kalan 18.000 kişinin yerleştirilmesiyle gerçekleştirilecektir. Yeniden yerleştirme sayısı bu sayıya ek olarak en fazla 54.000 kişiye kadar gönüllülük esası çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bu düzenlenmelerin düzensiz göçü sona erdirmeye amacını karşılamaması durumunda bu mekanizma gözden geçirilecek, iade sayısının bu sayıları aşması durumunda ise yürürlükten kaldırılacaktır,
- Türkiye, Türkiye’den AB’ye yasadışı göç için yeni deniz ve kara yollarının açılmasını önlemek için gerekli tüm önlemleri alacak ve bu amaçla komşu ülkelerle iş birliği yapacaktır,
- Türkiye ile AB arasındaki düzensiz geçişler sona erdiğinde veya önemli ölçüde azaldığında “Gönüllü İnsani Kabul Programı” etkinleştirilecektir. AB üye devletleri bu plana gönüllü olarak katkıda bulunacaktır,
- Türk vatandaşlarına yönelik vize şartlarının kaldırılması için Vize Serbestisi Yol Haritasının tüm katılımcı üye devletler tarafından yerine getirilmesi hızlandırılacaktır,
- AB Türkiye’deki sığınmacılar için taahhüt ettiği 3 milyar Euro ödemenin yapılması hızlandırılacaktır. Taahhütlerin karşılanması durumunda 2018 yılının sonuna kadar 3 milyar Euroluk ek fon tahsisi edilecektir,
- AB ve Türkiye 29 Kasım 2015 tarihli ortak açıklamasında da belirttiği üzere, katılım sürçeninin yeniden canlandırılması konusunda kararlı olduklarını yinelemişlerdir. 14 Aralık 2015 tarihinde 17. Faslın açılmasına dair memnuniyetlerini dile getirerek, 33. Faslın açılması bir sonraki adım olarak belirlenmiştir,

- AB ve üye devletler Türkiye sınırına yakın olan bölgelerdeki yerel halkın ve sığınmacıların daha güvenli olacak bölgelerde yaşamasını sağlayacak tüm girişimlerde Türkiye ile ortak hareket edecektir.
- AB, Türkiye’den demokrasi, hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü dahil temel özgürlüklere en yüksek standartlarda saygı duymasını beklediğini ifade etmektedir,
- Avrupa Konseyi sığınmacılara ev sahipliği yapan Lübnan ve Ürdün’e verdiği desteğin artırılmasını taahhüt etmektedir,
- Avrupa Konseyi Batı Balkan ülkeleriyle iş birliğinin güçlendirilmesi için çağrıda bulunarak; bu ülkelerde sürdürülebilir büyümenin, hayati altyapının ve sosyal uyumu desteklemek adına ek finansmanı harekete geçireceğini ifade etmiştir.

Tablo 14: AB ile Türkiye Arasındaki 18 Mart 2016 Tarihli Mutabakat

Kaynak: European Council, 2016.

Mutabakat’ın maddeleri AB’nin göç krizine “güvenlikçi” perspektiften yaklaştığını ve Türkiye’yi Avrupa’ya gelen göç akışını kontrol edecek bir “sınır ülke” olarak gördüğünü ortaya koymaktadır. AB, sığınmacıların Avrupa’ya geçişini engellemesi karşılığında “aday ülke” statüsündeki Türkiye’ye yeni müzakere başlıklarını açacağını taahhüt ederek, sığınmacıları bir pazarlık aracı haline getirmiştir. AB’nin Türkiye’ye verdiği taahhütler, AB’nin müzakere sürecini pragmatik reel-politik amaçlar ekseninde araçsallaştırdığını göstermektedir (Kutlay, Akcalı, 2015: 9-12). Özetle bu süreçte çıkarlarını önceleyen AB “normatif güç” nosyonuna aykırı vaat ve eylemlerde bulunarak kurumsal imajına zarar vermiştir.

Tüm bunların yanında Antlaşma’nın Türkiye’de otoriterliğin arttığı iddialarının gündemde olduğu ve AB-Türkiye ilişkilerinde karşılıklı güvensizliğin hakim olduğu bir dönemde imzalanması, kamuoyunca eleştirilen bir diğer konu başlığını oluşturmaktadır (Dagi, 2018: 14). Geçmişte demokratik kriterleri karşılamadığı, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne uygun hareket etmediği gerekçesiyle Türkiye’nin üyeliği konusunda isteksiz olduğunu açıkça ifade eden AB, sığınmacı meselesini Avrupa sınırlarından uzaklaştırmak amacıyla Türkiye’ye üyelik sürecini hızlandırma vaadinde bulunmuştur. AB insan hakları ve temel özgürlüklerine aykırı nitelikteki bu hareketiyle Birliğin kuruluş ilke ve değerlerine hasar vermiştir (Friends of Europe, 2016). Kısacası AB’nin göç krizinde Türkiye ile yaptığı iş birliği antlaşmaları, Birliğin çıkarlarını her şeyin üzerinde tuttuğunu, politika tercihlerinin ise idealizmden, realizme kaydığını

göstermekle birlikte (Nedergaard, 2019: 88-89), göç krizinin Birliğin temel norm ve değerlerine meydan okuduğunu göstermektedir.

AB'nin göç krizine yönelik kurumsal yanıtına genel itibariyle baktığımızda, Avrupa'ya ulaşmak isteyen sığınmacıların Ege ve Akdeniz'de trajik biçimde hayatlarını kaybetmelerinin kamuoyunda yankı uyandırdığı süreçte (Kirchgaessner, 2015; UNHCR, 2015), AB kurumları ve politikalarıyla krize çözüm bulmak amacıyla harekete geçtikleri görülmektedir. Bu süreçte Birliğin kuruluş ilkeleriyle uyumlu, insani temelli çözümler üretmeye çalışan AB, üye devletler arasında iş birliğini tesis ve koordine etmeye çalışmıştır. Ancak rasyonel aktörler olan devletler yerel politik-ekonomik çıkarlarına uymayan yer değiştirme politikalarını başarılı bir şekilde uygulamamışlardır. Nitekim AB tarafından krize yönelik oluşturulan politikaların devletler düzeyinde uygulanmaması ve buna karşılık AB'nin yaptırım mekanizmasının bulunmaması, kurumun ulusüstü imajını zedelerken, entegrasyon projesinin geleceği açısından da tehdit oluşturmuştur. Böylece göç krizi AB'nin entegrasyon ve dayanışma alanlarına meydan okuyan bir krize dönüşmüştür.

Avrupa'ya göç akınının hızla arttığı, krizin derinleştiği süreçte üye devletler göç olgusuna ve göçmenlere yönelik güvenlik kaygılarıyla rol biçme eğilimine girmişlerdir. Bu safhada güvenliklerini özgürlüklerine tercih eden üye devletler, Schengen'i askıya alarak, sığınmacıların Avrupa'ya ulaşması konusunda sınırlayıcı ve dışlayıcı bir tutum sergilemişlerdir (Mandacı ve Özerim, 2013: 106; Demir ve Soyupek, 2015: 29). Bu kapsamda AB temel ilke ve değerleriyle örtüşmeyen üçüncü ülkelerle iş birliği çözümünü göç kriziyle baş etme yöntemlerinin merkezine oturmıştır. Bununla birlikte göç krizi, Birliğin demokrasi ve insan hakları alanına da meydan okumuş ve entegrasyon, dayanışma, demokrasi alanlarında yeni krizlerin yaşanmasına neden olmuştur.

3.3. Göç Krizinde Ulusal Tercihler: Krizin Devletler Üzerinde Asimetrik Etkisi

AB üyesi devletlerin göç krizindeki tercih kümelenmelerini göç akınına maruz kalma durumları belirlemiştir. Üye devletlerin krize yönelik ulusal tercih konumlanmalarında devletlerin coğrafi konumları belirleyici bir etken olmuştur (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 16-24). Dublin Yönetmeliği'nin sığınma talebinden Avrupa'ya ilk giriş yaptığı devletin sorumlu olma ilkesinden dolayı ön safta yer alan sınır ülkeleri sığınmacı akınına daha fazla maruz kalırken; coğrafi konumları itibariyle sığınma talebi

almayan ülkeler göç akınından etkilenmemişlerdir. Bu yüzden kriz devletler üzerinde asimetrik bir etki yaratmıştır. Bu bağlamda göç krizi, sığınmacı akınına maruz kalan devletler ile sığınmacı akınına maruz kalmayan devletler arasında iki zıt kutup oluşturmuştur.

Krizin yük ve sorumluluğunun AB devletleri arasındaki asimetrik dağılımı, devletlerin farklı tutum ve tercihlerde bulunmalarıyla sonuçlanmıştır. Bu kapsamda üye devletler göç krizindeki ulusal tercih kümelenmelerine göre dört gruba ayrılmışlardır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 16-24). İlk gruba sığınmacıların Avrupa sınırlarına giriş yaptığı Yunanistan, İtalya, İspanya, Bulgaristan ve Malta gibi ilk varış (ön saf, ön cephe) ülkeleri oluşturmaktadır. Güney sınırlarda yer alan ve sığınmacıların Avrupa'ya giriş yaptığı bu ülkeler, yoğun göçmen akınına maruz kaldıkları için kısa vadede krizden en çok etkilenen ülkeler grubudur.

Krizden Etkilenen Ülkeler			Krizden Daha Az Etkilenen Ülkeler	
İlk varış (ön saf, ön cephe) ülkeleri:	Krizden dolaylı olarak etkilenen ülkeler:	Almanya Avusturya İsveç	Transit (geçiş) ülkeleri:	Çevre (seyirci) ülkeler.
Yunanistan	hedef		Macaristan	
İtalya			Slovenya.	
İspanya				
Bulgaristan				
Malta				

Tablo 15: 2015 Göç Krizi'nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu Aşaması (Ulusal)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İkinci gruba ise yüksek refah düzeyleri ve nispeten çekici sığınma koşullarına sahip olan Almanya, Avusturya ve İsveç gibi sığınmacıların ulaşmak istediği hedef ülkeler oluşturmaktadır. Bu grup ise krizden uzun vadede etkilenen ülkeleri oluşturmaktadır. Göç krizinin en fazla etkilediği bu iki grupta yer alan üye devletler, krizi doğurduğu yük ve sorumluluğu üstlenmek durumunda kaldıkları için göç kriziyle mücadele kapsamında ulusal tercihlerini entegrasyondan yana kullanmışlardır. Bu kapsamda sığınmacıların üye devletler arasında dengeli biçimde paylaşımını öneren yer değiştirme mekanizmalarını destekleyerek, iş birliğine yönelmişlerdir.

Krizden Etkilenen Ülkeler			Krizden Daha Az Etkilenen Ülkeler		
Ülke	Sığınma Başvuru Sayısı (100,000 Vatandaş Başına Düşen)	Kabul Edilen Sığınma Talebi Sayısı (100,000 Vatandaş Başına Düşen)	Ülke	Sığınma Başvuru Sayısı (100,000 Vatandaş Başına Düşen)	Kabul Edilen Sığınma Talebi Sayısı (100,000 Vatandaş Başına Düşen)
İsveç	1664	330	İrlanda	69	7
Avusturya	1025	175	Birleşik Krallık	59	21
Finlandiya	597	31	Polonya	38	2
Almanya	588	174	İspanya	29	2
Lüksemburg	447	33	Estonya	17	6
Malta	430	291	Letonya	16	4
Belçika	397	93	Çek Cumhuriyeti	13	4
Danimarka	369	175	Slovenya	12	2
Bulgaristan	284	78	Litvanya	11	3
Kıbrıs	267	187	Portekiz	9	2
Hollanda	265	97	Hırvatistan	5	1
İtalya	139	49	Romanya	5	2
Yunanistan	121	37	Slovakya	4	1
Fransa	114	31	Macaristan	1754	5

Tablo 16: 2015 Yılında Üye Devlet Başına Düşen Sığınma Başvuru Sayısı

Kaynak: Eurostat, 2016.

Tercih kümelenmelerine göre üçüncü grubu sığınmacıların geçiş yolları üzerinde yer alan Macaristan ve Slovenya gibi transit (geçiş) ülkeler oluşturmaktadır. Bu grup ilk varış ülkeleriyle, hedef ülkeler arasındaki güzergahta yer almalarından ötürü, göç krizinden dolayı ve az düzeyde etkilenmişlerdir. Coğrafi konumları itibarıyla sığınmacıların

hedefinde ya da hedefe ulaşma güzergahında yer almayan AB üyesi ülkeler ise çevre (seyirci) ülkeler ise dördüncü grubu oluşturmaktadır. Sığınmacı akınına uğramadıkları için krizden etkilenmeyen transit ülkeler ve çevre ülkeler grubu, AB'nin krize yönelik politikalarını ve bu minvalde ortaya çıkan yerleştirme uygulamalarını fazladan bir yük olarak görmüşlerdir. Bu yüzden bu iki grup, entegrasyona yönelik tercihlerde bulunmayarak, iş birliğinden kaçınmışlardır.

Kısacası göç krizi üye devletler üzerinde asimetrik bir etki yaratmıştır. Krizin olumsuzluklarından daha fazla etkilenen üyeler, çözüme yönelik plan ve politikaları desteklerken; etkilenmeyen üyeler yük paylaşımına gönüllü olmayan, hatta çözüme yönelik karar ve politikaların uygulanmasını sekteye uğratan aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu tablo Moravcsik'in iş birliğinden yüksek fayda sağlayan devletlerin entegrasyonu, iş birliğinden kazancı düşük olan devletlerin entegrasyon karşıtı seçimler yaptığına dair varsayımını doğrulamaktadır.

Hedef ülkelerin kriz sürecinde politika değişikliğine gitmeleri krizden etkilenme düzeyiyle, ulusal tercihler arasındaki ilişkinin en açık örneğini oluşturmaktadır. Göç krizinin başlarında sığınmacılara karşı hoşgörülü bir politika izleyen Almanya, Avusturya ve İsveç, ilk etapta göçmenlere yönelik "açık kapı politikası" izlemiştir. Bu ülkeler yoğun göç akınının hedefi haline gelmesinin ardından, açık kapı politikasını sonlandırarak sınırlarını korumaya ve göç baskısını azaltmaya yönelik politikalar izlemişler (Slominski ve Trauner, 2018: 112) ve sığınmacıların adil paylaşımını sağlayacak yeniden dağıtım mekanizmalarını desteklemişlerdir (Zaun, 2017: 50; Schimmelfennig, 2018: 9; Moravcsik, 1998: 9-10).

Suriyeli sığınmacılara daimi ikamet izni vermeye istekli olduğunu açıklayan ilk Avrupa ülkesi olan İsveç (DW, 2015), 2015 yılında dünya genelinde en fazla sığınmacıyı kabul eden devlet olmuştur. Ancak 12 Kasım 2015 tarihinde sınır kontrollerini başlatarak, göçmenlere yönelik izlediği kapsayıcı politikada değişikliğe gitmiştir. Dönemin İsveç devlet başkanı Stefan Löfven, mülteci sayısındaki yüksek artış sebebiyle, açık kapı politikasının daha fazla sürdürülelemeyeceğini ve sığınma rejiminin AB asgari düzeyine döneceğini açıklayarak (Skodo, 2018; Crouch, 2015) 12 Kasım 2015 tarihinde açık kapı politikasını sonlandırmıştır. 2015 yılında kişi başına düşen en fazla sığınma başvurusu alan Avusturya, Eylül 2015'te sınır kontrollerini başlatmış, Mart 2016'da "Batı Balkanlar rotasını" kapatmış, Aralık 2017'de gerçekleşen hükümet değişikliğinin ardından daha

kısıtlayıcı göç ve sığınma politikası benimsemiştir (Rosenberger ve Müller, 2019; Kurz, 2017).

İlk etapta sığınmacılara Almanya'nın kapılarını açan Merkel hükümetinin, krizin ilerleyen döneminde Schengen'i fiilen askıya alarak paradoksal bir tercihte bulunması, liberal hükümetlerarasıcı yaklaşımın "hükümetlerin birincil amacının görevde kalmak" olduğu varsayımını doğrulamaktadır. Siyasi önemi yüksek olan göç ve sığınma politikalarında, seçmenler, ulusal baskı grupları ve siyasi iktidar mücadeleleri hükümetin tercihlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Merkel seçmenlerden gelen eleştiriler ve mültecileri tehdit olarak tanımlayan siyasi partilere verilen desteğin artması üzerine ülkedeki göçmen sayısını sınırlandırma yoluna gitmiştir (Ultan, 2016: 86-96). AB'nin göç kriziyle baş etme yöntemlerinin merkezine oturan üçüncü ülkelerle iş birliği politikasının Merkel'in öncülüğünde başlatılması, Almanya'nın Türkiye ile imzalanan anlaşmanın müzakerelerinde kilit rol oynaması (Slominski ve Trauner, 2018: 110) ve Merkel'in Almanya'yı terk etmeye karar veren mültecilere 3 bin Euro yardımda bulunacağını açıklaması da (Aras ve Sağıroğlu, 2018: 111) göçmenleri ülke sınırlarından uzaklaştırmaya yönelik başvuru girişimleridir. Merkel'in izlediği bu politika, devletlerin ulusal tercihlerinin politik ekonomik çıkarlarının yanı sıra ideolojik ve güvenlik kaygılarına bağlı olarak şekillenebildiğini göstermiştir (Moravcsik, 1998: 6-7). Göçmen karşıtlığıyla bilinen ve göçmenlere ulusal güvenlik sorunu olarak tanımlayan bazı üye devletler, kriz döneminde görülen siyasallaşma, iç politika ve ekonomik koşulların da etkisiyle, AB'nin karar ve politikalarını uygulamaktan kaçınarak, krize ulusal düzeyde yanıt vermişlerdir.

Bu devletler tercihlerini tek taraflı önlem ve uygulamalardan yana kullanmışlardır. Örneğin Sırbistan ve Hırvatistan sınırları boyunca sığınmacıların girişini engelleyen dikenli teller ve duvarlar ören Orban hükümeti, Komisyon'un yeniden yerleştirme planını, adaletsiz, haksız ve onursuz bir teklif olarak nitelendirerek (Orban, 2016; DW, 2015) iş birliğini reddeden bir tutum benimsemiştir. Göçün terörizmin Truva atı haline geldiğini iddia eden Orban, Müslüman sığınmacıların Avrupa'nın Hristiyan kimliğini tehdit ettiğini ileri sürmüştür (Financial Times, 2017).

Krize yönelik yer değiştirme mekanizmaları gibi AB politikalarını uygulamak konusunda kolektif bir yanıt üretemeyen üye devletler, göç sorununun dışsallaştırılması ve sorumluluğun üçüncü ülkelere havale edilmesi noktasında ortak bir reaksiyon

göstermişlerdir. Üye devletlerin bu tutumları liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinden okunduğunda dayanışma ruhunu besleyen iş birliği, üçüncü ülkelerle iş birliği anlaşmalarına göre daha maliyetli olduğu için tercih edilmemiştir (Biermann ve diğerleri, 2017: 249). Üye devletler birincil düzeyde önem taşıyan ekonomik çıkarlarına uymadığı için, krizin yükünü paylaşmak istememişlerdir. Ayrıca devletler ikincil düzeyde önem taşıyan ideolojik ve güvenlik kaygılarından dolayı da göç sorununu dışsallaştırmaya çalışmışlardır. Ekonomik ve ideolojik çıkarlardan ve yerel, sosyal ve siyasi baskılardan dolayı, göçmenleri bir tehdit olarak gören üye devletler, Avrupa'ya güvenli göçü kolaylaştırmak, sığınmacıları adil biçimde paylaşmak, Birlik içinde dayanışmayı sağlamak, Schengen sisteminin bütünlüğünü korumak gibi normatif ve teknokratik kaygıları ihmal etmişlerdir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 70-75).

3.3.1. Ulusüstü İş Birliğinden Ulusal Önlemlere: Schengen Sistemi'nin Askıya Alınması

Göç krizi uluslararası bir Schengen rejimiyle (The Schengen Acquis, 2000; Schengen Visa, t.y.; Guild ve diğerleri, 2006: 335),⁶³ hükümetlerarası dış sınır rejimi arasındaki sistemin mevcut işlevsizliklerini ortaya koymuş ve bu yönüyle Avrupa entegrasyon projesinin önemli kazanımı olan Schengen iş birliğini tehdit etmiştir (Niemann ve Zaun, 2018: 14; Nedergaard, 2019: 80). Almanya, göç krizinin ilk zamanlarında Schengen sisteminin bütünlüğünü korumaya yönelik politikalar izlemiştir. Bu doğrultuda Merkel hükümeti ülke içi ve AB içi muhalefete rağmen Ağustos 2015'te Dublin Yönetmeliği'ni askıya alarak 800 bin sığınmacıya ülkesinin kapılarını açtığını ilan etmiştir (Financial Times, 2016; Karnitschnig, 2015). Akabinde göç krizini Birliğin ortak hareket etme kapasitesinin önemli bir testi olarak tanımlamış, “Wir schaffen das” (bunu yapabiliriz)

⁶³ Schengen sınır kontrol sistemi Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda arasındaki 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması'ndan geliştirilmiştir. Bu sistem 1999 yılına dek AB hukuku dışında ayrı bir sistem olarak işlemiş ve kişilerin Schengen bölgesinde dolaşımı üzerindeki sınır kontrolleri ise 20 Mart 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Schengen Antlaşması üye ülkelerde iç sınırları kaldırarak serbest dolaşım yaratırken, dış sınırlardaki kontrolleri güçlendirmiştir. AB ülkeleri Schengen sisteminin yürürlüğe girmesinin ardından ortak bir göç ve sığınma siyaseti belirlenmesinin gerekliliğinin farkına varmışlardır. Ancak 1990'lara kadar AB üyeleri arasında genel bir koordinasyon kurulamamış, sınır ötesi suçlar ve terörizm odaklı bir ortak çalışma gözlemlenmiştir. Sığınmacıların sayısındaki artışla beraber 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması göç ve sığınma konularını Birliğin ortak meselesi haline getirmiştir. Schengen Bölgesi'nde 27 ülke bulunmaktadır. İrlanda, Romanya, Bulgaristan ve Kıbrıs AB üyesi olan fakat Schengen Bölgesi'nde bulunmayan ülkelerdir. İzlanda, Norveç, Lihtenştayn ve İsviçre AB'ye üye olmamalarına rağmen, Schengen Bölgesi üyeleridir.

sözleriyle insani krize yönelik tüm AB üyesi ülkelere birleşme çağrısında bulunmuştur (Dernbach, 2016; Dudasova, 2016: 327; DW, 2016). Avrupa kamuoyunda yankı uyandıran “birleştirici” çağrısıyla ve benimsediği açık kapı politikasıyla dünya çapında büyük takdir toplayan Merkel, göç krizini “Avrupa için tarihi bir sınav” olarak nitelendirmiştir.

Almanya ilk etapta izlediği açık kapı politikasıyla göçmenlere yönelik kapsayıcı bir tutum benimseyerek, Yunanistan, İspanya, İtalya gibi varış ülkelerinin yükünü paylaşmaya gönüllü olmuş ve yer değiştirme mekanizmasını desteklemiştir. Ancak göç akınının iç siyaseti etkilemesi ve hükümeti sarsacak boyuta ulaşması üzerine, politika değişikliğine gitmiştir. Merkel hükümeti, sığınmacılara yönelik açık kapı politikası izleyeceğini ilan etmesinden kısa bir süre sonra “kapasitemizin üst sınırına ulaştık” açıklamasıyla geri adım atmıştır. Göçmen karşıtlığı sebebiyle şiddetle eleştirdiği Macaristan Başbakanı Victor Orban’ın tutumunu benimseyen Merkel, ülkeye giren mülteci sayısı henüz 100 bine bile ulaşmadan sınır kontrollerini başlatmıştır. Dönemin Almanya İçişleri Bakanı Thomas de Maiziere, 13 Eylül 2015’te Schengen Sınırları Yönetmeliği’nin 25. maddesine dayanarak geçici sınır kontrollerini yürürlüğe koyduğunu ve kontrollerin başlangıçta Avusturya sınırında yoğunlaşacağını açıklamıştır (İnat, 2016; CNN TÜRK, 2015, Council of the European Union, 2015).

Almanya’nın Schengen’i fiilen askıya alması Avrupa’da bir domino etkisi yaratmış, birçok üye devlet ulusal güvenliklerini sağlama gerekçesiyle sınır kontrollerini devreye sokmuştur. Bu kapsamda Avusturya 15 Eylül’de, Slovenya 16 Eylül’de, Malta, 4 Kasım’da, İsveç 12 Kasım’da, Fransa 13 Kasım’da, Norveç 25 Kasım’da, iç sınırlarında kontrol uygulamaları başlatmıştır (Milliyet, 2015, Council of the European Union, 2015; Schengen Borders Code. 2006). 2016 yılının Mart ayındaki uygulamalara bakıldığında Schengen Bölgesi’ndeki yirmi iki üyeden altısının, sınırlarından en az birinde Schengen Sınırları Yönetmeliği’nde yer alan “sınır kontrollerinin yeniden başlatılmasına ilişkin” 26. ve 29. maddeleri kapsamında sınır kontrollerine başvurduğu görülmektedir (European Commission, 2022; Hatton, 2017: 478). Üye devlerin sınır kontrollerini geçici olarak yeniden başlatmalarına yönelik bu uygulamalar altında yatan asıl sebebin, devletlerin ulusal güvenliklerini korumaktan ziyade, göç akınına sınırlandırmak olduğu yönünde eleştiriler almıştır (Guild ve Groenendijk, 2016: 72-73). Üye devlerin sınır kontrollerini geçici olarak yeniden başlatmaları entegrasyonun önemli kazanımlarından olan Schengen

sisteminin tehlike altında olduğunu ortaya koymuştur. Bunun yanı sıra devletlerin Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ni güçlendiren, kolektif bir yanıt üretmek yerine, sınır kontrollerine başvurarak kabuklarına çekilmeleri, rasyonel seçimler yapan aktörlerin ulusal çıkarları söz konusu olduğunda hiçbir üst otoriteyi tanımadıklarını göstermiştir.

3.4. Göç Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci: Üye Devletler Arasında Dayanışma ve İş Birliği Eksikliği

2016 yılında dönemin BM Genel Sekreteri Ban Ki-Moon Avrupa'yı derinden sarsan göç krizini “zamanın en büyük göç krizi” olarak tanımlamış ve Avrupa'nın küresel krize “muazzam bir dayanışma” ile yanıt verilmesi gerektiğinin altını çizmiştir (Grujil, 2016). Ancak göç krizinde güvenlik odaklı ve korumacı davranan üye devletler (Perspektif, 2021), ulusal çıkarları temelinde farklılaşan ulusal tercihleri sebebiyle krize yönelik ortak bir göç politikası benimsememiştir (Bilgin, 2020: 1034).

AB'nin göç politikasının 28 farklı ulusal sistemden oluşan bir “patchwork” olduğunu söyleyen dönemin Avrupa Parlamentosu Başkanı Martin Schulz, AB'nin ortak bir göç ve sığınma politikası geliştiremediğini ifade etmiştir (Schulz, 2015). Schulz'un bu ironisi, Moravcsik'in kuramının ikinci aşamasında yer verdiği pazarlık aşamasının, entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerle sonuçlanmadığını göstermiştir. Bu kapsamda farklı ulusal tercihlere sahip devletler, göç gibi güvenlik çıkarlarının bulunduğu yüksek politika alanındaki yetkilerini ulusüstü kurumlara devretmemişlerdir. Özetle devletler, siyasi ve güvenlik boyutları da bulunan göç ve sığınma alanında ulusal egemenliklerini koruyarak, iş birliğinden kaçınmışlardır.

Hükümetlerarası pazarlık konuları:

- Yer değiştirme planlarının uygulanması
- Yer değiştirme uygulamalarında zorunlu kota uygulaması
- Avrupa Ortak Sığınma Sistemi Revizyonları

Tablo 17: Göç Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Göç ve sığınma alanındaki entegrasyonu ilerletmek konusunda isteksiz olan ve göç krizinde farklılaşan ulusal tercihlerinin de etkisiyle anlaşmaya varmakta zorlanan devletler, kendi çıkarlarını maksimize eden ulusal politikalar izlemişlerdir. Bu yüzden Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 80. maddesinde yer alan “uluslararası korumaya ihtiyaç duyan üçüncü ülke vatandaşlarının korunması için alınan karar ve

uygulanan politikaların üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı” ilkesi kriz yönetiminde üye devletlerce uygulanmamıştır (Euractiv, 2015; Carrera ve diğerleri, 2015). Üye devletlerin krizin yük ve sorumluluklarını adil biçimde paylaşmaması sebebiyle göç krizi, bir dayanışma krizine dönüşmüş ve devletler arasında suçlama yarışını başlatmıştır.

3.4.1. Yer Değiştirme Uygulamaları ve “Kota” Krizi

Avrupa Komisyonu’nun Göç Gündemi kapsamında önerdiği yerleştirme uygulamaları, Dublin Yönetmeliği kapsamında Avrupa’ya gelen bir sığınmacının başvurusunu ilk giriş yaptığı AB üye devletince incelenmesi kuralını geçersiz kılmıştır. Birlik içerisindeki yük ve sorumluluk paylaşma amacı taşıyan yeniden yerleştirme uygulamaları, üye devletler arasında bölünmenin daha da derinleşmesine yol açmıştır. İtalya ve Yunanistan’ın yükünü hafifletmek ve Avrupa sınırları dışında uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişileri korumak için AB kurumları tarafından oluşturulan bu plan, yasal olarak bağlayıcı olmasına rağmen bazı üye devletler tarafından uygulanmamıştır (Dennison ve Janning, 2016: 2-3).

Üye devletlerin büyük bir kısmı, yerleştirme planlarına dair yasal olarak belirtilen taahhütlerden oldukça az sayıda sığınmacıyı ülkelerine kabul etmişlerdir. Komisyon’un yerleştirme planını açıklamasının ardından geçen beş aylık sürede, Avrupa’da yalnızca 87 kişi yeniden yerleştirilmiştir. Yerleştirme uygulamalarında ortaya çıkan başarısız tablonun ardından AB, mevcut performansını sürdürmesi durumunda hedeflediği 60 bin sığınmacıyı 750 yılda yerleştireceği şeklinde ağır eleştirilere maruz kalmıştır (Higgins, 2015). Kamuoyunda yankı uyandıran bu eleştirilerin ardından Mart 2016’da (Komisyonun önerisinden yaklaşık bir yıl sonra) İtalya ve Yunanistan’dan diğer AB ülkelerine sadece 937 sığınmacının yerleştirildiğinin açıklanması (Guild ve Carrera, 2016) AB’nin kriz yönetimindeki başarısızlığının bir göstergesi olmuştur.

Göç krizine yönelik AB’nin en somut adımlardan biri olan yer değiştirme planları, üye devletlerin ulusal çıkarlarına takılmış ve hükümetlerarası pazarlıklarda en çok tartışılan konuyu oluşturmuştur (European Commission, 2015). Bu konudaki ilk anlaşmazlık yerleştirmelerin “zorunlu kota” kriterine bağlı olarak yapılması konusunda yaşanmıştır. Komisyon ülke nüfusunun %40’ı, toplam GSYH’nın %40’ı, son dört yıldaki (2010-2014) ortalama sığınma başvuru sayısının %10’u, ülkenin işsizlik oranının %10’u olacak

şekilde bir kota sistemi belirlemiş ve sığınmacıların dağılımının bu kriterlere göre yapılmasını planlamıştır (Recommendations, 2020). Ancak İngiltere, Fransa, Almanya, Macaristan, Polonya, Letonya, Litvanya, Estonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti yerleştirme planlarının kota sistemine bağlı olarak yapılmasına karşı çıkmışlardır (Human Rights Watch, 2015; Bayraklı ve Keskin, 2015: 9). Aynı şekilde Vişegrad dördlüsü olarak bilinen Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti de yaptıkları ortak bir açıklamayla, AB Komisyonun zorunlu yerleştirme planını desteklemediklerini ifade etmişlerdir (Maurice, 2015).

Sığınmacıların belirlenen kriterlere göre zorunlu olarak yerleştirilmesini öneren planlara AB içinden gelen itirazlar, sığınmacıların gelişini engellemek için birçok ülkenin sınırlara dikenli teller/duvarlar örmesi Birlik içindeki fikir ayrılıklarını gözler önüne sermiştir. Üye devletler arasında uzlaşının sağlanamaması, tıpkı ekonomik krizin ardından oluşan Kuzey-Güney ayrışması gibi yeni bir fay hattı yaratmıştır. Bu ayrışma Avrupa alanının parçalanmasına ve siyasetin ulusallaştırılmasına yol açmıştır (Bojadzjev ve Mezzadra, 2015).

Macaristan Başbakanı Victor Orban, Haziran 2015 tarihindeki Zirve’de yerleştirme uygulamalarının gönüllülük esasına bağlı olarak yapılmasını savunmuştur (Barigazzi, 2015). Orban’ın fikrini destekleyen göçmen karşıtı liderler, göçmenlerin yerleştirilmeleri konusunda ziyade, sığınmacıların Avrupa sınırlarından uzak tutulması konusuna odaklanmışlardır (Traynor, 2015). Bu toplantı üye devletler arasındaki dayanışma eksikliğini ve iş birliği alanındaki sorunları açık biçimde ortaya koymuştur.

Yer değiştirme planlarının kurum içinde yarattığı bölünmeler, Macaristan ve Slovakya’nın Aralık 2015’te Avrupa Adalet Divanı’na dava açmasıyla birlikte ayyuka çıkmıştır. Bu ülkeler, mültecilerin kota sistemine bağlı olarak üye devletlere yerleştirilmesi kararını, devletlerin ulusal fikir ve kanaatlerini ifade etme hakkını ihlal ettiğini iddia etmişlerdir. Ayrıca Doğu Avrupa ülkeleri, mültecilerin AB’nin güvenliğini ve Hristiyan kimliğine tehdit oluşturduğunu ifade ederek; göçmen karşıtlığını güvenlik, kültür, kimlik gibi kaygılara dayandırmışlardır (Saatçioğlu, 2017: 223-224).

Göçmen yükünün büyük kısmını taşıyan ve krizden ağır şekilde etkilenen İtalya Juncker’ın zorunlu yerleştirme planını desteklemiştir. Dönemin İtalya Başbakanı Matteo Renzi, krizi çözmeye yönelik diğer üye devletleri yeterince kararlı olmamakla eleştirmiş ve Tusk’ı Doğu Avrupa ülkelerini korumakla itham etmiştir (Winneker ve Barigazzi,

2015). Matteo Renzi, “Eğer 40 bin mültecinin yerleştirilmesi konusunda anlaşılmıyorsanız, Avrupalı olarak anılmayı da hak etmiyorsunuz (...) Eğer Avrupa fikrinden anladığınız buysa Avrupa sizin olsun. Ya dayanışmanın hakkını verin ya da vaktimizi almayın” ifadeleriyle mülteci kotalarına karşı çıkan AB liderlerini eleştirmiştir (DW, 2015).

Ortaya çıkan bu tablo hükümetlerarası pazarlıklarda ulusal tercihlerin belirleyici olduğunu ortaya koyarken (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 70), krizden ağır biçimde etkilenen devletlerin, krizin getirdiği yüklerden kurtulmak için, iş birliğine yönelik daha talepkar bir tutum içinde olduğunu ve krizden çok fazla etkilenmeyen devletlerin iş birliği yapma isteklerinin daha zayıf olduğunu göstermiştir (Schimmelfennig, 2018: 1581). Bu kapsamda krizin ciddi şekilde etkilediği üye devletler seçimlerini zorunlu yer değiştirme planlarından yana kullanırken, krizden daha az etkilenen devletler entegrasyondan yana olan bu politikaları desteklememişlerdir. Her iki grubun karar verme süreçlerinde yerel politik ekonomik çıkarları etkili olmuştur. Kriz yükünün büyük kısmını taşıyan devletler, hem ekonomik açıdan yük yaratan hem de siyasi açıdan güvenlik sorunu olarak gördükleri göçmenlerin diğer üye devletlere yerleştirilmesini istedikleri için iş birliğini tercih etmişlerdir. Göç akınına fazla maruz kalmayan devletler de aynı kaygıları taşıdıkları için sorumluluk paylaşımından kaçınmışlar ve iş birliğini tercih etmemişlerdir.

Göç krizi, AB’yi yalnızca dayanışma eksikliği konusunda değil, kurumsal açıdan da test etmiştir. 25-26 Haziran 2015 tarihinde Brüksel’de gerçekleşen zirvede, zorunlu yerleştirme planını öneren dönemin Komisyon Başkanı Jean Claude Juncker ile bu uygulamanın gönüllük esasına dayanmasını savunan dönemin Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk arasındaki fikir ayrılığı (Winneker ve Barigazzi, 2015) ulusüstü ve hükümetlerarası nitelikleri bünyesinde barındıran AB’nin girift örgütlenme yapısından kaynaklanmıştır. AB’nin ulusüstü niteliğe sahip olan kurumu Komisyon ile hükümetlerarası nitelikteki kurumu Avrupa Konseyi arasındaki bu uzlaşmazlık, AB’nin kurumları arasındaki koordinasyonu sağlamak noktasındaki başarısızlığını ortaya koyması açısından da önemlidir.

Kurum içinde büyük gerginlik yaratan zorunlu kota önerisinin görüşüldüğü 22 Eylül 2015 tarihli zirvede, göçmen karşıtı siyasi eğilimlerin ağırlıklı olduğu Macaristan, Romanya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti’nin kotaya bağlı yerleştirme planlarını veto etmiştir. Ancak

nitelikli çoğunluk oylama sisteminin geçerli olduğu bu zirvede, yerleştirme mekanizmasının kota sistemine bağlı olarak yapılması kabul edilmiştir. Üye ülkelerin itirazlarına rağmen kota kararının alınması “Doğu-Batı eksen”indeki bölünmeleri ayyuka çıkarmış, AB’nin göç ve sığınma alanında ortak politika uygulayamadığını göstermiştir (Saatçioğlu, 2017: 223).

20 Temmuz 2015’te yapılan Adalet ve İçişleri bakanlarının bir araya geldiği toplantıda uluslararası korumaya ihtiyaç duyan 32 bin 256 kişinin yeniden yerleştirilmesine, kalan 7 bin 744 kişinin dağılımının 2015 yılının sonuna dek tamamlanacağına karar verilmiştir (European Council, 2015). Ancak bu karar fiili olarak gerçekleşmemiş, yeniden yerleştirilen göçmen sayısı hedeflenen sayının çok altında kalmıştır. Aşağıda yer verilen tabloda Konsey kararıyla yasal olarak belirlenen taahhütler ile devletlerin resmi olarak taahhüt ettikleri sayılar arasında büyük bir farkın varlığı dikkat çekmektedir. Ayrıca üye devletlerin etkin biçimde gerçekleştikleri yer değiştirme sayısının, resmi olarak taahhüt ettikleri sayının da altında olduğu görülmektedir. Devletlerin resmi olarak taahhüt ettikleri göçmenleri dahi ülkelerine yerleştirmemelerine karşın, AB’nin etkin bir yaptırım mekanizması üretmemesi kurumun göç krizindeki başarısızlığını göstermiştir.

Üye Devletler	Resmi Olarak Taahhüt Edilen	Etkin Biçimde Yer Değiştirilen	Konsey Kararıyla Yasal Olarak Belirlenen Taahhüt
Avusturya	50	15	462
Belçika	390	259	1397
Bulgaristan	160	-	471
Hırvatistan	86	18	374
Kıbrıs	60	34	139
Çek Cumhuriyeti	20	-	1036
Estonya	14	-	125
Finlandiya	779	755	779
Fransa	1170	330	7115
Almanya	6010	3405	10327
Macaristan	-	-	306
İzlanda	-	-	-
İrlanda	20	-	360
Letonya	264	27	186

Lihtenştayn	-	-	-
Litvanya	200	27	251
Lüksemburg	210	111	248
Malta	67	47	53
Hollanda	875	762	2150
Norveç	815	815	-
Polonya	35	-	1861
Portekiz	588	299	1173
Romanya	800	45	1608
Slovakya	10	-	250
Slovenya	195	45	218
İspanya	625	168	2676
İsveç	1399	511	1388
İsviçre	900	778	-
Toplam	15,742	8,451	34,953

Tablo 18: 6 Eylül 2017 Tarihine Kadar İtalya'dan Diğer AB Devletlerine Yerleştirilen Mülteci Sayısı

Kaynak: European Commission.

Üye Devletler	Resmi Olarak Taahhüt Edilen	Etkin Biçimde Yer Değiştirilen	Konsey Kararıyla Yasal Olarak Belirlenen Taahhüt
Avusturya	-	-	1491
Belçika	955	677	2415
Bulgaristan	860	50	831
Hırvatistan	160	60	594
Kıbrıs	145	96	181
Çek Cumhuriyeti	30	12	1655
Estonya	382	141	204
Finlandiya	1349	1196	1299
Fransa	5770	3948	12599
Almanya	6240	4447	17209
Macaristan	-	-	988
İzlanda	-	-	-
İrlanda	1132	487	240
Letonya	363	294	295
Lihtenştayn	10	10	-
Litvanya	830	355	420
Lüksemburg	298	271	309
Malta	138	101	78
Hollanda	1850	1595	3797
Norveç	685	693	-
Polonya	65	-	4321
Portekiz	1630	1116	1778
Romanya	1152	682	2572
Slovakya	50	16	652
Slovenya	311	172	349
İspanya	1875	1089	6647
İsveç	2378	1392	2378
İsviçre	630	344	-
Toplam	29,288	19.244	63,302

Tablo 19: 6 Eylül 2017 Tarihine Kadar Yunanistan'dan Diğer AB Devletlerine Yerleştirilen Mülteci Sayısı

Kaynak: European Commission.

Avrupa Komisyonu'nun yer değiştirme uygulamalarına dair yayınladığı 6 Eylöl 2017 tarihli raporda Macaristan ve Polonya'nın, Yunanistan ve İtalya'dan tek bir sığınmacıyı dahi ülkesine yerleştirmediği görölmektedir. Raporda Slovakya'nın 16 kişiyi yeniden yerleştirdiğine, Çek Cumhuriyeti'nin ise Ağustos 2016'dan beri kimseyi yerleştirmediğine yer verilmiştir. Komisyonun raporda altını çizdiği gibi bazı üye devletler AB'nin yer değiştirme politikalarına uymamıştır (European Commission). Bu politikaları uygulamayan devletlerin krizden daha az etkilenen ve göçmen karşıtlığıyla bilinen transit ülkeler grubunda yer aldığı görölmektedir.

Buna ek olarak taahhüt edilen sayıda göçmeni yerleştiren devletlerin sayısı da çok azdır. Raporda 4 Eylöl tarihi itibarıyla İtalya ve Yunanistan'dan 27 bin 695 kişinin yeniden yerleştirildiği görölmektedir. Bu sayı iki yıl içerisinde yerleştirilmesi taahhüt edilen 160 bin göçmenin yalnızca %17,3'ünü oluşturmaktadır. Göçmenlerin yerleştirilmesi konusunda ortaya çıkan bu tablo İtalya ve Yunanistan'a destek olunması yönündeki çabaların yeterince başarı sağlamadığını göstermektedir. Göç krizinde AB politikalarının yerel düzeyde uygulanmasında ortaya çıkan bu boşluklar, AB'nin kurumsal imajını zedeleyerek, krizin AB içinde siyasi bir soruna dönüşmesine yol açmış (Scipioni, 2018: 1366; Akkuş, 2016: 82) ve AB'nin göç krizinin yönetimi konusundaki başarısızlığını da ortaya koymuştur. Kaldı ki üye devletlerin yerleştirme planlarını Konsey kararında yasal olarak belirlenen şekliyle uygulamaları durumunda dahi AB'nin uluslararası koruma sağlamayı taahhüt ettiği rakamlar, ihtiyacın oldukça altında kalmaktadır (UNHCR, 2015).

3.5. Göç Krizi'nde Kurumsal Seçim

Avrupa, dünya savaşları sonrası dönemle mukayese edilecek büyüklükteki göç akınına hazırlıksız yakalanmıştır. Göç krizi, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin eksikliklerinin yanı sıra Avrupa entegrasyonunun yapısal ve siyasi zayıflıklarını ve kriz yönetme performansının başarısızlığını da ortaya koymuştur. AB kurumlarının merkezizetçi politikalarının birçok üye devletin ulusal çıkarlarıyla çatışması neticesinde kriz kapsamında oluşturulan politikaların uygulanmasında sorunlar yaşanmıştır. Bu süreçte üye devletler krize yönelik ulusal düzeyde ve korumacı reflekslerle yanıt vermişlerdir (Maldini ve Takahashi, 2017: 55).

Başarısızlıkla sonuçlanan reform girişimleri:

- Dublin Yönetmeliği
- Kalıcı yer değiştirme mekanizması
- FRONTEX

Başarılı bir şekilde uygulanmayan AB politikaları:

- FRONTEX, EASO, Eurojust, Europol gibi ajanslar aracılığıyla düzenlenen operasyonlar
- Hotspots yaklaşımı
- Yer değiştirme planları

Tablo 20: Göç Krizi’nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

AB’nin göç krizine verdiği yanıtta hükümetlerarası niteliği ön plana çıkmış ve bu anlamda göç krizi ulusüstü bir oluşum olan Avrupa entegrasyonuna meydan okumuştur. Hükümetlerarasında gerçekleşen pazarlıklarda yaşanan çıkar çatışmaları, krize yaşandığı göç ve sığınma alanında entegrasyon seviyesini ilerleten adımların atılmasını engellemiştir. Bu kapsamda devletlerin ulusal çıkarlarının örtüşmemesinden kaynaklı olarak göç krizine yönelik reform girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu yüzden kalıcı bir yer değiştirme mekanizması oluşturulamamış, Dublin sistemi daha adil ve paylaşımcı bir sisteme dönüştürülememiş ve FRONTEX’in⁶⁴ (AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İş birliği Ajansı, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) ulusüstü yetkiler kazanması engellenmiştir.

Kriz çözümü kapsamında başlatılan reform girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasına ek olarak, AB kurumlarının oluşturduğu politikaların üye devletler düzeyinde uygulanmamış olması Avrupa entegrasyonuna meydan okuyan bir diğer konuyu oluşturmaktadır. Krizin yük ve sorumluluğunu Avrupa içinde dengeli şekilde dağıtmayı amaçlayan yer değiştirme politikaları bazı üye devletlerin ulusal çıkarlarıyla örtüşmediği için başarısızlıkla sonuçlanmıştır. AB’nin bu politikaları uygulamayarak yasal yükümlülüklerini ihlal eden üye devletlere yönelik bir yaptırım mekanizması uygulamaması da AB’nin kurumsal kimliğini zayıflatmıştır.

⁶⁴ Ajans 2016 yılında AB üye devletlerinin dış sınırlarında operasyonel iş birliğini sağlamak ve üye devletlere/üçüncü ülkelere operasyonel yardım sağlamak için Avrupa Ajansı tarafından kurulmuştur. Ajans göçmenlerin Avrupa’ya giden rotalarını anlamaları ve göçmen kaçakçılarının çalışma şekli hakkında bilgi toplamaları için uzman ekipler görevlendirmektedir. FRONTEX’in görevi AB sınırlarının korunmasında üye devletlerin koordinasyonunu sağlamaktır.

Tüm bunlarla birlikte AB'nin operasyonel alandaki başarısızlıkları da Birliğin kurumsal meşruiyetini zayıflatmıştır. FRONTEX, Eurojust ve Europol⁶⁵ gibi Birlik kurumlarının krize yönelik yürüttüğü ortak operasyonlara ve sınır polisliği birimine mühimmat ve personel sağlamaktan imtina eden üye devletler, krize ortak ve başarılı bir yanıt üretilmesini engellemişlerdir. AB, sınır ve sığınma rejiminde faaliyet gösteren iki ajansı olan Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO, European Asylum Support Office)⁶⁶ ve FRONTEX'in bütçelerinde ve personellerinde önemli artış yapmış olsa da bu kurumlar krize etkili bir yanıt üretmek noktasında yetersiz kalmıştır. Ayrıca Komisyon'un, FRONTEX'in ulusüstü yetkiler kazanması için bulunduğu öneri Parlamento ve Konsey onayından geçemediği için bu kurum ulusüstü nitelik kazanamamıştır. Yani göç krizine yönelik operasyonel alanda etkin yanıt üretilmesini engelleyen üye devletler, operasyonların gerçekleştirilmesi konusundaki egemenliklerini koruyarak yetkilerini bu kurumlara devretmemişlerdir.

Özetle göç krizi yük paylaşımı ve sığınma sistemine yönelik reformların gerçekleşmesi konusunda hükümetlerarası çatışmalara yol açmış ve bu müzakerelerdeki kurumsal seçimler entegrasyondan yana olmamıştır. Bununla birlikte AB'nin oluşturduğu politikaların başarıyla uygulanmamış olması ve AB ajanslarının operasyonel alanlarda etkin faaliyet yürütmelerinin desteklenmemesi göç ve sığınma alanındaki entegrasyon seviyesini zayıflatmıştır.

3.5.1. Göç Krizinde Başarısız Reform Girişimleri

Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nde ve Dublin rejiminde reform yapılması, kalıcı bir yer değiştirme mekanizmasının oluşturulması, göç krizini çözmeye ve kurumun olası krizlere hazırlıklı olması konusunda en temel konuları oluşturmaktadır. Komisyon, Avrupa Göç Gündemi kapsamında üye ülkeler arasında yeniden yerleştirmeye yönelik "kalıcı bir yer değiştirme mekanizması" önermiştir. Göç krizi gibi ani ve büyük göç akınlarına karşı kalıcı bir yer değiştirme planının, zorunlu dağılım kriterlerine göre işlerlik kazanmasını içeren bu öneri (European Commission, 2015) uluslararası korumaya ihtiyaç duyan

⁶⁵ Europol ve Eurojust, göçmen kaçakçılığı ağlarını ortadan kaldırmak için bilgi toplanmasını desteklemek üzere müfettiş ekipleri göndermektedir.

⁶⁶ EASO'nun temel görevi üye ülkelere sığınma konusunda destek olup ortak bir Avrupa sığınma sisteminin oluşturulmasıdır. Avrupa İltica Destek Ofisi uzmanları, göçmenlerin kaydı ve dava dosyasının hazırlanmasında ev sahibi üye ülkelere destek vermektedir. 19 Ocak 2022 tarihinde EASO'nun yerini Avrupa Sığınma Ajansı (EUAA) almıştır.

sığınmacıları korumayı ve sorumlulukların üye devletler arasında adil bir şekilde paylaşımını sağlamayı amaçlamıştır (European Parliament, 2015).

Komisyon'un bu önerisi 16 Eylül 2015 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nun LIBE Komitesine (Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) devredilmiştir (European Parliament, 2015-2016). LIBE Komitesi Ekim 2016'da Dublin Sistemi'nin reformu ve kalıcı yer değiştirme mekanizmasına yönelik bir oturum düzenlemiş, fakat üyeler arasındaki anlaşmazlık ve bölünmelerden ötürü bu tarihten sonra olumlu bir gelişme olmamıştır (European Parliament, 2016-2015). AB'de kalıcı yer değiştirme mekanizması konusunda üye devletlerin anlaşmaya varamamasından dolayı Komisyon 21 Haziran 2019 tarihinde teklifi geri çekmiştir (European Parliament, 2015). Neticede Komisyon ve Parlamento'nun desteklediği bu mekanizma, bazı üyelerin çıkarlarına aykırı olduğu ve göç konusunda hükümetlerarasıcılık yaklaşımı ağır bastığı için Bakanlar Konseyi tarafından engellenmiş oldu.

Dublin Yönetmeliği gereği birkaç üye devletin Avrupa'ya gelen sığınma taleplerinin büyük kısmından sorumlu olması, devletler arasında dayanışma krizine yol açmıştır. Bu kapsamda AB'de üye devletler arasındaki orantısız yük dağılımının giderilmesi için yasal çerçevede reform çalışmaları yapılmıştır. Dublin Yönetmeliği'nin adaletsiz yük dağılımına yol açan maddelerine yönelik 2015 yılında yapılmaya çalışılan reform girişimleri, göçmen yükünü paylaşmak istemeyen Kuzey Avrupa ülkelerinin muhalefeti sebebiyle başarısız olmuştur (European Commission, 2015). Komisyon 6 Nisan 2016 tarihinde "Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nde bir reforma ve Avrupa'nın yasal yollarının güçlendirilmesine doğru" başlıklı bir başlıklı bildiriyle Dublin Yönetmeliği'ne ilişkin düzenleme yapmayı yeniden önermiştir (European Commission, 2016).

Bu kapsamda 4 Mayıs 2016 tarihinde coğrafi konumlarından ötürü sığınma taleplerinin büyük kısmından sorumlu olan AB üyelerinin yükünü azaltmak, üye devletler arasındaki orantısız yük dağılımını gidermek için Dublin Yönetmeliği'nin revizyonuna dair teklif sunulmuştur (Communication from the Commission to, 2016, European Commission, 2016). Bu düzenleme önerisiyle mevcut Dublin Yönetmeliği, yerleştirme çabalarını dikkate alan, coğrafyadan kaynaklanan eşitsizlikleri gideren, dayanışmaya dayalı, daha adil ve verimli bir sistem yaratmak amacıyla revize edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda

“ilk giriş ilkesinin” tamamen kaldırılmasını onun yerine “serbest seçim” veya “kapsamlı yer değiştirme ilkesinin” getirilmesi önerilmiştir (European Commission, 2016).

Komisyon’un 13 Temmuz 2016’daki Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’nin reformuna dair ikinci teklif paketinde; Sığınma Prosedürleri Yönergesi’nin yerini alacak yeni bir düzenleme önerisi, Yeterlilik Direktifi’nin yerini alacak yeni bir öneri ve Kabul Koşulları Direktifinin hedefindeki değişiklikler yer almıştır (European Commission, 2016). Ancak daha adil ve verimli bir sistem yaratmayı amaçlayan Dublin IV Yönetmeliği için Konsey’de yapılan müzakereler çıkmaza girmiş ve bu reform paketi kabul edilmemiştir (Smeets ve Zaun, 2021: 861-862). Bunun üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı Ekim 2019’da mevzuatta reform yapılmasına yönelik önerilen bu girişimin tamamlanamadığını ilan etmiştir. Nitekim entegrasyonu güçlendirme ve göç krizini bir fırsata dönüştürme potansiyeline sahip olan bu kritik reform önerisi, “kaçırılmış bir fırsat” (Tubakovic, 2016) olarak AB tarihine geçmiştir. AB’nin güçlü ve ortak sığınma politikası geliştirmesine yönelik ulusüstü özellikteki Komisyonun bu önerileri, hükümetlerarası nitelikteki Bakanlar Konseyi’nde kabul edilmemiştir.

3.5.2. Göç Krizinde Başarılı Şekilde Uygulanmayan Avrupa Birliği Politikaları

Yer değiştirme planlarını öneren Avrupa Komisyonu, göçmen yükünün paylaşımı ve yerleşim planlarının uygulanması için üye devletlerin ortak sığınma politikasına uygun hareket etmeleri gerektiğini ifade etmiştir. Göçmenlerin Avrupa’nın güvenliğini tehdit ettiğini ileri süren Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti göçmenlerin kota sistemine göre dağılımının ekonomik, kültürel farklılıklar ve uluslarının güvenliği sebebiyle kabul edilemeyeceğini savunarak AB’nin önerisine karşı çıkmıştır. Konseyin ikinci uygulama paketi kapsamında aldığı yeniden yerleştirme kararının kabul edilmesine karşı oy kullanan Slovakya ve Macaristan zorunlu yerleştirme kararının iptalini talep etmiştir. Bu amaçla Slovakya 2 Aralık 2015 tarihinde, Macaristan ise 3 Aralık 2015 tarihinde AB Adalet Divanı’na başvuruda bulunmuştur. 6 Eylül 2017 tarihinde AB Adalet Divanı Slovakya ve Macaristan tarafından ileri sürülen hukuksal savunmaların kabul edilmediğini açıklayarak Konsey kararına yönelik iptal davalarını reddetmiştir (CURIA, 2017).

AB, Adalet Divanı’nın 6 Eylül 2017 tarihli kararında yer değiştirme planının geçerliliğini teyit etmesine rağmen Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti yasal yükümlülüklerini

ihlal etmeye devam etmiştir. Avrupa Komisyon'u Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'ne yerleştirme kararlarını uygulamadıkları gerekçesiyle 15 Haziran 2017 tarihinde ihlal prosedürleri başlatmıştır (European Commission, 2017; Twelfth Report, 2017; Thirteenth Report, 2017). Komisyon tarafından tekrarlanan eylem çağrılarına ve ihlal prosedürlerinin başlatılmasına rağmen bu üç ülke sığınma ve göç müktesebatı kapsamında belirlenen politikaları uygulamayarak yasal yükümlülüklerini ihlal etmeye devam etmiştir. Bunun üzerine Komisyon 26 Temmuz 2017 tarihinde gerekçeli görüşler göndererek ihlal prosedürünün bir sonraki aşamasına geçmeye karar verdiğini açıklamıştır (European Commission, 2017). Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nin bu açıklamanın ardından hiçbir olumlu adım atmaması üzerine, Komisyon 7 Aralık 2017 tarihinde üç üye devleti AB Adalet Divanı'na sevk etmeye karar vermiştir (European Commission, 2017).

Macaristan'ın 25 Aralık 2015, Polonya'nın 16 Mart 2016, Çek Cumhuriyeti'nin 13 Ağustos 2016'dan itibaren yeniden yerleştirme konusundaki yasal yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiasıyla Komisyon 21-22 Aralık 2017 tarihinde AB Adalet Divanı'na başvurmuştur. ABAD yer değiştirme kararlarına uymamaları sebebiyle Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti aleyhine açılan üç davayı birleştirerek, 2 Nisan 2020 tarihinde yerleştirme mekanizmasının etkinliğine ilişkin bir değerlendirme yapmıştır. Polonya ve Macaristan'ın İtalya ve Yunanistan'da bulunan hiçbir sığınmacıyı kendi topraklarına yerleştirmede, Çek Cumhuriyeti'nin ise yalnızca 12 kişiyi topraklarına yerleştirdiği tespit edilmiştir. Bu üç devletin yer değiştirme yükümlülüklerini yerine getirmediğine dair Avrupa Komisyonu'nun iddialarının doğru olduğuna karar verilmiştir. 6 Eylül 2017 tarihli davanın sonucuna atıfta bulunularak,⁶⁷ üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmek zorunda olduklarına yer verilmiştir (Failure of a Member State to Fulfil Obligations, 2020). Ancak bu tarihte yer değiştirme kararlarının geçerli olmaması sebebiyle Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nin acil durum bağlamında kabul edilen kararlara uymamasına yönelik tespit niteliği taşımıştır.

Kriz yönetim sürecindeki operasyonel alandaki başarısızlıklar, AB'nin göç krizine etkin ve başarılı yanıt üretememesinin bir diğer nedeni olarak gösterilebilir. FRONTEX, EASO, Eurojust, Europol gibi ajanslar aracılığıyla operasyonlar düzenleyen AB, hotspots

⁶⁷ 6 Eylül 2017 ABAD Kararı, Slovakya ve Macaristan'ın yer değiştirme kararının iptaline yönelik hukuksal savunmalarını kabul edilemeyerek, kararın iptaline yönelik açılan dava reddedilmiştir.

yaklaşımıyla destek ve müdahalelerini en çok ihtiyaç duyulan noktaya yoğunlaştırmaktadır. Böylece bu yaklaşım AB ajanslarının operasyonlarına uzmanlık bilgisi ve en doğru müdahalede bulunma fırsatı tanımaktadır (European Commission). Ancak bu yaklaşımın Dublin Sistemine bağlı olması ve AB ajanslarıyla iş birliği içinde gerçekleştirdiği operasyonların, İtalya ve Yunanistan'la sınırlı kalması hotspots yaklaşımının etkin bir şekilde işlemlerini engellemiştir.

Devletler, AB kurumlarının göç krizine yönelik operasyonel faaliyetleri gerçekleştirme safhasında iş birliği ve dayanışmadan yoksun, ulusal çıkarlarını önceleyen hükümetlerarası nitelikte yaklaşımlar sergilemişlerdir. Bu durum Birlik kurumlarının göç krizindeki sınır yönetiminde etkin olamamalarına yol açmıştır. FRONTEX'in operasyon yeterliliklerini arttırmayı amaçlayan 2016 tüzük değişikliğine rağmen, sınır operasyonları ulusal düzeyde yürütülmeye devam etmiş ve FRONTEX'in güçlendirilmesine yönelik düzenlemeyi kabul eden üye devletler yükümlülüklerini yerine getirmemiştir (Report From The Commission, 2017).

AB, EASO ve FRONTEX tarafından talep edilen personelin %50-60'ı AB üyesi devletler tarafından sağlanmasına karar vermiş, fakat bu kararın üye ülkeler tarafından gerçekleştirilmesi dahi uzun zaman almıştır. AB krize yönelik operasyonlar için üye devletlere benzeri görülmemiş düzeylerde finansman sağlamış olmasına rağmen (European Commission, 2015), bu destekler üye devletlerin krize karşı harekete geçmelerini sağlayamamıştır (Scipioni, 2018: 1368). Bu süreçte üye devletlerin FRONTEX, Eurojust ve Europol gibi Birlik kurumlarının yürüttüğü ortak operasyonlara ve sınır polisliği birimine mühimmat ve personel sağlamaktan imtina ederek, süreci yavaşlattıkları görülmüştür (Çilingir, 2018: 35-36).

AB kurumları tıbbi tarama yapmak, kimlik belirlemek, sığınmacıları kaydetmek ve parmak izi almak için kurduğu merkezlerle krize yönelik çözümler üretmeye çalışmıştır. Ancak hotspots yaklaşımı Komisyon'un 10 Aralık 2015'te ihlal kararını yayınlamasına dek üye devletlerce doğru bir şekilde uygulanmamıştır (European Commission, 2015). Uygulamadaki eksikliğe yönelik Komisyon Yunanistan, Hırvatistan ve İtalya'yı uyarmış ve göçmenlerin parmak izlerinin alınması, verilerin 72 saat içinde Eurodac⁶⁸ sistemine iletilmesi için 603/2013 Eurodac Yönetmeliği'ni acilen uygulamaya davet etmiştir

⁶⁸ Eurodac, üye devletlerin 14 yaşından büyüklerin kimliklerini kayıt altına alabilecek şekilde parmak izlerinin alınıp bilgisayar ortamına aktararak üye ülkeler arasında bilgi aktarımını sağlayan bir sistemdir.

('Eurodac' For The Comparison, 2013). Komisyon 10 Şubat 2016 tarihinde yayınladığı İlerleme Raporu'nda politika önceliği haline gelen parmak izi alımını hızlandırma görevini doğrudan hotspotsta bulunan ajanslara vermiştir (European Commission, 2016). Komisyon bu kararı üye devletlerin rolünü sınırlandırmak ve parmak izi alma mekanizmasının doğru bir şekilde işlemlerini sağlamak için almış, böylece bu alandaki yetkileri AB kurumlarına devretmeyi amaçlamıştır (Scipioni, 2018: 1366).

Bütçelerinde ve personellerinde artış yapılan AB ajansları göç krizinde niceliksel olarak genişlemiş (Nielsen, 2018),⁶⁹ ancak niteliksel olarak derinleşme yaşamamış yani ulusüstü yetkinlik kazanamamıştır.⁷⁰ Komisyon'un, FRONTEX'in ulusüstü yetkiler kazanması için sunduğu öneri Parlamento ve Konsey onayından geçememiştir (Schimmelfennig, 2018: 981). AB, göç krizinde operasyon ve ajanslarla krizi yönetmek yerine dışsallaştırma ve üçüncü ülkelerle iş birliği yoluyla göç akınını durdurmaya yönelik politikalar izlemiştir (Schimmelfennig, 2018: 979-982).

3.5.3. Entegrasyona Meydan Okuma

Göç politikası doğası gereği hükümetlerarası nitelikteki politika alanıdır. Göç ve sığınma politikası Amsterdam Antlaşmasıyla hükümetlerarası karakterdeki “Adalet ve İçişleri” sütunundan, ulusüstü nitelikteki “Topluluklar” sütununa taşınmasına rağmen, göç politikalarında karar alma süreçlerinde oy birliğiyle ilkesi geçerli olmaya devam etmiştir (Ultan, 2016; Polat, 2006: 79). Yani siyasi öneminin yüksek olduğu göç alanında üye devletler egemenliklerini devretmemişler ve ulusüstü kurumlar üzerindeki özerkliğini korumaya devam etmişlerdir. Kısaca rasyonel ve üniter aktörler olan üye devletlerin (Moravcsik, 1998: 22), ulusal çıkarları söz konusu olduğunda, (özellikle göç gibi hassas bir konuda) AB kurumlarına yetkilerini devretmedikleri görülmektedir.

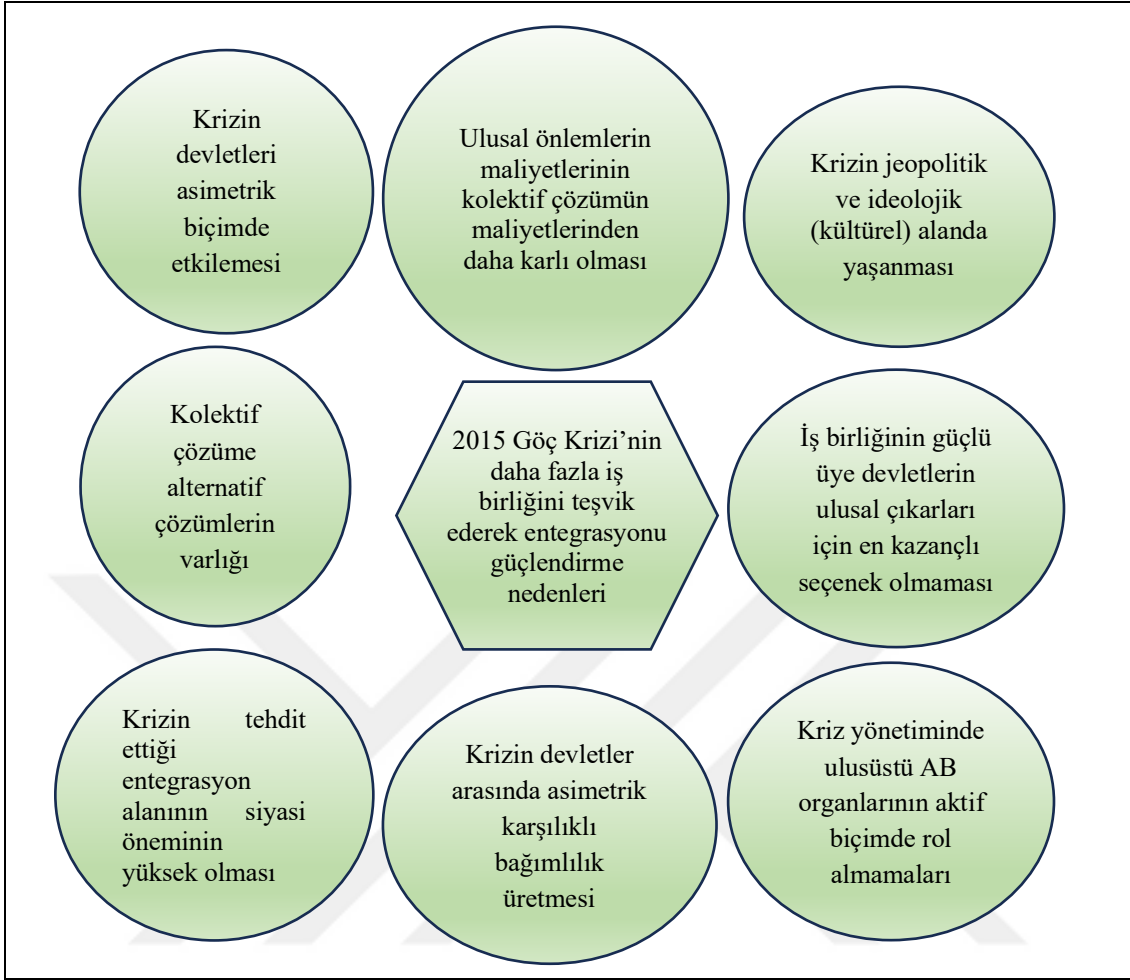
Ulusüstü bütünleşmeyi devletler arasındaki pazarlık süreçleriyle açıklayan liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, güvenlik, sosyal politika ve maliye araçlarının büyük oranda ulus devletlerin elinde olmasından ötürü göç ve sığınma politikasında bir ulusüstüleşmeden söz edilemeyeceğini savunmaktadır. Devletlerin yerel siyasi sorumluluktan kurtulmak istedikleri ve hükümetlerarası pazarlıklarda anlaşmaya vardıkları noktalarda yetkilerini ulusüstü bir mekanizmaya devredebileceklerini savunan

⁶⁹ FRONTEX'e tahsis edilen bütçe 2010'da 93 milyon Euro iken, 2018'de 320 milyon Euro'ya yükselmiştir.

⁷⁰ EASO, Avrupa genelinde tek tip sığınma kararlarını teşvik edebilir ancak uygulayamaz.

liberal hükümetlerarasıcılık kuramı, göç krizinde devletlerin ulusal tercih oluşumları, hükümetlerarası pazarlık süreçleri ve kurumsal seçimlerine ilişkin açıklamalar sunmaktadır. Bu kapsamda göç krizinde rasyonel aktörler olan devletler çıkar temelli tercihlerde bulunmuşlar ve bu seçimlerini hükümetlerarası müzakere sürecine taşımışlardır. Devletlerin ulusüstü kurumlara yetki devrinden kaçındıkları göç ve sığınma alanında yaşanan bu krizde (Guiraudon, 2000: 268) Avrupa Komisyonu, AB Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu gibi ulusüstü kurumların rolü asgari düzeyde tutulmuştur. Nitekim hükümetlerarasıcı yönetişimin galip geldiği müzakereler ulus üstü kurumsallaşmayla sonuçlanmamıştır (Maldini ve Takahashi, 2017: 55).





Şekil 5: 2015 Göç Krizi'nin Entegrasyonu Zayıflatma Nedenleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Göç krizi AB için kurumsal açıdan iki siyasi zorluğu ortaya çıkarmıştır. Bunlardan ilki, Avrupa'ya gelen sığınmacıların sığınma statüsünü belirlemek ve sığınmacıların Avrupa'ya dağılımını sağlamak konusunda yaşanmıştır. İkinci siyasi zorluğu ise Avrupa'ya gelen sığınmacıların sayısını sınırlandırmak konusu oluşturmaktadır. AB'nin göç krizine yönelik yanıtına bakıldığında, kurumsal olarak her iki siyasi zorluğun da başarılı bir şekilde yönetilemediği görülmektedir (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2019: 16-24). Dublin Yönetmeliği gereği göçmenlerin üye devletlere orantısız dağılımını, daha adil ve paylaşımcı bir sisteme dönüştürmek için oluşturulan "yerleştirme planları" konusunda ulusal hükümetlere geniş takdir yetkisi tanınması ve bu süreçte yaşanan "dayanışma krizi" ilk siyasi sınavın başarısız sonucunu ortaya koymaktadır. Entegrasyonun önemli kazanımlarından olan Schengen sisteminin birçok üye devlet tarafından geçici olarak rafa kaldırılması ve sınır kontrollerinin yeniden uygulamaya konulması da ikinci siyasi zorluğun başarısızlıkla sonuçlandığını göstermektedir. Özetle

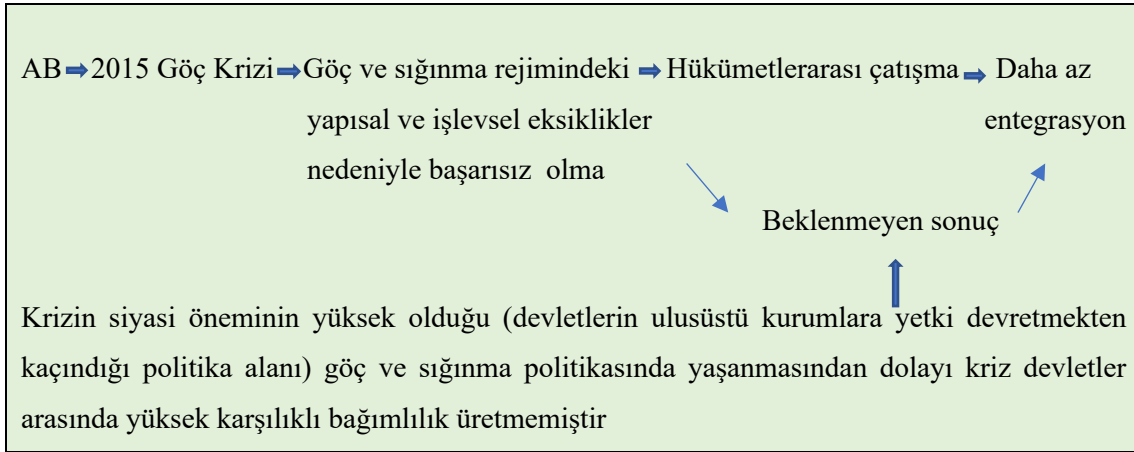
AB'ye kurumsal açıdan meydan okuyan bu iki siyasi zorluk, AB'nin göç krizini yönetmek ve göç akınını kontrol altına almak noktasında merkezi ve ortak göç ve sığınma politikası izleyemediğini ortaya koymuştur.

AB'nin koordineli, tutarlı ve kapsamlı bir göç ve sığınma politikasına ihtiyacı olduğunu vurgulayan göç krizinde, Birlik kendi vatandaşlarının güvenliği ile sığınma talebinde bulunan insanların güvenliği arasında bir ikileme karşı karşıya kalmıştır (Coşkun, 2015: 42). Avrupa Komisyonu ve Almanya liderliğinde, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin reforme edilmesi, yerleştirme planlarıyla belirlenen kotalar doğrultusunda sığınmacıların üye devletlere yerleştirilmeleri gibi ilk etapta sığınmacıların güvenliğine odaklanan politikalar izlenmiştir. AB'nin bu süreçte krize yönelik hayata geçirdiği acil durum paketleri ve politikaları uzun vadeli perspektiften yoksun oldukları için kalıcı çözüme katkıda bulunmamıştır (HRW, 2016).

Göç krizinin, AB üyelerini topyekün etkilememesi, üye devletler arasında asimetrik bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğurmuş ve bu durum krizden etkilenmeyen devletlere hükümetlerarası pazarlık sürecinde üstün pazarlık gücü sağlamıştır. Krizin yük ve sorumluluklarının adil biçimde paylaşılmasını öngören yer değiştirme planları bazı devletlerce uygulanmamıştır. Bazı üye devletlerin, AB kurumlarının belirlediği politikaları uygulamaması ve AB'nin krize ortak/tek sesli yanıt verememesi (Turhan, 2018: 99), Avrupa'da ulus devletin bir direnişi olarak okunurken, Avrupa entegrasyonunun üye devletlerin ulusal çıkarları karşısında yenilgiye uğradığına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır (Akkuş, 2016: 82-84). Ayrıca bu krizde Avrupa Ortak Sığınma Sistemi Reformu konusunda uzlaşıya varılamamıştır. Üye devletlerin sığınma sistemine ilişkin kapsamlı bir reform üzerine anlaşamamaları ve krize yönelik üretilen politikaların tüm üye devletler tarafından uygulanmamasına paralel olarak entegrasyonu derinleştiren adımlar atılmamıştır (Schimmelfennig ve Diez, 2022: 1-5).

Bunun yanı sıra “Avrupa çözüm planı” bazı üye devletlerin ulusal çıkarlarıyla örtüşmediği için bu plan yerini zaman içerisinde Avrupa'nın güvenliğini önceleyen, sınır ve kontrol odaklı çözüm çabalarına bırakmıştır (Saatçioğlu, 2017: 212). Bu süreçte sığınmacıların Avrupa'ya girmesini sınırlandırmak ve sığınmacıları en kısa sürede üçüncü ülkelere geri döndürerek sorunu “dışsallaştıran” üye devletler, Avrupa kıtasının maruz kaldığı göç baskısını azaltmaya çalışmışlardır (Slominski ve Trauner, 2018: 115).

Göç krizi Birliğin güvenlik ve sosyo-ekonomi alanlarını tehdit etmiş, devletlerin krize yönelik oluşturduğu korumacı reflekslerle birlikte Maastricht Antlaşması'nın getirdiği “daha fazla entegrasyon, her alanda entegrasyon” anlayışını da tehlikeye sokmuştur. Üye devletler, AB kurumlarının uyarı ve çağrılarına rağmen, sığınmacılara yönelik politikalarını kendi yasa ve kurallarına göre uygulamayı tercih etmişlerdir (Kanat ve Aytaç, 2018: 79). Üye devletlerin krize yönelik çıkar temelli tercihleri, AB'nin hükümetlerarası yönetim biçiminin ötesine geçememiş ve ulus-üstü kurumsal yapıları içeren bir evrilme görülmemiştir (Saatçioğlu, 2017: 215).



Şekil 6: 2015 Göç Krizi'nin Teorik Çerçevesi

Kaynak: Schimmelfennig'in entegrasyon krizlerinin teorik çerçevesi (Schimmelfennig, 2018: 972) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

AB 21 yıllık ortak göç ve sığınma politikası geçmişine rağmen göç krizine ortak bir yanıt verememiştir. Dönemin Avrupa Parlamentosu Başkanı Martin Schulz, AB'nin ortak bir göç politikasının olmadığını ve ortaya çıkan 28 farklı ulusal politikanın Akdeniz'i bir mezarlığa dönüştürdüğünü ifade etmiştir (Schulz, 2015). AB üye devletleri ulusüstü çözümler üretmek yerine, “kendi kendine yardım” (self help) mekanizmasını tercih etmişlerdir. Üye devletlerin “ortak Avrupa” fikrinde buluşamaması, Birliğin entegrasyon alanının yeniden değerlendirmeye açılmasına sebep olurken (Niemann ve Zaun, 2018: 4), aynı zamanda AB kurumlarının sorgulanmasına ve Birliğin yasalarının işleyişine meydan okumuştur.

AB'nin krizi kabul edilen mevzuata uygun şekilde yönetememesi, AB'nin göç sınamasına başarılı bir yanıt üretilmediğini göstermekle birlikte, kurumun meşruiyetini zayıflatmıştır (Nedergaard, 2019: 82). Birliğin kriz yönetimindeki başarısızlığı ve bu

süreçte yaşanan yapısal ve siyasi krizler AB'nin ulusüstü bir kurum olarak otoritesinin ve meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmıştır (Maldini ve Takahashi, 2017: 55).

AB'nin göç kriziyle baş etme yöntemleri ve uygulanan politikalara bakıldığında, Birliğin kurumsal ve politik olarak böyle bir sınamayla yüzleşmeye hazır olmadığı görülmektedir. Bu kriz, üye devletler arasında orantısız yük dağılımına yol açan Dublin Yönetmeliği'nin adil ve sürdürülebilir olmadığını göstermiştir. Bu süreçte üye devletlerin sınır kontrolleri getirerek, ulusal sınır politikalarına geri dönmeleri Birliğin geleceğinin sorgulanmasına yol açmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2017: 27).

Hibrit bir oluşum olan AB'nin yapısal kısıtlılıkları; üye devletler arasında gönüllü iş birliğinin sağlanamaması; kurumların karar ve politikalarıyla, üye devletlerin uygulamaları arasındaki boşluklar, Birliğin göç krizine ortak ve başarılı yanıt vermesini engellemiştir. Saatçioğlu'nun da ifade ettiği üzere AB göç kriziyle olan mücadelesinde yekpare bir blok olarak hareket edememiştir. Krizin başındaki söylem ve kararlarında yer verdiği ortak Avrupa çözümü, üye devletlerin ulusal tercihlerinin örtüşmemesi sebebiyle krizin ilerleyen aşamasında ulusal çıkarların gölgesinde kalmıştır (Saatçioğlu, 2020: 2). AB'nin göç krizine yanıtında kurumun hükümetlerarası niteliği ön plana çıkmış, ulus-devlet odaklı ve sorunun üçüncü ülkelere havale edilerek dışsallaştırılmaya çalışıldığı bir göç politikası benimsenmiştir.

Sonuç olarak göç krizi, göç ve sığınma alanında derinleşme yaratmamış, aksine üye devletlerin Schengen'i askıya almaları ve sınır kontrollerini başlatmalarıyla birlikte entegrasyon zayıflamıştır. Tüm bunlara ek olarak 2015 Göç Krizi'nde başarısız reform girişimleri ve AB kurumlarının krize yönelik politikalarının başarısızlıkla sonuçlanması Avrupa entegrasyonuna meydan okumuştur.

3.6. Göç Krizinden Demokrasi ve İnsan Hakları Krizine: Avrupa Birliği Değer ve Normlarının Test Edilmesi

Göç krizinin yaşandığı süreçte göç ve sığınma politikaları üzerinden Avrupalılık değer ve normlarının testten geçtiği de söylenebilir. Manners tarafından uluslararası sistemdeki reel-politik yapılanmaya aykırı biçimde “normatif güç” olarak tanımlanan AB, 2015 Göç Krizi'nde normlar ile çıkarları arasında tercih yapmak durumunda kalmıştır. Nitekim göç krizi AB'nin normatif güç olarak kabul edilmesi için bir turnusol testi kabul edildiğinde, Birliğin çıkarlarını ve güvenliğini, insan hakları, çok kültürlülük ve demokrasi gibi

normlara tercih ettiği görülecektir. AB bu krizde, demokrasi, insan hakları, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi normatif değerlerinden uzaklaşarak, çıkarlarını korumak gibi stratejik hedeflere yönelmiştir (Üstün, 2019: 10-11).

AB göç krizinde realist reflekslerle hareket ederek, maddi ve stratejik çıkarları uğruna norm ve değerlerini ihlal etmiştir (Kagan, 2003: 154; Hansen ve diğerleri, 2015: 282-283). Bu kapsamda Manners'ın normatif güç Avrupa tanımlamasının, AB'nin göç krizine yönelik eylemlerinde karşılık bulmadığı görülmektedir. Dolayısıyla AB bu krizi normatif gücünü onaylama ve küresel düzeydeki rolünü güçlendirme yönünde bir fırsata dönüştürememiştir. Üstelik bu kriz, AB entegrasyon, dayanışma ve demokrasi alanlarında yeni krizler yaşanmasına yol açmıştır.

AB göç krizinde, "normatif güç Avrupa" söyleminin temel taşlarını oluşturan ilkeleri, eylemlerini meşrulaştırmak için birer araç olarak kullanmıştır. "İdeal güç Avrupa" meta anlatısı, Birliğin çıkarlarını ve (çoğu zaman) üye devletlerin çıkarlarını meşrulaştıran bir pratik haline gelmiştir (Cebeci, 2015: 46-51). AB hem kendi değer ve normlarına hem de bağlı olduğu uluslararası hukuka (Manners ve Diez, 2007: 182) uygun politikalar izlemediğı gerekçesiyle uluslararası kamuoyundan ve insan hakları örgütlerinden yoğun eleştirilere maruz kalmıştır.

Börzel, Dandashly ve Risse, AB'nin göç krizinde, bir yanda insan hakları ve demokrasi gibi kurucu ilkeleri, diğer yanda ise güvenlik ve istikrar arasındaki ince çizgide yürüdüğünü ileri sürmüştür (Börzel ve diğerleri, 2015: 1-2). Krizin başlarında bu ince çizgide yürüyen AB, ilerleyen dönemde tercihini güvenlikten yana kullanarak, kontrol odaklı politikalar izlemiştir. AB kuruluş ilke ve normlarına aykırı biçimde sığınmacıların güvenliğini ikinci planda tutarak, göç akınını kontrol altına alma ve sınır güvenliğini sağlamaya yönelik politikalar uygulamayı tercih etmiştir. Bu süreçte Dublin Sistemi gibi aşılması zor yasal prosedürler belirleyerek sığınmacıların Avrupa'ya girişini sınırlandırmaya çalışmıştır. Avrupa'nın bu tutumuna karşın savaştan kaçan ve sığınma talep eden insanlar, göçmen kaçakçılarının yardımıyla riskli yollardan Avrupa'ya ulaşmaya çalışmışlardır (Guild ve diğerleri, 2015: 5). Kaçak tekne ve botlar gibi güvenli olmayan yollara başvuran binlerce sığınmacının Akdeniz'de yaşamını yitirmesiyle birlikte göç krizi aynı zamanda insani ve ahlaki bir krize dönüşmüştür.

Göç krizinde AB üyesi devletlerin ulusal tercihleri, ulusal güvenliklerini korumak maksadıyla sınır kontrollerini başlatarak Schengen sistemini askıya almak, sınırlara

dikenli teller ve duvarlar örerek göç akınını durdurmaya çalışmak yönünde olmuştur (Demirtaş, 2019: 5). Üye devletler ulusal çıkarlarını önceleyen bu korumacı reflekslerinin yanı sıra, Birliğin somut dayanışma adımlarından olan yerleştirme kararlarının uygulanması konusunda iş birliğine gitmemişlerdir. Üye devletlerin göç krizindeki bu eylemleri ile AB'nin kriz yönetimindeki etkinliğine bakıldığında, Manners'ın ilke ve yaklaşımları ışığında üçüncü ülkeleri ikna etme kabiliyetinin ve etkileme gücünün oldukça zayıf olduğu görülmektedir (Kaçar ve Öztürk, 2017: 366).

Göç krizinin ilk safhasında Birliğin norm ve değerlerine bağlı olduğunu ortaya koyan Almanya, krize yönelik insani bir tutum sergilemiş sığınmacılara kapılarını açarak, sınırlarını açık tutmayı tercih etmiştir. Bu süreçte uyguladığı açık kapı politikasıyla Birliğin temel norm ve değerleriyle uyumlu hareket eden Merkel, Arapların gözünde bir kahraman haline gelmiş, sosyal medyada adından övgülerle bahsedilmiştir. Ancak Merkel hükümeti, sığınmacılara yönelik açık kapı politikası izleyeceğini ilan etmesinden çok kısa bir süre sonra geri adım atarak açık kapı politikasını sonlandırmıştır (İnat, 2016; CNNTÜRK, 2015). Akabinde birçok Avrupalı ortağının yaptığı gibi Schengen sistemini geçici olarak askıya alarak, sınır kontrollerini başlatmıştır. Krizin derinleştiği bu süreçte Birliğin genel tutumuyla uyumlu olarak minimum sığınmacıyı kabul etmeye yönelik politikalar izlemeye başlamıştır (Aras ve Sağıroğlu, 2018: 108-109).

AB, Avrupa'ya minimum sığınmacının kabul edilmesi yönündeki politikasını Ortak Sığınma Sistemi'nin belkemiğini oluşturan Dublin Sistemi aracılığıyla uygulamıştır. Dublin Yönetmeliği'ne göre sığınmacının Avrupa'ya ulaşması için bir tek şansı vardır. Bir sığınmacının başvuru yaptığı ülkeden olumsuz yanıt gelmesi, diğer AB devletleri tarafından da kabul edilmediği anlamına gelmektedir. Göçmenlerin yasal olarak Avrupa'ya ulaşmasını zorlaştıran bu sistemde, sığınmacının başvurusuna olumlu yanıt alması durumunda dahi istek ve tercihlerinin (ailevi, kişisel, özel koşullar, dil becerileri, kültürel ve sosyal bağlar) hiçbir önemi bulunmamaktadır (Guild ve diğerleri, 2015: 15-16). Bu da Dublin Sistemi'nin uygulamada birçok açıdan temel insan haklarını ihlal ettiğini göstermekle beraber, 20 yılı aşkın süredir bir dizi katı kuraldan oluşan Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin “göçmen odaklı” sorun çözmede işlevsiz olduğunu ortaya koymaktadır.

Göç krizi esnasında insancıl ve adil olmaması sebebiyle büyük eleştiriler alan Dublin sistemi, yer değiştirme uygulamaları ile fiili olarak askıya alınmıştır. Ancak bu

uygulamalar, üye devletlerin ulusal çıkarlarına takılmış ve göçmenlerin Avrupa'ya güvenli yollardan ulaşmasına imkan sağlayan adil ve kapsayıcı bir kabul sistemine dönüşmemiştir. AB'nin göç krizini çözmeye yönelik en somut adımlarından olan yerleştirme politikası, üyeler arasındaki dayanışma sorununu derinleştirdiği gibi, Birliğin temel ilke ve değerlerine uygun olmaması sebebiyle de oldukça başarısız bir girişim olarak değerlendirilmektedir. AB uluslararası korumaya ihtiyaç duyan sığınmacıların belli kriter ve kota planlamasına göre yerleştirilmesine yönelik bulduğu çözümle, göç krizini sadece bir "yük paylaşımı" sorunu olarak kabul ettiğini göstermiştir. Sığınmacıların belirlenen kotalar çerçevesinde Avrupa ülkelerine "gelişi güzel(!)" dağıtılmaları, yerleştirme politikasının "insani" yönünün eksikliğini ortaya koymaktadır (Carrera ve Lannoo, 2015; Hekimler, 2018: 24-25). Mali yüklerin ve sorumluluğun paylaşımını dengelemeye çalışan yerleştirme politikalarında insani ve vicdani değerler ikinci planda kalmıştır.

Yer değiştirme planlarında uluslararası koruma için başvuru sahiplerinin kabulüne ilişkin 2013/33 AB Kabul Koşulları Direktifi (International Protection, 2013) uygulanmamıştır. Aynı zamanda yeri değiştirilen göçmenlerin talepleri, beklentileri, kişisel/ailevi tercihleri, dil becerileri, ailevi bağları, kültürel ve sosyal durumları dikkate alınmamıştır. AB'nin sığınmacıların kabul koşullarındaki mevcut eksiklikler ve yer değiştirme planının hala çok eleştirilen Dublin sistemine bağlı olması, krize yönelik etkili bir çözüme ulaşılmasını engellemiştir (Carrera ve Guild, 2015: 2).

Hem kurumsal düzeyde hem de üye devletler düzeyinde göçmen odaklı hareket edilmemesi, Birliğin kurucu antlaşmasında yer alan; insan onuruna saygı ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerlerine uyulmadığını göstermiştir. Kısacası çok kültürlülük, çok taraflılık, hukukun üstünlüğü, azınlıklara ve insan haklarına saygı gibi evrensel değerler üzerine kurulan AB, bu değerleri göç krizine yönelik politika ve uygulamalarına yansıtamamıştır.

İş birliğinin getirdiği yüklerden muaf olmak isteyen devletler, mali açıdan daha cazip gelen bu tek taraflı ve ulusal önlemleri tercih etmişlerdir. AB'nin göç krizine yönelik bu yanıtını, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımıyla gerçekçi ve işlevsel bir temelde açıklamak mümkündür (Moravcsik, 2018: 1668). Bu perspektiften bakıldığında, devletlerin ulusal çıkarları doğrultusunda rasyonel tercihlerde bulunduğu ve kriz yönetiminde norm ve değerlerin işlevsiz kaldığı görülmektedir. Üye devletlerin krize

yönelik ortak politikalar üreterek iş birliğine gittiklerinde paylarına düşen maliyet, ulusal önlemlerle kıyaslandığında çok daha yüksektir. Ayrıca devletlerin çok taraflı hareket etmemeleri durumunda göç krizinin tehdit ettiği Schengen iş birliği, devletlerin kaybetmeyi göze alamayacakları nitelikte hayati bir kazanım olarak görülmediği için göç krizinde devletlerin ulusal politikaları ön plana çıkmıştır. Bu politikaların uygulanması safhasında ise “göçmenlerin güvenlikleştirilmesi” ve “göç krizinin dışsallaştırılması” gibi stratejiler AB’nin krize yönelik yanıtında önemli bir yer tutmuştur.

3.6.1. 2015 Göç Krizi’nin Güvenlikleştirilmesi: Değerler Avrupası’ndan Kale Avrupa’sına

Güvenlikleştirme, konuşma eylemi⁷¹ veya uygulamalar⁷² yoluyla siyasi bir sorunun güvenlik çerçevesine oturtulmasıdır. Güvenlikleştirme eylemiyle sorunlar siyaset alanının dışına itilmesine karşın, paradoksal biçimde bu eylem esasında sorun daha siyasi bir mesele haline gelmektedir (Kaliber, 2005: 38-39). Bu süreçte normal siyasetin askıya

⁷¹ Barry Buzan, Ole Waever ve Jaap de Wilde’in öncülüğünü yaptığı Kopenhag Okulu’na göre, güvenlikleştirmenin temel argümanı, bir sorunun söz edimiyle etiketlenerek güvenlik sorununa dönüşmesidir. Söz edimiyle gerçekleşen güvenlik çağrısı, güç kullanımını meşrulaştırmanın bir anahtarı olmuştur. Kopenhag Okulu, güvenlik için söz edimi yaklaşımında üç temel analiz birimi bulunmaktadır. İlk birimi, “varlığı tehdit altında olduğu ilan edilen ve meşru bir beka iddiasına sahip olan objeler” olarak tanımlanan “referans nesneleri” (referent object) oluşturmaktadır. İkincisini, “bir referans nesnesinin varoluşsal bir tehdit altında olduğunu iddia ederek sorunları güvenlikleştiren birim” olarak tanımlanan “güvenlikleştirici aktörler” (securitizing actors) oluşturmaktadır. Üçüncü birimi “güvenlikleştirme eyleminin gerçekleştiği sektörün dinamiklerini etkileyen aktörler” olarak tanımlanan “işlevsel aktörler” (functional actors) oluşturmaktadır. Bir konuda ortaya çıkan sorunu varoluşsal tehdit olarak algılayan güvenlikleştirici aktör, bu soruna öncelik verilmesini talep eder. Güvenlikleştirici aktörün acilen ve öncelikli olarak gündemine aldığı sorunu güvenlik sorunu olarak etiketlemesinin ardından, bu meseleyle mücadele etmek için olağanüstü yetkilere ulaşmayı amaçlar. Varoluşsal tehdit olarak tanımladığı sorunu ortadan kaldırmak için acil ve olağanüstü tedbirlere başvurması konusunda alımlayıcı kitleyi ikna etmesi durumunda güvenlikleştirme süreci gerçekleşmiş olur.

Güvenlikleştirme yaklaşımına dair daha fazla bilgi için bkz. Barry Buzan, Ole Waever ve Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 1998, Londra: Lynne Rienner Publishers, s. 23-24, Ole Weaver, *Securitization and Desecuritization*, Ronnie D. Lipschutz (der.), *On Security*, 1993, New York: Columbia University Press, Nebi Miş, “Güvenlikleştirme Teorisi ve Siyasal Olanın Güvenlikleştirilmesi”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2011, Cilt 6 Sayı 2, Sinem Akgül Açıkmeşe, “Algı mı Söylem mi? Kopenhag Okulu ve Yeni-Klasik Gerçeklikte Güvenlik Tehditleri”, *Uluslararası İlişkiler*, 2011, Cilt 8, Sayı 30, Pınar Bilgin, “Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları”, *SAREM Journal of Strategic Studies*, 2010, Cilt 8, Sayı 14, Ali Balcı ve Tuncay Kardeş Türkiye’nin İsrail ile İlişkilerinin Değişen Dinamikleri: Bir Güvenlikleştirme Analizi, *Ortadoğu Yıllığı*, 2012, Alper Kaliber, “Türkiye’de Güvenlikleştirilmiş Bir Alan Olarak Dış Politikayı Düşünmek: Kıbrıs Örneği”, *Uluslararası İlişkiler*, 2005, Cilt 2, Sayı 7.

⁷² Didier Bigo’nun öncülüğünde gelişen Paris Okulu, Kopenhag Okulu’nun güvenlikleştirme analizini yetersiz bularak, söylemin yanında uygulamaların da güvenlikleştirmenin bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Karar alıcıların söylemlerini incelemenin yetersiz olduğunu ileri sürerek, pratikte neler yapıldığının ve nasıl politikalar uygulandığının incelenmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Güvenlikleştirme literatürüne sundukları bir diğer katkı da, bürokratlar, istihbarat çalışanları, ordu, akademisyenler gibi siyasetçiler dışındaki diğer aktörlerin de söylem ve eylemlerinin incelenmesi gerektiğidir.

alınma süreci gerçekleştiği için, güvenlikleştirme bir anlamda siyasallaştırmanın aşırı versiyonu olarak da görülmektedir (Miş, 2011: 348; Buzan ve diğerleri, 1998: 23).

Güvenlikleştirme sürecinde çoğunlukla devlet, toplum ve ekonomik yapı varoluşsal bir tehdit altında olduğu iddia edilen referans nesnesi olarak sunulmaktadır. Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından güvenlikleştirme politikaları yoluyla göç, Avrupa toplumları tarafından bir güvensizlik kaynağı olarak algılanmıştır. Bu durum, AB'de kısıtlayıcı göç politikalarının uygulamasına yol açmış ve Birliğin göçün dışsallaştırılması gibi kontrol stratejileri geliştirilmesiyle sonuçlanmıştır. Birçok akademisyen AB'nin göç politikalarındaki kısıtlayıcı niteliğini, göçün güvenlikleştirilmesine dayandırmaktadır (Genç, 2010: 181).

2015 yılında göç akınının merkez üssü haline gelen AB, göç akınının hızla arttığı, krizin derinleştiği süreçte göç olgusuna ve göçmenlere yönelik güvenlik kaygılarıyla rol biçme eğilimine girmiştir. Bu süreçte sığınmacıların Avrupa'ya ulaşımını engellemek, sınırlara ulaşanları geri göndermek ve göç sorununu güvenli olduğu varsayılan üçüncü ülkelerde çözmeye çalışmak gibi kısıtlayıcı ve göçü dışsallaştıran politikalar izlemiştir. AB'nin sığınmacıların hayatlarını tehlikeye atan bu uygulamaları, insan hakları ihlallerine yol açmıştır (Amnesty International, 2016: 26). 2015 yılında Avrupalı devletlerin sınırlarına dikenli teller ve duvarlar örmesi sebebiyle Akdeniz'i geçerek Avrupa'ya ulaşmaya çalışan 3770 sığınmacı hayatını kaybetmiştir. AB'nin bu süreçte, sığınmacılara sığınma hakkı tanımamasının yanı sıra, devletlerin geri göndermeme ilkesini ihlal ettiği ve sığınmacıların sağlık, eğitim, çalışma hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerine alan tanımadığı görülmektedir (Güler, 2016: 42).

AB liderleri göç krizinde hem söylemler hem de eylemler yoluyla sığınmacıları güvenlikleştirmiştir. Doğu Avrupa ülkeleri, yüksek sayıda sığınmacının Avrupa sınırlarına girmesiyle, Avrupa'nın sosyo-ekonomik dengesinin bozulacağını, Avrupa kimliği ve değerlerinin erozyona uğrayacağını iddia ederek göçmen karşıtı politikalar izlemişlerdir (Hekimler, 2081: 26; The Guardian, 2015). Macaristan Parlamentosu, Orban'ın konuşmasından kısa bir süre sonra göç meselesini "kitlesel göçün neden olduğu bir kriz durumu" ilan etmiş ve polis teşkilatı ile orduya plastik mermi, biber gazı kullanım yetkisi vererek sığınmacılara yapılacak müdahaleyi yasal hale getirmiştir (UNHCR, 2015). Sınırların korunmasının öncelikli amacı olduğunu açıklayarak, sığınmacıları Avrupa'da istemediğini ifade eden Orban (Orban, 2015; Rivett-Carnac, 2015), 22 Eylül

2015 tarihinde Macar halkının güvenliğini, kültürünü, dilini ve değerlerini tehdit eden yasadışı göç akınına karşı gerekli tüm yolların kullanılmasına izin veren bir karar almıştır (Parlament, 2015). Macaristan'ın Suriyeli sığınmacıların ülkeye girişini önlemeye yönelik bu kararlarının yanı sıra sığınmacıların başvurularının incelenmesinde AB'nin Sığınma Prosedürleri Direktifi'ne (2013/32) uygun hareket etmemesi AB norm ve değerleriyle birlikte, AB hukukunu da ihlal ettiğini göstermektedir (Amnesty International, 2015: 19).

Göçü “terörizmin Truva atı” olarak tanımlayan Orban, müslüman sığınmacıların Avrupa'nın Hristiyan kimliğini tehdit ettiğini ileri sürmüştür (Brunsden, 2017). İdeolojik olarak Orban'ı takip eden Polonya hükümet yetkilileri Müslüman sığınmacıları terörizmle ilişkilendirmiş (Narkowicz, 2018: 358-359), Dönemin Çekya Cumhurbaşkanı Milos Zeman, sığınmacıların Avrupa'nın güvenliğini tehdit eden “potansiyel bir terör kaynağı” olduğunu söylemiştir (Naxera ve Krcal, 2018: 202-203; Cameron, 2015). Slovakya ise Birliğin yerleştirme planları kapsamında alacağı 200 sığınmacıyı yalnızca Hristiyanlardan seçeceğini açıklamıştır (BBC, 2015).

Bu örneklerden de görüldüğü üzere AB “göçü krizi güvenlikleştirmiş”, göç ve sığınma politikalarını kontrol ve güvenlik önlemlerine indirgeyerek, temel insan hakları gibi insani değerleri ihmal etmiştir. Bu kapsamda göçmen karşıtı bazı devletler sınırlara dikenli teller örme ve duvarlar inşa etme gibi Birliği “Kale Avrupası'na” dönüştüren politikalar izlemişlerdir. Macaristan kontrolü yeterince sağlayamadığı gerekçesiyle Hırvatistan ve Sırbistan sınırları boyunca dikenli tel örmüştür (Maldini ve Takahashi, 2017: 59; DW, 2015). Macaristan'ın bu adımı göç akınının Slovenya gibi komşu ülkelere kaymasına yol açmıştır. Bunun üzerine yoğun göç akınına maruz kalan Slovenya da Hırvatistan ile sınırını dikenli tellerle kapatmıştır (Trauner, 2016: 320; Reynolds, 2015). Avrupa'ya göç akınının giderek arttığı dönemde Macaristan'ın dikenli tellerle başlayan sınır güvenliğini korumak adına aldığı önlemleri, 2017 yılında sınırlarına duvarlar örmesi takip etmiştir. Avusturya İçişleri Bakanı Johanna Mikl-Leitner'in “ortak bir Avrupa duvarı” örülmesi önerisi ise (DW, 2016), ulusal sınırların yükseldiği göç krizinde değerler Avrupa'sından Kale Avrupa'sına geçildiğini göstermiştir.

Sığınmacılara yönelik en hoşgörülü politika benimseyen ülkelerden olan Almanya dahi 24 Ekim 2015 tarihinde yürürlüğe koyduğu “Sığınma Prosedürünü Hızlandırma Yasası-Sığınma Paketi I” ile sığınma başvuruları reddedilen sığınmacıların sınır dışı işlemlerinin

hızlandırılmasını amaçlamıştır. Bu yasada sığınmacıların ülkeye girişlerine izin vermeden sığınma başvurularının sonuçlarının beklenmesi gerektiği yer almıştır. Sığınmacının başvurusunun olumsuz sonuçlanması durumunda ise ülkeye giriş yapmadan geri gönderilmesi hedeflenmiştir (DW, 2015). Almanya tarafından Mart 2017’de yürürlüğe koyulan “Sığınma Paketi II” (Ayoub , 2019) ile sığınma taleplerinin bir hafta içinde değerlendirilmesi koşulu getirilerek, sınırdışı edilme süreci daha da hızlandırılmıştır.

Çıkarların normlara tercih edildiği bu uygulamalar, AB’nin liberal hükümetlerarasıcılığın varsayımlarını doğrular nitelikte, rasyonel davranarak çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini göstermiştir (Çepel, 2017: 170). AB göç krizinde sınır güvenliğini merkeze alan, “değerler Avrupası”, “insani ve vicdani sorumluluk”, “insan hakları”, “insani güvenlik” gibi temel prensiplerini ikinci plana atan Birlik, “kontrol odaklı”, “göçmen karşıtı” bir yaklaşım tercih etmiştir (Nedergaard, 2019: 88-89).

3.6.2. 2015 Göç Krizi’nin Dışsallaştırılması: Üçüncü Ülkelerle İş Birliği

Göç kontrollerin dışsallaştırılması, sığınmacıların bireysel koruma taleplerinin dikkate alınmadan, hedef ülke veya bölgelerine girmesinin engellenmesi ve göçmenleri koruma sorumluluğunun üçüncü ülkelere devredilmesidir (Frelick ve diğerleri, 2019: 193). Güvenlikleştirme politikasının bir uzantısı olan dışsallaştırma stratejisi (Koca, 2013; Özerdem ve Özerdem, 2013: 168-182) 2000’lerden beri AB göç ve sığınma politikasının hem en önemli hem de en tartışmalı uzaktan yönetim biçimidir. AB bu yolla göç akışlarını kontrol etmeyi amaçlamıştır (Thevenin, 2021: 466). Göçün dışsallaştırılması uzun yıllardır AB’nin bir politikası olmasına rağmen, 2015 Göç Krizi’yle beraber Birliğin öncelik verdiği politikalar arasına girmiştir. Bu süreçte Birlik göç sözleşmeleri gibi yeni politika araçlarıyla dışsallaştırma stratejisini daha da geliştirmiştir (Reslow, 2019).

Göç krizinin başlangıcında normatif bir güç olarak hareket eden AB, sığınmacı akınının olağanüstü düzeyde arttığı ve krizin derinleştiği süreçte normatif güç refleksinin yerini realist reflekslere bırakmıştır (Konur, 2019). Bu değişimin önemli göstergelerinden biri, göç meselesini Avrupa sınırları dışında çözmeye yönelik üçüncü ülkelerle yapılan iş birliği antlaşmalarıdır. Bu antlaşmalar yoluyla göç meselesi, üçüncü ülkelere devredilmiştir.

Uluslararası Af Örgütü, AB'nin üçüncü ülkelerle iş birliği politikasının temel hak ve özgürlüklere aykırı nitelikte olduğunu ileri sürmektedir. Çünkü sığınmacıların güvenliğini ve yasal yollardan hedef ülkelere ulaşmasını sağlamak gerekçesiyle yapıldığı iddia edilen bu iş birliğinde üye devletlerin esas amacı, ülkelere gelen sığınmacı sayısını sınırlandırmaktır. Bu kapsamda AB Mart 2016'da Türkiye ile Şubat 2017'de Libya (Council of the European Union, 2017; Vincenti, 2017)⁷³ ile imzaladığı antlaşmalar aracılığıyla giderek artan bir güvenlik sorunu olarak gördüğü göç krizini sınırları dışına itmeyi ve Avrupa'ya düzensiz giriş yapan sığınmacı sayısını azaltmayı amaçlamıştır (Thevenin, 2021: 465).

Türkiye ve Libya'nın sığınmacıları koruma ve insan haklarına saygı gösterme konusuna endişeyle yaklaşan insan hakları örgütleri ve uluslararası aktörler, AB'nin bu iki ülkeyle yaptığı antlaşmalarla sığınmacıların güvenliği yerine göç meselesini dışsallaştırmaya odaklandıklarını ileri sürerek iş birliği antlaşmalarını sert biçimde eleştirmişlerdir (Thevenin, 2021: 465). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Bürosu (BMMYK) ve Uluslararası Af Örgütü, iş birliğinden ziyade birer pazarlığa dönüşen bu antlaşmaların, adil bir sığınma talep sürecine erişimi engellediğini ve sığınmacıların haklarını ihlal ettiğini ifade ederek AB'ye uyarılarda bulunmuştur (Şenyuva ve Üstün, 2016).

AB, göç krizinde coğrafi konumu itibarıyla kritik öneme sahip olan Türkiye ile iş birliğine gitmiştir. Göç akınını kontrol altına alamayan AB, Türkiye üzerinden Avrupa'ya gerçekleşen düzensiz ve yasal olmayan göç akınının engellemek için Türkiye ile 18 Mart 2016 tarihinde mutabakata varmıştır. Türkiye aracılığıyla Avrupa'ya düzensiz ve yasal olmayan yollardan gelen göç akınını frenlemeyi amaçlayan bu anlaşma, AB'nin göç krizinin başlarında benimsediği norm ve değerleri önceleyen siyasetten, dış sınırlarını güvence altına alma siyasetine geçtiğini gösteren önemli bir gösterge olmuştur.

AB, sığınmacıların Avrupa'ya ulaşmasını önlemesi şartıyla, Türkiye'ye ile yürütülen müzakere sürecine dair fasılların açılmasını hızlandırma ve vize kolaylığı sağlama sözü

⁷³ Kasım 2017'de gerçekleşen Afrika Birliği-AB Zirvesi'nde Libya'daki sığınmacı durumuna ilişkin yayınladıkları ortak bildiride, Avrupa'ya göç akınını durdurması konusundaki başarısından ötürü Türkiye'ye övgü dolu ifadelerle yer verilmiştir. Akabinde AB dönem başkanlığını yürüten dönemin Malta başbakanı Joseph Muscat Ocak 2017'de yaptığı açıklamada Türkiye ile yapılan Geri Kabul Antlaşması'na atıfta bulunarak, Libya ile benzer bir antlaşmanın yapılması konusunda öneride bulunmuştur. Şubat 2017'de AB ile BM tarafından tanınan Libya Ulusal Mutabakat Hükümeti arasında, Libya'ya 200 milyon Euro ödeme karşılığında sığınmacıların Avrupa'ya geçişinin engellemesini öngören bir antlaşma imzalanmıştır.

vermiştir. AB'nin insani bir krizde sığınmacıların Avrupa dışında tutulmasına karşılık olarak bu vaatte bulunması “normatif Avrupa” nosyonuna aykırıdır (Özer, 2017: 45; Kutlay ve Akçalı, 2015: 9). AB'nin krizle mücadelesinde önemli bir yer tutan bu antlaşma, AB'nin göçmenleri bir pazarlık aracı olarak gördüğünü ortaya koymuştur. Teknik olarak açılabilir iken Türkiye'nin demokrasi, özgürlük, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri uygulamada zayıf olması sebebiyle açılmayan fasılların, “sığınmacıların Türkiye’de tutulması” koşuluyla açılacağı gerçeği, AB'nin temel değer ve ilkelerinin uygulamadaki başarısızlığının bir örneği olarak kabul edilebilir.

Göç alanında AB-Türkiye iş birliğini güçlendirmeye yönelik yapılan bu mutabakatta, mekanizmanın AB hukukuna ve uluslararası göç hukukuna⁷⁴ uygun şekilde işlemesi gerektiğine yer verilmiştir. Bu bağlamda tarafların, göç hukukunun temel unsurlarını oluşturan, temel hak ve özgürlüklerin korunması ile “geri göndermeme ilkesine” uygun hareket etmesi gerekmektedir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nde⁷⁵ yer alan geri göndermeme ilkesine göre, hiçbir taraf devlet bir sığınmacıyı, ırkı, dini, tabiyeti, belli bir sosyal gruba mensup olması veya siyasi fikirlerinden dolayı, hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelere, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek ya da iade edemeyecektir (BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye temsilciliği, 2016). Yani geri göndermeme ilkesi, sığınmacıların hayatlarını ve özgürlüklerini koruyucu bir şemsiye ilkedir (Uzun, 2012: 30).

AB ülkelerinin göçmenleri üçüncü ülkelere gönderebilmesi için, üçüncü ülkenin “güvenli üçüncü ülke” statüsüne sahip olması gerekmektedir. AB Sığınma Usulleri Yönergesi’nde yer alan “güvenli üçüncü ülke” tanımına göre, AB güvenli olduğu kabul edilen ülkelere geçerek gelen ve sığınma talebinde bulunan sığınmacının başvurusuna dair bir değerlendirme yapmadan güvenli kabul edilen ülkeye geri gönderilebilmektedir. AB, İlerleme Raporları ile insan haklarına saygı, demokrasi, hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü gibi temel özgürlük alanlarındaki yetersizlikleri nedeniyle eleştirdiği Türkiye’nin (BBC, 2015) güvenli üçüncü ülke olduğunu açıklayarak, rasyonel çıkarları söz konusu olduğunda, norm ve değerlerin ikinci planda kaldığını göstermiştir. Uluslararası Af Örgütü ile uluslararası sivil toplum ve insan hakları örgütleri, 2016’daki

⁷⁴ Uluslararası hukukta sığınma hakkına dair resmi belgeler; Mültecilerin Hukuki Durumuna dair 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli sözleşmeye ek protokoldür.

⁷⁵ 1951 tarihli sözleşmenin 32. maddesinin 1. fıkrasında; devletlerin ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik ve kamu düzeni gerekçesiyle sınır dışı edebilme hakkının olduğuna yer vermiştir.

başarısız darbe girişimi ve terör sorununa vurgu yaparak, Türkiye'nin sığınmacıların korunmasını garanti edebilecek güvenli bir üçüncü ülke olmadığını ifade etmiş ve imzalanan mutabakatı eleştirmişlerdir (Bilgic ve Pace, 2017: 3).

AB göç politikaları çerçevesinde bazı ülkelere (otoriter rejimlere) “insani yardım” adı altında fon sağlaması karşılığında, Avrupa'ya gelecek sığınmacıların engellenmesini talep etmiştir. Bu bağlamda AB'nin Ürdün ile sözleşme yapması ve insan hakları ihlalleri ve terörist faaliyetlerini desteklediği için küresel olarak dışlanmış bir ülke olan Sudan ile yakın bağlar kurması eleştiri alan konulardır. AB bu yaklaşımıyla kurucu değerlerine ve normatif liderliğine gölge düşürmektedir. AB aynı zamanda mali desteklerde bulunduğu otoriter rejimlerin meşruiyetini de arttırmaktadır (Bilgiç ve Page, 2017: 5-6).

Düzensiz sınır geçişlerini, insan kaçakçılığını ve kaçakçılıkla ilgili suç şebekelerini engelleme politikalarının eyleme dönüşmesi, insan haklarına dair riskleri beraberinde getirmiştir. Sığınmacıların kötü ve sağlıksız yaşam koşullarındaki sığınmacı kamplarında tutulmaları (Amnesty International, 2017; MSF, 2018), sığınmacıların temel haklarının korunmasına yönelik yasal bir çerçevenin olmaması, ilaç, yiyecek ve barınma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanmaması, sığınmacıları uzun süre gözaltında tutma, geri gönderme uygulamaları AB'nin sığınmacıların güvenliğini ikinci plana attığını kanıtlar nitelikteki AB uygulamalarıdır (Niemann ve Zaun, 2018: 6).

Uluslararası Af Örgütü'nün 17 Kasım 2015 tarihinde yayınladığı “Korku ve Tel Örgüler: Avrupa'nın Mültecileri Dışarda Tutma Yaklaşımı” (Amnesty International, 2015) adlı raporda AB'nin sığınmacıların Avrupa'ya erişiminin engellenmesine yönelik izlediği politikalarla, sığınmacıları tehlikeli deniz yolculuklarına ittiğinin altı çizilmiştir. Sığınmacılarla gerçekleştirilen mülakatların yer aldığı raporda, AB'nin uluslararası korumaya ihtiyaç duyan üçüncü ülke vatandaşlarına onur kırıcı muamelede bulunduğu yer verilmektedir.

Üye devletler, göç krizinde Moravcsik'in, “devletlerin rasyonel olduğu ve ulusal çıkarlarını ön planda tuttuğu” argümanını doğrular nitelikte davranmıştır. Devletlerin iç siyasi dinamikleri ve bazı devletlerde ortaya çıkan popülist motivasyonlardan ötürü, AB krize yönelik ortak bir sığınma politikası izleyememiştir. Birliğin kurucu antlaşmalarında vurguladığı dayanışma, sorumluluğun adil paylaşımı, özgürlük, eşitlik, çeşitlilik içinde birlik gibi norm ve değerlerinden meydana gelen Avrupalılık kimliğinin, üye devletleri birleştirecek kadar güçlü olmadığı görülmüştür (Saatçioğlu, 2017: 227-228). Bu

kapsamda göç akınını durdurmaya/azaltmaya çalışan AB, sınır güvenliğini sağlamak için sığınmacıların hak ve özgürlükleriyle birlikte, kendi sözleşme ve yönergelerini de ihlal etmiştir. AB'nin bu tercihi, çıkarlarını, norm ve değerlerine tercih ettiğini göstermiştir (Üstün, 2019: 22-26; Sarı, 2020).

Güvenlik ve kontrol odaklı bir göç politikası tercih ederek krizi Avrupa dışına havale eden AB'nin bu tutumu, Avrupa'nın değer temelli ve insan haklarına dayanan bir topluluk olma vizyonuna zarar vermiştir (Saatçioğlu, 2017: 223; Zengin, 2017). AB'nin göç krizinde güvenlikleştirme politikası ve bu politikanın uzantısı niteliğindeki dışsallaştırma stratejisine başvurması normatif güç kimliğine gölge düşürmüştür. Zira AB'nin göç krizini güvenliklestirmesi ve dışsallaştırma stratejisi aracılığıyla, sorumluluğu üçüncü ülkelerle paylaşması, normatif güç Avrupa algısına dayanan demokrasinin teşviki, hukukun üstünlüğü ve insan hakları ilkeleriyle çelişmektedir (Demlehuber, 2011: 813-814; Zengin, 2017). Bu yüzden AB'nin göç krizinde sığınmacılara yönelik göçmen karşıtı tutumu ve Avrupa'nın güvenliğini önceleyen yaklaşımı Birlikte değerler krizinin yaşanmasına yol açmıştır.

4. BÖLÜM: COVID-19 SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ

COVID-19 olarak adlandırılan yeni tip koronavirüs 17 Aralık 2019'da Çin'in Hubei eyaletine bağlı Wuhan şehrinde ortaya çıkmıştır. Kısa sürede tüm dünyaya yayılan COVID-19 virüsü 21. yüzyılın tüm insanlığını etkileyen bir salgın krizine dönüşmüş (Zhu ve diğerleri, 2020) ve 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü tarafından küresel salgın (pandemi) ilan edilmiştir (WHO, 2020; WHO, 2023).⁷⁶ Sağlık alanında ortaya çıkan kriz kısa süre içinde sosyo-ekonomik bir krize evrilmiş, ekonomi ve gıda alanına da yayılarak üç boyutlu bir krize dönüşmüştür. Salgının ekonomik etkileri tüm dünya için yıkıcı olmuş; Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en kötü ekonomik durgunluğa, artan işsizliğe ve kötüleşen kamu maliyesine yol açmıştır. COVID-19 salgınının ortaya çıktığı ilk çeyrekte dünya çapında 30 milyon, ikinci çeyrekte ise 195 milyon kişi işsiz kalmıştır. COVID-19'un altı aylık sürede ekonomide yarattığı durgunluk ve daralma, 25 milyon kişinin işsiz kaldığı 2008 Ekonomik Krizi'nin ötesine geçerek (Zengin ve Gönültaş, 2021),⁷⁷ 1929 Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemle mukayese edilebilecek düzeye ulaşmıştır (Wheelock, 2020; Valiyeva, 2020: 397; Howart ve Quaglia, 2021: 1555).

Avrupa'da ilk vaka 24 Ocak 2020 tarihinde Fransa'nın Bordeaux şehrinde tespit edilmiş ve akabinde virüs diğer Avrupa ülkelerinde de görülmeye başlamıştır. Avrupa kıtasını etkisi altına alan COVID-19 virüsü ilk dört ayda 100 binden fazla insanın ölümüne yol açmıştır. 114 ülkede 118 binin üzerinde vaka görülmesinin ardından Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), COVID-19 salgınını küresel salgın olarak ilan etmiş ve bundan kısa bir süre sonra DSÖ Başkanı Tedros Adhonom Ghebreyesus salgının yeni merkez üssünün Avrupa olduğunu açıklamıştır (WHO, 2020).

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Antonio Guterres'in "II. Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en büyük ekonomik kriz", NATO Genel Sekreteri Jens Stoltenberg'in "görünmez bir düşman", Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) eski Genel Sekreteri Muhammed Barkindo'nun "görünmez bir canavar", ABD eski Dışişleri Bakanı Henry Kissinger'in "dünya düzenini sonsuza dek değiştirecek bir dönüm noktası", Avrupa

⁷⁶ Dünya Sağlık Örgütü, 5 Mayıs 2023 tarihinde COVID-19'un artık bir küresel bir salgın olmadığını ilan etmiştir.

⁷⁷ Dünya ekonomisinde 2008 krizinde %0,5 daralma yaşanırken, küresel ekonomi 2020 yılında Coronavirüs pandemisi etkisiyle %3.4 daralmıştır.

Komasyon Başkanı Ursula von der Leyen'in "İkinci Marshall Planı'nı gerektirecek kadar büyük bir felaket", Almanya şansölyesi A. Merkel'in "İkinci Dünya Savaşı'ndan beri karşılaşılan en büyük zorluk", Fransa Cumhurbaşkanı E. Macron'un ise "savaşta olma hali" olarak tanımladığı (Lederer, 2020; Samford, 2020; Kardaş, 2020: 46; Kissinger, 2020; DW, 2020; BBC, 2020) COVID-19 salgını küresel çapta büyük bir şoka yol açmıştır.

2020 COVID-19 Krizi, en başta insanların yaşamını tehdit etmiş, akabinde sosyal yaşamı radikal şekilde değiştirmiş, üretim, tüketim ve ihracat ağlarını yavaşlatmış, resesyonu körüklemiş, toplumsal ve siyasi güveni sarsmıştır (Nas, 2020; Woff ve Ladi, 2020: 1029; Şahin, 2020: 4). COVID-19 salgınının ortaya çıkışıyla dünyanın en önemli tedarik noktası olan Çin'in üretimi durma noktasına gelmiştir. Bunun sonucunda tüm dünyada olduğu gibi Avrupa'nın imalat sektöründe de aksamalar yaşanmıştır (Dölen, 2020: 8).

Bu süreçte Avrupa ülkelerinin üretimlerinin durmasıyla tedarik zincirlerinin kırılacağı, stoksuz/tam zamanında üretimin dezavantajları ve Avrupa'nın ilaç/tıbbi malzeme gibi hayati ürünlerde dahi dışa bağımlılığı ortaya çıkmıştır. Birçok ülkede ekonomik çöküşe yol açan küresel salgın, siyasal yönetimleri, sağlık sistemlerini ve eğitim politikalarını etkilerken, devletlerin ve uluslararası örgütlerin zayıflıklarını ortaya çıkarmıştır (Kissinger, 2020). Kriz döneminde neredeyse tüm AB üye ülkeleri rekor düzeyde kamu harcamalarıyla karşı karşıya kalırken, özellikle 2008 Ekonomik Krizi'nden bu yana yüksek devlet borçlarıyla mücadele eden İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi Güney Avrupa ülkeleri iflasın eşiğine gelmiştir. COVID-19 salgını kısa süre zarfında Euro Bölgesi için hayati bir tehdide dönüşmüştür.

2020 COVID-19 Krizi AB'nin yalnızca sağlık sistemlerini değil, sosyal ve ekonomik politikalarını, sınır kontrolü ile güvenlik alanındaki politikalarını da etkilemiştir. 2008 Ekonomik Krizi'nde ortaya çıkan Ekonomik ve Parasal Birliği'n kurumsal tasarımının eksikliğini yeniden gündeme getiren salgın krizi, Euro Bölgesi'ndeki kırılanlıkları ve üye ülkeler arasındaki ayrışmayı arttırırken, ortak para birimini tehdit etmiştir (Howarth ve Quaglia, 2021: 1559). Pandeminin tetiklediği makroekonomik krize yönelik AB ekonomiyi önceleyerek, sosyo-ekonomik hasarları onarmaya çalışmış, bu süreçte güvenlik ve savunma bütçesi ve kabiliyetleri de büyük ölçüde azalmıştır (Ülgen, 2020; Deen ve Krujiver, 2020). Ayrıca salgın krizinin sosyo-ekonomik krize dönüşmesi sonucunda, Avrupa'da halihazırda yükselişte olan popülist/otoriter eğilimlerde büyük

artış yaşanmıştır (Eralp, 2020). Tüm bunların yanı sıra salgın krizi hem Avrupa içinde hem de AB sınırları dışında serbest dolaşımın askıya alınmasına yol açarak özgürlük alanını tehdit eden çok yönlü bir krize dönüşmüştür (Schomaker ve diğerleri, 2021: 1-2). Dolayısıyla 2020 COVID-19 Krizi, AB entegrasyon projesi için zorlu ve eşsiz bir kapasite testi teşkil etmektedir.

COVID-19 salgını, AB'nin 2008 Ekonomik Krizi'nin etkilerini henüz atlatarak, ekonomik göstergelerin olumlu bir ivme kazandığı dönemde Avrupa'yı vurmuştur. Euro Bölgesi'ndeki işsizlik seviyelerinin 2000 yılından beri en düşük seviyesine gerilediği (EUROSTAT, 2019), benzer şekilde istihdam artışının, GSYİH seviyelerinin ve diğer göstergelerin de olumlu bir seyir izlemeye başladığı dönemde Avrupa'yı vuran salgın, ekonomik entegrasyon alanında kazanılan ivmeyi tersine çevirmiştir. Mart 2020'de Avrupa'nın krizin merkez üssü haline gelmesinin ardından IMF Avrupa'nın 1929'da yaşadığı ekonomik krizden sonraki en büyük ekonomik çöküşle karşı karşıya olduğunu açıklamıştır (Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1041-1042). Sosyo-ekonomik etkileri açısından Büyük Buhran sonrası dönemle paralellik gösteren COVID-19 salgınının ekonomik sonuçları AB için yıkıcı boyutlara ulaşmıştır (Akçay, 2020).

Dünya genelinde salgın krizine yönelik devletlerin korumacı ve ulusal düzeyde ortaya çıkan tepkileri, ulusüstü bir yapılanma modeli olan AB'de de görülmüş ve Avrupa'da sosyo-ekonomik krize yol açan COVID-19 salgını, AB için hayatta kalma krizine dönüşmüştür (Akgün, 2020: 79). AB bu büyük meydan okumayla 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi, Brexit, Trump döneminde bozulan Transatlantik ilişkiler, Çin ve Rusya gibi dış tehditlerin yükselişi, enerji krizi, aşırı sağın yükselişi, entegrasyon, dayanışma ve demokrasi gibi çoklu krizlerle mücadele ettiği dönemde karşılaşmıştır (Öniş, 2020; Baykal, 2020; Arıboğan; 2020: 361; Webber, 2019). AB'nin çok taraflı vizyonunu başarılı bir şekilde yürütemediği bir süreçte ortaya çıkan 2020 COVID-19 Krizi, AB'nin krize yanıt verme kapasitesini test ederken, ulusüstü mekanizması, kurumları ve politikaları üzerinde baskı yaratmıştır. Aynı zamanda Avrupa dayanışması, AB yetkileri ve her kriz döneminde gündeme gelen Avrupa entegrasyon projesinin geleceği üzerine tartışmayı tetiklemiştir.

Avrupa'da krizi ilk ve en derinden yaşayan iki ülke İtalya ve İspanya olmuştur. Nisan ayında vaka sayısında yaşanan hızlı artış İtalya'yı Çin'in ardından ikinci sıraya yerleştirmiştir. Bunun üzerine İtalyan hükümeti ülke genelinde OHAL ilan ederek, tüm

sosyal alanlarda kısıtlamalara gitmiştir. Hükümet salgınla mücadele kapsamında ülkenin kuzeyindeki Lombardiya bölgesinde 14 ili karantinaya almış, 10 Mart 2020 tarihinde kişilerin hareketliliğini sınırlanmış, zaruri olmayan birçok sektörde üretimi askıya almıştır. Ülke endüstrisinin lokomotif konumunda bulunan Lombardiya, Piyemonte, Emilia-Romagna ve Veneto bölgeleri salgından en fazla etkilenen bölgeler olmuş ve hükümetin uygulamaya koyduğu 80 milyar Euro'luk yardım paketi ekonomiye can suyu olamamıştır. İspanya İtalya'nın ardından Avrupa'da vaka sayısındaki artış bakımından ikinci sırada yer almıştır. COVID-19 kaynaklı sosyo-ekonomik krizle İspanyol hükümeti de İtalyan hükümetiyle benzer şekilde baş etmeye çalışmıştır. Hükümet kısıtlayıcı tedbirleri ortaya koymak suretiyle hareketlilikleri sınırlanmış ve sosyal hayatı kısıtlayıcı tedbirlere başvurmuştur. Salgının ekonomi alanında yarattığı tahribatı onarmak için İspanyol hükümeti İspanya tarihinin en büyük kaynak seferberliği olan 200 milyar Euro'luk destek paketini açıklamıştır. Alınan bu önlemlere rağmen ülke ekonomisi 2020 yılının ikinci çeyreğinde %17'lik bir daralma yaşamış ve bu daralma 1930'lu yıllardan beri karşılaşılan en fazla küçülme oranı olarak açıklanmıştır (Karadağ, 2023: 75-82).

Krizden ciddi şekilde etkilenen ve ulusal politikalarıyla krizle baş edemeyen İtalya ve İspanya, krizle mücadele edebilmek için tıbbi ve lojistik konusunda Birlikten yardım talep etmiştir. İtalya ve İspanya'nın destek çağrılarına diğer üye devletlerden bir yanıt gelmemesi AB'nin kurumsal yapısındaki dayanışma ve entegrasyona ilişkin sorunları gün yüzüne çıkarmıştır (Karadağ, 2023: 120). Birliğin salgın krizine yönelik bu yanıtı AB'nin kurumları ve politikaları aracılığıyla kriz yönetimindeki performansının sorgulanmasına yol açarken, kurumsallaşmış iş birliğine dayanan bölgesel entegrasyonun dağılma riskini gündeme getirmiştir (Salvati, 2021: 2).

İlerleyen süreçte krizden ağır şekilde etkilenen ülkelere yönelik harekete geçilmiş olsa dahi, AB'nin krize müdahalede geç kalmış olması, bu tür bir krizle mücadele için uygun bir mekanizmasının olmaması, üyelerin ilk etapta ulusal güvenliklerini öne çıkartmış olmaları ve ulusal sınırların kapatılmasıyla birlikte 'tek Avrupa' anlayışının çöktüğü yorumları gündeme gelmiştir (Greer, 2020; Pietzcker, 2020: 25; Aydın, 2023: 18; Opiłowska, 2020). Ayrıca salgın sürecinde üye devletlerin vatandaşlarının sağlık hizmetlerine eşit şartlarda ulaşamaması, Birliğin ortak politika üretiminde eşit ve demokratik olmadığını ortaya koyarak, kurucu norm ve değerlerine uygun hareket etmediğini göstermiştir (Gönül, 2021: 279).

2020 COVID-19 Krizi'ne karşı üye devletlerin ilk tepkisi, güvenliklerini önceleyerek sınırlarını kapatmak, kendi imkan ve kaynaklarına başvurarak içlerine dönmek (self-help) yönünde olmuştur. Üyelerin korumacı ve devletçi politikalarının yükselişe geçtiği bu dönemde AB'nin DNA'sı olarak tanımlanan çok taraflılık zayıflamıştır. Kriz "ulus devlete geri mi dönülüyor? (return of the nation state)" sorusunu gündeme getirirken; salgınla mücadele sürecinde ulusal çıkarlar ile Birlik çıkarları arasında yaşanan çelişki "entegrasyon mu, ulus devlet mi?" (Eralp ve Keyman, 2020: 3; Eralp, 2020) tartışmalarını başlatmıştır. Bu kapsamda AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik kurumsal yanıtı, hem entegrasyonun olası krizlere karşı hazırlıklı ve dirençli olma kapasitesini ölçmesi bakımından (Akgün, 2020: 79; Nas, 2020; Wolff ve Stella, 2020: 1029), hem de entegrasyonun gelecek senaryolarına belirlemesi açısından büyük önem taşımaktadır.

4.1. Avrupa Birliği'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı ve Politik Tepkisi

AB'nin COVID-19 salgınına yönelik kurumsal olarak ilk yanıtı Erken Uyarı ve Yanıt Sistemi (Early Warning and Response System) aracılığıyla olmuştur. Avrupa Komisyonu bulaşıcı hastalıklara yönelik hızlı ve etkili yanıt verebilmek için oluşturduğu bu sistem sayesinde 9 Ocak 2020 tarihinde COVID-19 virüsüne yönelik ilk uyarı bildirisini yayınlamıştır (European Commission, t.y.). AB Dönem Başkanı Hırvatistan virüse dair bilgi paylaşımını mümkün kılmak için 28 Ocak 2020'de AB'nin Entegre Siyasi Kriz Müdahale Mekanizması'nı (Integrated Political Crisis Response Mechanism) devreye sokarak,⁷⁸ AB kurumları ve üye devletler arasındaki iletişimi kolaylaştırmanın önünü açmıştır.⁷⁹ Bu mekanizma büyük ve karmaşık bir krize yönelik siyasi tepki koordine edebilme imkanı doğurmuştur.

⁷⁸ Bu mekanizma aracılığıyla Avrupa Konseyi salgın krizine yönelik dört öncelikli sorumluluk tanımlamıştır. Bunlar virüsün yayılmasının sınırlandırılması, tıbbi ekipman sağlanması, araştırmaların teşvik edilmesi ve sosyo-ekonomik sorunlarla mücadele edilmesi.

⁷⁹ Başlangıçta yalnızca paylaşım modunda etkinleştirilen bu mekanizma, 2 Mart 2020 tarihinde tamamen etkinleştirilmiştir.

Krizin ortaya çıktığı dönem	Korumacı reflekslerle içe kapanma ve Kuzey-Güney bölünmesinin derinleşmesi
Krizin derinleştiği dönem	Kolektif eylemlere geçilmesi ve mali dayanışmanın görülmesi

Tablo 21: AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne Yönelik Kurumsal Yanıtı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kriz Müdahale Mekanizması somut çözümler geliştirmek için AB kurumlarından (Konsey Başkanı, Avrupa Komisyonu, Avrupa Dış Eylem Servisi, krizden etkilenen üye devletler ve ilgili taraflar) temsilcilerle yapılan toplantıların koordinasyonuna olanak sağlamışsa da (Wolff ve Ladi, 2020: 1027-1028) AB'nin salgına yönelik bir yol haritası belirlemesi için yeterli olmamış ve Avrupa'nın COVID-19 salgınının merkez üssü olmasıyla Birlikte AB koordinasyon eksikliğinin bedelini ödemeye başlamıştır.

4.1.1. Milliyetçi Reflekslerle İçe Kapanma

AB sağlık alanında ani bir şok olarak ortaya çıkan ve sınır tanımayan 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik ilk etapta koordineli ve ortak bir yanıt üretememiştir. AB hem politik hem de altyapı açısından hazırlıksız yakalandığı COVID-19 salgını ilk günlerde başarılı bir şekilde yönetememiştir (Saygın ve Erdem, 2021: 378-379). AB'nin kurumsal mekanizması aracılığıyla üye devletlerin beklentilerini karşılamakta yetersiz kalması, devletlerde panik havasının yaşanmasına yol açarak, korumacı ulus devlet reflekslerini tetiklemiştir (Aydın, 2023: 18; Tauscher ve diğerleri, 2020: 7; Aydın ve Açıkmeşe, 2020; Baykal, 2020).

Bütünleşme iddiasındaki örgüt, kendi üyelerinin dahi tıbbi yardım talebine yanıt veremeyerek, kurucu antlaşmada yer alan dayanışma prensibini işletememiştir. Bu dönemde dayanışma ve iş birliğinden yoksun hareket eden AB, tipik uluslararası örgütlerde olduğu gibi norm ve değerlerini ikinci plana atarak, rasyonel çıkarlarını öncelemiştir. Dünya Ticaret Örgütü'nün aşı konusundaki fikri mülkiyet haklarının kaldırılmasına yönelik önerilerine genelde karşı duran AB, dünya çapında geniş çaplı aşı üretiminin önünü açabilecekken, insanlık için önemli bu fırsatın kaçmasına neden olmuştur (Açıkmeşe ve Üstün, 2023: 254-255). 2020 COVID-19 Krizi AB'nin acil durumlara hazırlık ve meşruiyet sorunu ile karşı karşıya olduğunu bir kez daha göstermiştir.

Krize hazırlıksız yakalanan AB, krizin ilk günlerinde Birliğin en temel iddialarından olan “ortak iyi” ve “kamusal fayda” içeren yanıtlar üretememiş (Balcı ve Kardaş, 2020) ve salgının İtalya’da ilk ölüme yol açmasından ancak 21 gün sonra önlem için öneriler sunabilmiştir (European Commission, 2020; COVID-19, 2020). İlk etapta AB, kurumun çatısı altında ortak bir mücadele zihniyeti oluşturamadığı için üye devletler, krize karşı tek taraflı yanıt vermişlerdir. Ulusal güvenliklerini önceleyen ve Birlik fikrinden uzak düşen Avrupalı devletler, karantina uygulamalarına başvurmuşlar, Schengen’i askıya alarak iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya koymuşlardır. Üye devletlerin salgına yönelik tek taraflı önlemlere başvurusunun siyasi, ekonomik ve sosyal maliyetleri, AB için COVID-19 sınavını daha zorlu bir hale getirmiştir (Nas, 2020; Wolff ve Ladi, 2020: 1025-1032). Her devletin kendi sağlık sorununu öncelikli hale getirmesi neticesinde AB’nin en önemli motoru olan politik-ekonomik bütünlük ve dayanışma duygusu ağır hasar alırken (Balcı ve Kardaş, 2020), Birliğin temelini oluşturan liberal düzen, demokrasi ve çok taraflı iş birliği derinden sarsılmıştır. Özgürlüğe karşı güvenliği tercih eden üye devletlerin sokağa çıkma yasakları, seyahat engellemeleri gibi kısıtlayıcı önlemlere başvurmaları, insanların serbest dolaşım, eğitim, çalışma, örgütlenme özgürlüğünü kısıtladığı gibi, Avrupa demokrasisinin sorgulanmasına da yol açmıştır. Avrupa ülkelerinin hızlı bir şekilde sınırlarını kapatmaları, kurucu antlaşmadaki “dayanışma” hükmü ve ruhunu bir kenara bırakarak, ahde vefa ilkesini işletemediklerini göstermiştir (European Parliament, 2020; Aydın ve Açıkmeşe, 2020; Cicioğlu, 2020). Bu süreçte COVID-19 salgınının Avrupa’daki merkez üssü olan İtalya, Avrupa Birliği Sivil Koruma Mekanizması (EU Civil Protection Mechanism) (European Council, 2020) ve entegre siyasi kriz müdahalesi mekanizması (European Council, 2016; Boin ve Rhinard, 2022) aracılığıyla AB Komisyonu’ndan yardım talep etmiş ancak Birlikten talep edilen yardımlar gelmeyince büyük hayal kırıklıkları yaşanmıştır (Karadağ, 2023: 71). Tıbbi malzeme kontrolünü ellerinde tutan Fransa ve Almanya’nın engellemesi sebebiyle AB Sivil Koruma Mekanizması faaliyete geçememiş ve krize karşı AB çatısı altında ortak bir mücadele zihniyeti benimsenememiştir (Aydın ve Açıkmeşe, 2020; Financial Times; Herszenhorn ve diğerleri, 2020; Braw, 2020). Krize yönelik dayanışma mekanizmasının yürürlüğe girmesini engelleyen Almanya bir adım daha ileri giderek, kriz mekanizması kapsamında acil tıbbi ekipman ihracatını yasaklamıştır (European Parliament, 2020; Dahinten ve Wabl, 2020). İlerleyen süreçte Berlin bu ihracat kısıtlamasını gevşetse

de kurumun dayanışma ruhuna verdiği hasarı tamir edememiştir. Bunun üzerine Avrupa Merkez Bankası Başkanı Christine Lagarde'nin de salgının ciddi şekilde etkilediği İtalya gibi ülkelere yardım edilemeyeceğini açıklaması, (sonradan özür dilesi de) AB'nin varlık nedeninin sorgulanmasına yol açmıştır. Tüm bu yaşananların ardından, kurulduğu tarihten itibaren birçok kriz yaşayan ve her seferinde bu krizlerin üstesinden gelmeyi başaran AB'nin, sağlık alanında ortaya çıkan bu krize karşı neden koordineli ve çok taraflı politika üretemediği sorgulanmış, "2020 COVID-19 Krizi AB'nin sonunu getirir mi?" sorusu gündeme gelmiştir (Rhinard, 2020).

Krize yönelik ivedilikle yanıt veremeyen, koordineli bir şekilde hareket edemeyen ve çok taraflı politikalar üretemeyen AB'nin kurucu antlaşmalarına bakıldığında Birliğin sağlık politikası alanındaki rolünün, ulusal politikaları desteklemek ve koordinasyonu teşvik etmekle sınırlı olduğu görülmektedir (Brooks ve Geyer, 2020: 1057; Gontariuk ve diğerleri, 2021; Oğurlu, 2022: 167-191). Sağlık politikasının, üye devletlerin münhasır yetkisinde olması ve AB'nin salgınla mücadele edebilecek yetki ve bütçeyle donatılmamış olması örgütün 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik gerekli yanıtı verememe nedenini açıklamaktadır (Nas, 2020; Kaymakçı, 2020). Sağlık politikalarını ve sistemlerini kendi kontrolünde tutmak isteyen ulusal hükümetler, AB'nin salgına yönelik kapsamlı ve etkili müdahale etme yeteneğini kısıtlarken, krize yönelik ortak reflekslerin verilmesini geciktirmiştir. COVID-19 salgını ortaya çıkmadan önce AB'de küresel sağlık alanının, üye ülkeler için öncelikli bir konumda olmaması ve krizin AB'yi vurduğu dönemde sağlık alanında güçlü bir AB stratejisinin bulunmaması (Schaik ve diğerleri, 2020: 1149) Birliğin salgın krizine hazırlıksız yakalandığını ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla AB'nin 2020 COVID-19 Krizi karşısında kurumsal yanıtına bakıldığında, sağlık politikasının üye devletlerin yetki alanında olması; sağlık sisteminin kapasitesinin ve mevcut kaynakların yetersiz olması; 2020 COVID-19 Krizi'nin olağanüstü ve emsalsiz şok etkisi yaratması sebebiyle AB salgın krizine ilk etapta yeterli ve gerekli yanıtı verememiştir. Üye devletlerin milliyetçi reflekslerle önlemler aldığı ve kendi içlerine döndükleri bu dönemde "AB şimdi dağılıyor" yorumları yapılmış (Eralp, 2020; Budak, 2020: 21), ancak bu yorumların aksine 2020 COVID-19 Krizi iddialı bir entegrasyon hamlesini ortaya çıkarmıştır (Moravcsik, 2020: 45-52). Kaldı ki ortaya çıktığı dönemde dünya düzenini değiştirecek kadar güçlü bir meydana okuma olarak görülen COVID-19 pandemisine tüm dünya hazırlık yakalanmış ve en güçlü ekonomilere

sahip ulus devletler dahi ivedilikle yanıt üretememiştir. Bu yüzden küresel çapta bir meydan okuma teşkil eden COVID-19 gibi dramatik bir kriz karşısında (Nas, 2020) 27 üyeli bir oluşum olan AB'nin ilk etapta hızlı bir biçimde koordine olamaması doğal karşılanmalıdır.

4.1.2. Ulus Devlet Refleksinden Kolektif Eyleme

COVID-19 salgını ortaya çıktığı ilk dönemde AB'nin koordinasyonu sağlayamamasından ötürü kurumun çok taraflılığına darbe vururken, aynı zamanda AB için bir “uyanma çağrısı” olmuştur. Salgının ekonomik entegrasyonu tehdit ederek AB için varoluşsal bir meseleye dönüşmesinin ardından, AB üyesi devletlerin krize yönelik yanıtlarında değişimler yaşanmıştır. Bunun üzerine AB, üye devletler arasındaki koordinasyonu arttırmak için sahip olduğu kriz müdahale araçlarını etkili bir şekilde kullanmaya başlamıştır (Ülgen, 2020; Nas, 2020; Schmidt, 2020: 1180).

Sağlık alanında ortaya çıkan krizi, akut ekonomik krizin takip etmesinden ötürü 2020 COVID-19 Krizi firmalar ve endüstriler üzerinde üretim ve dağıtımı kolaylaştırmak amacıyla üye devletler arasındaki iş birliğini artırma yönünde bir baskı yaratmış ve bunun üzerine bir dizi politika eylemi uygulanmaya başlamıştır (Meunier ve Miskus, 2020: 1077-1078; Wolff ve Ladi, 2020: 1029). Avrupa kurumları, AB hükümetlerinin ve işletmelerinin desteklenmesi konusunda mekanizmaların ve araçların oluşturulmasında aktif olarak rol almıştır. Bu süreçte AMB, AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik iddialı önlemlerin alınması için baskı yapan kilit bir aktör olarak rol oynamıştır. 2020 COVID-19 Krizi'ni finansal krizlerden veya geleneksel durgunluktan farklı ekonomik bir şok olarak tanımlayan Christine Lagarde üye devletlerin krizi aşamaması durumunda, AB'nin bir bütün olarak etkileneceğini ifade etmiştir. Birlik nezdinde dayanışmanın sağlanmasının esasında üye devletlerin ulusal çıkarlarına hizmet ettiğini söyleyen Lagarde, Avrupa halkını ortak tehdide karşı birlikte hareket etmeye davet etmiştir (ECB, 2020).

Krizin şokunu atlatmasının ardından koordineli olarak politika değişikliğine giden AB, AMB aracılığıyla ekonomik bir yanıt verebilmiştir (Anderson, 2020). AMB, COVID-19 Krizi'nin Euro Bölgesi için oluşturduğu risklere yönelik 18 Mart'ta “Pandemi Acil Satın Alma Programı” (Pandemic Emergency Purchase Programme) oluşturmuştur. Hem kamu hem de özel borcu içeren bu paket 750 milyar Euro tutarında geçici bir satın alma

programıdır. Krizin büyüklüğü karşısında AMB'nin Yönetim Konseyi bu programın bütçesini Haziran ayında 600 milyar Euro, Aralık ayında ise 500 milyar Euro arttırarak toplamda 1.850 milyar Euro'ya çıkarmaya karar vermiştir (ECB, 2020).

AB'nin krize yönelik ilk adımlarından birisi üye ülkelerdeki kamu harcamalarının arttırılması yönünde olmuştur. Mart 2020'den itibaren tıpkı 2008 Ekonomik Krizi'nde olduğu gibi birçok Avrupa ülkesi “neo-Keynesyenci” bir ruhla halk sağlığına dair acil durumla mücadele etmek ve ekonomik kayıplarını telafi etmek için harcamalarını arttırmıştır (Ladi ve Tsarouhas, 2014: 171-180). Bu süreçte AB kurumları üye devletlerin bu eylemlerine iki şekilde destek vermiştir. İlk olarak Avrupa Komisyonu üye devletlerin ekonomiyi ve işletmeleri desteklemek için devlet yardımı kuralları kapsamında öngörülen tam esnekliği kullanmalarına olanak tanıyan Geçici bir Çerçeve kabul etmiştir (European Commission, 2022). İkinci olarak ise 12 yıl önce olduğu gibi, Konsey İBP'nin “genel kaçış” maddesi kapsamında mali kurallarda esnekliğe izin vermiştir. AB'nin krize yönelik aldığı bu önlemler 2008 Ekonomik Krizi'ndeki tecrübelerden hareketle hızlı bir şekilde uygulama alanı bulmuştur (Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1046).

Avrupa Komisyonu tarafından koordine edilen AB fonları aracılığıyla ekipman satın alınmasına yardımcı olan Koruyucu Ekipmana (Protective Equipment) ilişkin kararlar kabul edilmiş, AB Dayanışma Fonu revize edilmiş (Yönetmelik 2020/461) ve aşı araştırmaları alanında hızlı kararlar alınmıştır (Commission Recommendation, 2021). Mart ayı itibariyle 17 farklı bağımsız araştırma projesine 140 milyon Euro'nun üzerinde kaynak aktaran Komisyon, COVID-19 aşılarının Avrupa'da araştırılması, üretimi ve dağıtımını kolaylaştırmaya ilişkin rapor; 17 Haziran 2020 tarihinde ise AB Aşı Stratejisi'ni sunmuştur (European Commission, t.y.).

23 Nisan 2020 tarihinde AB liderlerinin video konferans yoluyla bir araya geldiği toplantı, krize yönelik kolektif eylemler konusundaki kilometre taşlarından birisini oluşturmuştur. Bu toplantıda COVID-19 salgınına acil şekilde müdahale edebileceği bir yol haritası belirlenmiş, salgınla mücadele etmekte zorlanan üyelerin AB bütçesinden desteklenmesine ve tüm AB üyesi ülkelerin bütçeye yaptıkları katkıların arttırılmasına karar verilmiştir (Howarth ve Quaglia, 2021: 1559; European Commission, 2020). Liderlerin krizle mücadele kapsamında bir kurtarma planının oluşturulması konusunda anlaşmaya vardığı bu toplantının ardından kurum içinde dayanışma (European Commission, 2022) örnekleri görülmeye başlanmıştır.

AB, salgının ekonomi üzerindeki kademeli etkisini öngörerek, karantinaların yıkıcı sosyo-ekonomik etkisini hafifletmeye çalışmıştır. Avrupalı devletler ihracat yasaklarını kaldırarak, ortak borçlanma ve yeni sağlık bütçesi konusunda olumlu adımlar atarak ortak çözümler üretmişlerdir. Akabinde işletmelere ve işçilere yönelik hızla destek sağlanmıştır (Greer ve diğerleri, 2021: 748). Bu kapsamda AB'deki istihdamı desteklemek için 540 milyon Euro yatırım yapılmış; Acil Durumda İşsizlik Risklerini Azaltma Desteği için (Support to mitigate unemployment risks in an emergency) 100 milyar Euro kapasitesi bulunan geçici bir kurtarma fonu onaylanmış; Avrupa Yatırım Bankası tarafından küçük ve orta ölçekli işletmelere 200 milyon Euro aktarılmış; Avrupa İstikrar Mekanizması aracılığıyla halk sağlığıyla ilgili harcamalar için AB üyesi ülkelere 240 milyon Euro aktarılmıştır (European Guarantee Fund, 2022, Wolff ve Ladi, 2020: 1028; Tesche, 2022: 480-481). Üye devletler arasında gıda, ilaç, tıbbi ekipman gibi hayati malların serbest dolaşımının sağlanması ve sağlık çalışanları ile hastaların Avrupa'da dolaşımını sağlamak için “yeşil hatlar” (green lanes) oluşturulmuş ve solunum cihazı, maske, dezenfektan gibi malzemelerin dağıtımı sağlanmıştır. AB Sivil Koruma Mekanizması kapsamında ortak bir stratejik stok oluşturulmuştur (Nas, 2020).

2008 ekonomik krizi deneyiminden yararlanan AB kurumları, 15 Mayıs 2020 tarihinde Pandemi Krizi Desteği'ni (Pandemic Crisis Support) yürürlüğe koymuştur. 2008 Ekonomik Krizi'ne yanıt olarak oluşturulan Avrupa İstikrar Mekanizması'nın sorumlu olduğu bu fon Euro Bölgesi ülkelerine 2020 yılına kadar ucuz kredi sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. 240 milyar Euro kapasitesi bulunan fon ile üye devletlere GSYİH'nin %2'si tutarında kredi limiti koyulmuştur (European Commission, 2021).

AB, COVID-19 kriz yönetim sürecinde 2008 Ekonomik Krizi'nden çok daha cesur adımlar atmıştır. Bu süreçte Yeni Nesil AB'nin (Next Generation EU) merkezinde yer alan Dayanıklılık ve İyileşme Fonu'nun (Resilience and Recovery Facility) (Wolff ve Ladi, 2020: 1028) uygulanması gibi ekonomik yönetişimde köklü değişimler yaşanmıştır (The Economist, 2020; Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1041-1056). Üye devletleri desteklemek ve kamu harcamalarını arttırmalarına olanak sağlamak için 750 milyar Euro'luk hibe ve kredilerden oluşan Dayanıklılık ve İyileşme Fonu ile uygulama alanı bularak, krizle mücadele sürecinde AB'nin en önemli adımını oluşturmuştur. Yeni Nesil AB olarak adlandırılan 750 milyar Euro tutarındaki kurtarma planıyla, Avrupa Komisyonu'nun sermaye piyasalarından borçlanacağı bir mekanizma oluşturulmuştur.

Kurtarma planı, AB'nin 2021-2027 dönemini kapsayan çok yıllık mali çerçevesinin dışında planlanmış ve hedeflenen mali kaynağı elde etmek amacıyla Komisyona 2026 yılına kadar yaklaşık olarak 800 milyar Euro'luk fon oluşturma olanağı sağlanmıştır (Gözkaman, 2021: 287-288).⁸⁰

Kurumun benzer krizlere yönelik hazırlıklı olmasını sağlamak amacıyla Temmuz 2020'de kabul edilen AB Halk Sağlığı Stratejisi (public health strategy, EU4Healt) AB açısından büyük bir adımdır. Avrupa Sağlık Birliği'nin yolunu açan bu strateji, krize yönelik ortak bir yaklaşımın benimsenmesini amaçlamıştır (European Commission, 2020). Kriz sürecinde bir sağlık gündemi geliştiren AB, aşı araştırmalarını finanse etmiş (European Commission, 2020) ve Corona Müdahale Yatırım Girişimi (Coronavirus Response Investment Initiative) (European Council, 2020) aracılığıyla krizin etkileriyle mücadele için 6,2 milyar Euro ayırmıştır.

AB'nin COVID-19 salgınının ekonomik alandaki yıkıcı etkilerine yönelik daha önce görülmemiş büyüklükte bir mali destek programı oluşturma, AB Halk Sağlığı Stratejisi kapsamında kriz müdahalesinin ortaklaştırılması, AB Sivil Koruma Mekanizması ve aşı stratejisine ayrılan fonlarda büyük bir artışın yapılması, gelecekteki olası krizlere karşı sağlık sistemlerinin kapasitesinin ve dayanıklılığının güçlendirilmesi gibi adımların atılması, AB'nin geleceği açısından son derece kritik bir sınavın başarılı şekilde verildiği anlamına gelmekle birlikte (Rhodes, 2021; Gözkaman, 2021: 287; Greer ve diğerleri, 2021: 748-749; Monnet, 1978; D'Erman ve Verdun, 2018; Brooks ve Geyer, 2020: 1058-1061; Eylemer ve Özsoy, 2021), Avrupa entegrasyonunun "krizlerle şekillendiğini" bir kez daha kanıtlamıştır.

4.2. 2020 COVID-19 Krizi'nde Ulusal Tercihler

AB COVID-19 salgınının Avrupa'yı vurduğu 2020 yılının bahar aylarında krize yönelik dayanışma ve iş birliğine dayalı ulusüstü bir çözüm mekanizması oluşturamamıştır. Bunun yerine üye devletlerin yerel ve bölgesel düzeyde korumacı politikaları ön plana çıkmış ve devletler sağlık alanında ortaya çıkan ortak tehdit karşısında ulusal politikalar izlemeyi tercih etmiştir. Devletler 2020 yılının Mart ve Nisan aylarında AB'nin mevcut koordinasyon mekanizmaları aracılığıyla bilgi ve veri paylaşımı dışında, AB sağlık yasası ve politikasından minimum düzeyde yararlanmıştır. Bu dönemde üye ülkeler ortak

⁸⁰ Üye devletlerin kredi borçlarının tahsili 2058 yılında tamamlanacaktır.

tehdide karşı dayanışma içinde olmak yerine; virüse karşı koruyucu ekipmanlara yönelik ihracat yasakları getirmek, sınırlarını kapatarak ulusal güvenliklerini öncelemek gibi bencil ve korumacı bir tutum sergilemişlerdir.

Küresel salgın tehdidine yönelik korumacı reflekslerle hareket eden 17 AB üyesi, Mart 2020 tarihinden itibaren ulusal sınırlarını tek taraflı olarak kapatarak, Schengen'i askıya almış, böylece "Avrupa vatandaşlığı" kavramı geçersiz kalmıştır (Eralp ve diğerleri, 2020; Açıkmeşe ve diğerleri, 2023: 241). Bu dönemde hayati düzeyde önem taşıyan kişisel koruyucu ekipmanlara yönelik ihracat yasakları getirmeleri, entegrasyonun önemli kazanımlarından olan Schengen'i askıya alarak sınırlarını kapatmaları, kriz yönetim sürecini rasyonel aktörler olan devletlerin tercihlerinin şekillendirdiğini göstermiştir (Greer ve diğerleri, 2021: 747-748, Kalkan, 2021: 156; King, 2020). Bu kapsamda Avrupalı devletlerin krize ulusal düzeyde sıkı acil durum önlemleriyle yanıt vermeleri, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı çerçevesinde değerlendirildiğinde; hükümetlerin krize yönelik ulusal düzeyde ürettikleri çözümlerin maliyetini, entegrasyonun ürettiği çözüm maliyetlerinden daha makul bulmalarıyla açıklanabilir.

Tüm Avrupa için büyük bir ekonomik yıkıma yol açan 2020 COVID-19 Krizi'nin ortaya çıkışıyla birlikte tüm üye devletlerin 2020 yılındaki GSYİH'ındaki daralma ve işsizlik seviyelerindeki artış rekor düzeyde ulaşmıştır. Hem kriz öncesi dönemde kamu borç oranlarındaki farklılık ve salgın dönemindeki farklı borçlanma seviyeleri hem de sağlık sistemlerinin salgın kriziyle başa çıkma yeteneğindeki farklılıklar nedeniyle, COVID-19 salgını üye devletler üzerinde asimetric bir etki yaratmıştır. 2020 COVID-19 Krizi karşısında 2008 Ekonomik Krizi'nden dolayı borç düzeyleri yüksek seyreden Güney Avrupalı ülkeler, refah seviyesi yüksek kuzey ülkelerine göre çok daha savunmasız kalmıştır. Güney Avrupa ülkelerinde 2008 ekonomik krizi sonrasında uygulanan kemer sıkma politikaları nedeniyle birçok hastane kapatılmış, yoğun bakım bölümleri ile yatak ve sağlık personeli sayısı azaltılmış ve bu ülkeler salgın krizine kamu sağlığı politikası açısından hazırlıksız yakalanmıştır. Ekonomik krizle mücadele sürecinde benzeri görülmemiş ölçekte borçlanan ve yüksek işsizlik seviyeleriyle karşı karşıya kalan Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi kırılgan ekonomiye sahip ülkeler ekonomik alanda büyük bir çöküş yaşarken, siyasi istikrarları da sarsılmıştır (Celi ve diğerleri, 2020: 417; Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1042-1045; Porte ve diğerleri, 2021: 393).

Pandemi devletlerin ekonomik yapılarına, mali kapasitelerine ve sosyal koruma sistemlerine bağlı farklılık nedeniyle AB üyesi devletler üzerinde asimetrik bir etki yaratmıştır. Devletler de krizden etkilenme düzeylerine göre ulusal çıkarlarını gözeten politikalar izlemişlerdir. Bu süreçte bazı devletler krizin maliyetlerini paylaşmamayı ve çözüm sürecinde entegrasyona minimum düzeyde bağlı kalmayı tercih ederken; bazı devletler ise krizin doğurduğu yük ve sorumluluğu paylaşmayı ve entegrasyonu derinleştirmeyi tercih etmişlerdir. Nitekim 2020 COVID-19 Krizi'nde devletlerin politika oluşturma süreçlerini şekillendiren en önemli unsur Moravcsik'in de ileri sürdüğü gibi devletlerin ekonomik çıkarları olmuştur.

Üye devletler 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik ulusal tercihleri konusunda dört gruba ayrılmıştır. İlk grubu AB'nin salgından kurtulmasına yardımcı olacak kurtarma fonunu ileri süren Almanya ve Fransa oluşturmaktadır. 2008 ekonomik krizi sırasında kemer sıkma politikalarını savunan mali disiplin grubuna liderlik eden Almanya, salgın krizinde Fransa'ya katılarak yelpazenin merkezinde bir rol üstlenmiştir. AB'nin motor güçleri olan Almanya ve Fransa krizin çözümüne yönelik ortak borçlanma ve AB'nin borçlanma kapasitesini arttırma fikrini ortaya koyarak, ilk adımı atan ülkelerdir. Almanya ve Fransa gibi kilit ülkelerin AB kurumlarının krize yönelik öneri ve politikalarını desteklemesi, AB'nin krize çözüm üretme yeteneği açısından önemli bir etki yaratmıştır (Wolff ve Ladi, 2020: 1037; Becker ve Gehring, 2022: 340-341). Bu kapsamda COVID-19'la mücadele süreci, önceki kriz dönemleriyle mukayese edildiğinde, AB ile güçlü üye devletlerin tercihlerinin daha fazla örtüştüğü ve entegrasyonu güçlendiren kurumsal seçimlere daha hızlı ulaşıldığı görülmektedir.

Yıllardır süren kemer sıkma politikalarının ardından toparlamaya çalışan İtalya, Portekiz, İspanya ve Yunanistan salgın krizinden ekonomik olarak en çok etkilenen ülke grubunu oluşturmaktadır (Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1042-1045). Yüksek kamu borç oranları ve işsizlik düzeyleri nedeniyle 2020 COVID-19 Krizi'ni aşma kapasiteleri oldukça kısıtlı olan ve siyasi istikrarları da darbe alan bu ülkeler, krizle mücadele kapsamında kendilerine gerekli mali gücü sağlayacak bir Avrupa transfer mekanizmasından yardım talebinde bulunmuşlardır (Becker ve Gehring, 2022: 340-341). Ancak çağrılarına Avrupalı ortaklarından yanıt bulamadıkları süreçte yalnız bırakıldıklarını düşünerek AB'nin varlık sebebini sorgulamaya başlamışlardır.

Krizden Etkilenen Ülkeler		Krizden Daha Az Etkilenen Ülkeler	
<u>Salgın krizinden ekonomik olarak en çok etkilenen ülke grubu:</u>	<u>Kurtarma fonunun öncüsü olan ülkeler:</u>	<u>Salgın krizinden en çok etkilenen devletlere kurtarma fonu kapsamında tahsil edilecek hibeler ve imtiyazlı krediler fikrine karşı çıkan ülkeler:</u>	<u>Kurtarma fonundan sağlanan finansmanın demokratik performanslarıyla bağlantılı olmasını engellemeye çalışan ülkeler:</u>
İtalya Portekiz İspanya Yunanistan	Almanya Fransa	Hollanda Avusturya Danimarka İsveç Finlandiya	Macaristan Polonya

Tablo 22: 2020 COVID-19 Krizi'nde Ulusal Tercihlerin Oluşumu (Ulusal)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ulusal tercih kümelenmelerine göre üçüncü grubu “tutumlu dördü” olarak anılan Hollanda, Avusturya, Danimarka ve İsveç (daha sonra Finlandiya katılmıştır) oluşturmaktadır. Salgın krizinden en düşük düzeyde etkilenen bu grup, krizden ciddi şekilde etkilenen üye devletlere kurtarma fonu kapsamında tahsil edilecek hibeler ve imtiyazlı krediler fikrine karşı çıkmıştır. Ulusal çıkarlarına uymadığı için borçlanmaya dayalı ortak finansal çözümlerden kaçınmak isteyen Hollanda, Avusturya, Danimarka ve İsveç’in bu tutumu, liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının ekonomik çıkarların öncelikli olduğu argümanını doğrulamaktadır.

Dördüncü grubu ise kurtarma fonundan sağlanan finansmanın demokratik performanslarıyla bağlantılı olmasını engellemeye çalışan Macaristan ve Polonya’nın oluşturduğu Doğu Avrupa grubu oluşturmaktadır. Bu grubun Birliğin hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkelerine uygun davranmadığı gerekçesiyle kurtarma fonundan yararlanması engellenmeye çalışılmıştır. 21 Temmuz 2020’de gerçekleşen hükümetlerarası müzakerede kurtarma fonunun aktarımının hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkelerine bağlı olarak yapılması Varşova ve Budapeşte ittifakı tarafından başarılı şekilde reddedilmiştir. Böylece Hollanda’nın öne sürdüğü “hukukun üstünlüğüne önem veren ve Birliğin değerlerine saygı duyan ülkelere yardım yapılması” şartı geçersiz kalmış ve Polonya, Macaristan gibi demokraside geriye giden ülkeler de fondan

faydalanabilme hakkına sahip olmuşlardır (Beko, 2021; Schmidt, 2020: 1183; Gözkaman, 2021: 295).

Üye devletlerin ulusal tercihleri arasındaki farklılaşmanın en açık şekilde yansıdığı konu Corona tahvilleri (Corona bonds) ve Yeni Nesil AB Kurtarma Paketi olmuştur (Cicchi ve diğerleri, 2020). Corona tahvilleri birlik üyesi ülkelerin piyasaya sürecekları ortak borçlanma senetleri olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntemle üye devletlerin 2020 COVID-19 Krizi kaynaklı borç yükünün paylaşılması ve ortak fonların kaynağının Avrupa Yatırım Bankası tarafından karşılanması planlanmıştır. 2008 Ekonomik Krizi’nde merkez ülkeler ile çevre ülkeler arasında bölünmelere yol açan tahvil konusu, 2020 COVID-19 Krizi’nde de bazı üye devletlerce tepkiyle karşılanmıştır.

Ekonomik olarak zor durumdaki İtalya tarafından gündeme getirilen Corona tahvilleri, Birliğin dokuz üye ülkesi (İspanya, İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Fransa, Belçika, Lüksemburg ve Slovenya) tarafından desteklenmiştir. Bu ülkeler ortak bir borçlanma mekanizması aracılığıyla diğer AB ülkelerinden destek beklemişlerdir. Ancak hükümetlerarasında yoğun tartışmalara neden olan bu öneri, salgın krizinden ağır şekilde etkilenmeyen refah seviyesi yüksek Almanya, Hollanda, Avusturya, Finlandiya gibi ülkeler tarafından reddedilmiştir (Sharma, 2021: 142; Gönül, 2021: 278).

Böylece 2008 Ekonomik Krizi’nde Kuzey-Güney bölünmesi Corona tahvilleri konusunda yeniden açığa çıkmıştır. Ülke içi siyasi mücadelelerin ve çatışan çıkarların damgasını vurduğu bu bölünmeler, COVID-19 gibi dramatik bir krize yönelik gerekli yanıtın verilmesini geciktirmiştir. Fakat Birliğin lokomotif üyeleri Almanya ve Fransa’nın Yeni Nesil AB Kurtarma Paketi konusunda öncü olmalarıyla birlikte, COVID-19 kriz yönetiminin seyri ve krizin entegrasyon üzerindeki etkisi farklı bir ivme kazanmıştır. AB ülkelerinin ekonomik toparlanması ve dayanıklılığını sağlamak için daha önce görülmemiş büyüklükte finansman sağlayan bu paket, devletler arasında derin bir dayanışmayı teşvik etmiştir.

4.3. 2020 COVID-19 Krizi’nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci

Tüm üye devletler için ortak tehdit oluşturan COVID-19 salgını, devletlerin ekonomileri üzerinde asimetrik etki yaratmış ve kriz çözümüne yönelik hükümetlerarasında derin bölüşüm çatışmalarının yaşanmasına yol açmıştır. Devletler arasındaki bu çatışmalar Corona tahvilleri olarak bilinen kolektif AB borçlanma aracının oluşmasına mani

olmuştur. Bununla birlikte AB üyesi devletlerin 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik çözüm arayışı, devlet liderlerinin kilit oyuncular olduğu Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi ve Zirve toplantılarına taşınmıştır. Bu kapsamda 750 milyar Euro'luk fonu içeren Yeni Nesil AB Kurtarma Paketi'ne yönelik hükümetlerarası pazarlıklar da bu zirvelerde gerçekleşen müzakereler doğrultusunda şekillenmiştir.

Hükümetlerarası pazarlık konuları:

- AB Halk Sağlığı Stratejisi (public health strategy, EU4Healt)
- Corona tahvilleri
- Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu

Tablo 23: 2020 COVID-19 Krizi'nde Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Krizden etkilenen devletleri desteklemek için hibe teklifini öne süren Alman-Fransız iş birliği ile tutumlu üye devletlerin kurtarma paketindeki hibe oranının düşürülmesi konusundaki ısrarcı tavırları hükümetlerarası pazarlıklardaki konumlanmayı belirlemiştir (Schmidt, 2020: 1183). Birinci ülke grubu entegrasyonun ilerletilmesi için itici bir güç oluştururken; ikinci grup ise krizin yol açtığı yük ve sorumluluğunu üstlenmek istemeyerek borç yükünün paylaşılmasına karşı çıkmıştır.

4.3.1. Derin Bölüşüm Çatışmalarının Yaşandığı Dönem: Maske Krizi, Corona Tahvilleri ve Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu

Pandeminin belirsizliği ve benzeri görülmemiş sosyo-ekonomik bir sınama teşkil etmesi sebebiyle AB krize eşgüdümle ve ivedilikle yanıt verememiştir. Aynı zamanda krizden daha fazla etkilenen devletlerin kurum tarafından destek göremeyerek, kendi başlarının çaresine bakmak zorunda bırakılmaları neticesinde salgın krizi devletler arasında bir dayanışma krizine dönüşmüştür (Baç, 2020). Bu dönemde Avrupalı devletler (17 ülke) Schengen Antlaşması'nı askıya almış ve iç sınır kontrollerini yeniden uygulamaya koyarak, düzensiz karantina uygulamalarına başvurmuştur. Devletlerin sınırlarını kısmen ya da tamamen kapatarak krize ulusal düzeyde yanıt vermesi, AB için hayati öneme sahip olan serbest dolaşımı tehlikeye atmıştır (Wolff ve Ladi, 2020: 1027). Kriz tedbirleri kapsamında sınırların kapatılmasıyla beraber Birliğin dayanışma ruhu da askıya alınmıştır.

Ulusal çıkarların ön planda tutulduğu bu süreçte bencil ve korumacı politikalar izleyen devletler, salgın kriziyle mücadele etmede başarısız olan ortaklarını yalnız bırakarak,

tıbbi ekipman ihracatını engellemişlerdir. Salgından en çok etkilenen ülkelerin başında gelen İtalya'nın 26 Şubat tarihinde AB Acil Mücadele Koordinasyon Merkezi (The Emergency Response Coordination Centre) üzerinden yaptığı medikal kit ve maske çağrısı diğer AB ülkeleri tarafından yanıtsız bırakılmıştır (Tauscher ve diğerleri, 2020: 4). Bu dönemde Almanya'nın maske, eldiven, koruyucu gözlük ve kıyafet gibi kişisel sağlık ekipmanlarının ihracatını yasaklaması, Fransa'nın sağlık malzemelerinin ihracatına sınırlama getirmesi kurum içinde dayanışmanın sorgulanmasına yol açmıştır (Hanioglu, 2020: 24; Gönül, 2021: 276). Merkel hükümetinin sağlık ekipmanlarının ihracatını yasaklama kararına dayanarak 8 Mart 2020'de 240.000 koruyucu maskenin gümrükten İsviçre'ye geçişini engellemiştir (Dahinten ve Wabl, 2020). Benzer şekilde Fransa İsviçreli sağlık şirketi Mölnlycke'nin İtalya ve İspanya'ya göndermek üzere Çin'de ithal ettiği milyonlarca maske ve eldivene el koymuştur (Daily Sabah, 2020; European Parliament, 2020).

Almanya 5 Mayıs 2020 tarihinde Birlik hukukunun özerkliğine başkaldırıda bulunarak AB'nin karşı karşıya olduğu meydan okumalara bir yenisini daha eklemiştir (Baykal, 2021). Almanya Anayasa Mahkemesi, “yetki aşımı” gerekçesiyle Avrupa Merkez Bankası'nın tahvil alım programının Alman hukukuna aykırı olduğunu açıklamıştır. Bunun üzerine Ursula von der Leyen para politikasının Birliğin münhasır yetki alanında olduğunu, AB hukukunun ulusal hukuka göre öncelikli olduğunu ve AB Adalet Divanı kararlarının tüm ulusal mahkemeler için bağlayıcı olduğunu ifade ederek Almanya'yı eleştirmiştir. Almanya'nın Ekonomik ve Parasal Birlik gibi entegrasyonunun en temel alanına yaptığı bu itiraz AB'nin kırılganlığını ortaya koyarken, AB'nin ulusüstü niteliğinin ve politikalarının tehdit altında olduğunu göstermiştir (Kaliber, 2020; Dartan, 2021). Böylece sağlık ekipmanları konusunda görülen dayanışma eksikliği, ekonomik yardımlar konusunda da kendini göstermiştir.

COVID-19 salgınıyla mücadele sürecinde Birlikten destek göremeyen İtalya ve İspanya'ya Rusya, Çin, Türkiye ve Küba gibi ülkelere sağlık ekibi ve tıbbi ekipman yardımı gelmiştir vermiştir (Chen, 2021: 440-460; Acosta, 2020; France24, 2020; BBC, 2020; EURONEWS, 2020; Osborn, 2020). Rusya küresel dayanışma örneği sergileyerek NATO müttefikleri olan İtalya'ya tıbbi ekipman ve sağlık personeli desteğinde bulunmuştur. Çin İtalya'ya gönderdiği tıbbi maske kolilerinin üzerine yazdığı “bizler aynı denizin dalgaları, aynı ağacın yaprakları, aynı bahçenin çiçekleriyiz” dizeleriyle; Türkiye

ise İspanya ve İtalya'ya gönderdiği yardım paketlerinin üzerine yazdığı “ümitsizliğin ardından nice ümitler var, karanlığın ardından nice güneşler var” dizeleriyle küresel dayanışma mesajı (Hürriyet, 2021; Aydın ve Açıkmeşe, 2020) vermiştir. Salgına karşı uluslararası düzeyde görülen bu dayanışmanın bir benzeri ne yazık ki kurum içinde görülmemiştir. Avrupalı ortakları salgından mustarip olan ortaklarına karşı bu dayanışma iradesini sergileyememişlerdir. Bu zorlu dönemde salgından etkilenen üye devletlerin Avrupalı dostlarından destek görememesi, bu ülkelerde Avrupa şüpheciliğini büyük ölçüde arttırmıştır. 2008 Ekonomik Krizi ve 2015 Göç Krizi'nde olduğu gibi 2020 COVID-19 Krizi'yle mücadele sürecinde de yalnız bırakıldığını düşünen İtalyanlar, AB bayrağını yaktıkları videoları sosyal medyada yayımlamışlardır. Aynı zamanda birçok yerde AB bayrağının indirilerek, yerine Çin veya Rusya bayraklarının asıldığı görülmüştür (Butler, 2020; Allen ve diğerleri, 2020; Hall ve diğerleri, 2020; Ülger, 2020). Üye devletlerin birlik olma ve dayanışma konusundaki tavırları Avrupa kimliğine ve AB'nin kuruluş felsefesine zarar vermekle birlikte, devletlerarası dayanışmanın ne kadar kırılgan olduğunu göstermiştir (Baç, 2020: 21). AB, ilerleyen süreçte İtalya, İspanya gibi büyük kayıplar veren ülkelerin yardım çağrılarına tıbbi malzeme ve mali yardımlarla (European Commission, t.y.) yanıt verse de kurumun ilk etaptaki sessizliği Birliğin temelini oluşturan çok taraflılığın aşınmasına neden olmuştur.

AB'nin krize çok taraflı yanıt veremediğini gösteren bir diğer gelişme, COVID-19 aşısının tedarik edilmesi sürecinde yaşanmıştır. AB'nin aşı tedarik sürecinde kurumsal sorunlar yaşaması ve üye ülkelere yeterli miktarda aşının dağıtılmaması, devletlerin ulusal düzeyde farklı sağlık politikaları izlemesine yol açmıştır. Bu süreçte Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya Avrupa ilaç Ajansı (EMA) tarafından onaylanmayan Rus (Sputnik V) ve Çin (Sinovac) aşılara yönelerek birlik ruhuna uygun hareket etmemiştir. Vişegrad Dörtlüsü olarak bilinen bu devletlere Danimarka ve Avusturya da katılmıştır (Boyras, 2021). Bu ülkelerin Avrupa Komisyonu'nun aşı konusunda belirlediği politikaya uymaması AB'nin ulusüstü mekanizmasının çalışmadığı eleştirilerini gündeme getirmiştir. Aynı zamanda Almanya ve Fransa'nın siyasi sebeplerden ötürü karşı olduğu Rus ve Çin aşılarının Avrupalı ortakları tarafından tercih edilmesi üyeler arasındaki ayrışmayı da gözler önüne sermiştir.

Krizden fazla etkilenen üye devletlere en zor zamanlarında yalnız bırakıldığını düşündüren tüm bu gelişmeler, devletlerin AB'ye olan inançlarını sorgulamalarına yol

açmıştır. Avrupa Parlamentosu seçimlerinde “Biz Avrupalıyız!” sloganını benimseyen ve daima Avrupa entegrasyonunu destekleyen açıklamalarda bulunan İtalyan partisi Action (Azione) dahi AB’ye yönelik sert eleştiriler getirmeye başlamıştır. Dönemin İtalya Başbakanı Giuseppe Conte, ekonomik dayanışmayı göstermekte geç kalan AB’yi eleştirerek, bu krizin AB projesinin varlık nedenini sorgulamaya yol açtığını belirtmiştir. Dönemin İtalya AB daimi temsilcisi Maurizio Massari, Avrupa Komisyonu’nun dayanışma ve yardım çağrısına hiçbir Avrupa ülkesinin yanıt vermediğini, AB tarafından yalnız bırakıldığını açıklamıştır (Massari, 2020). İspanya’nın başbakanı Pedro Sanchez “vatandaşlarımız ölüyor, hastane kapasitemiz dolu. Ya şimdi dayanışma sergileriz ya hiçbir zaman. Avrupa’nın geleceği söz konusudur.” ifadeleriyle AB’nin krizle mücadele etmek için daha sert tedbirler almaması durumunda bu krizin AB’nin sonu olabileceğini ileri sürmüştür (Sanchez, 2020; McMurty, 2020). Benzer şekilde Sırbistan Cumhurbaşkanı Aleksandar Vucic üyeler arasında yardımlaşma eksikliğini eleştirerek, tüm umudunun Çin’den gelecek yardımlara bağlı olduğunu ifade ederken Birlikteki dayanışma krizinin vehametini gözler önüne sermiştir.

AB üyeleri arasında ortaya çıkan bu krizin, Avrupa entegrasyonunun geleceği açısından büyük bir sınav olduğunun farkına varan Ursula von der Leyen, AB’nin İtalya’ya yardım etmek konusunda yetersiz kaldığını itiraf ederek, Birlik adına İtalya’dan özür dilemiştir (Szucs, 2020; France24, 2020). Birlik adına atılan bu adım ile krizden etkilenen devletlerin liderleri kuruma duydukları kırınglılıkları tolere ederek, Avrupalı ortaklarını dayanışma içinde olmaya davet etmişlerdir. Bu kapsamda Conte, “Avrupa’nın İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana karşılaştığı en zorlu sınav” olarak adlandırdığı 2020 COVID-19 Krizi’nden en çok etkilenen üye devletlere destek olma çağrısında bulunmuş ve eğer krize yönelik ortak bir çözüm üretilemezse AB projesinin yurttaşlarının gözünde varoluş amacını yitireceğini ifade etmiştir. Sanchez olağanüstü ve eşi benzeri görülmemiş bir kriz olarak tanımladığı 2020 COVID-19 Krizi’ne yönelik çok taraflı ve radikal bir yanıt verme çağrısında bulunmuştur.

Böylece 2020 COVID-19 Krizi’nden kaynaklanan ekonomik ve sosyal durumun olağanüstü doğasının Birliğin geleceği açısından varoluşsal tehdit oluşturması, üye devletlerin ekonomilerinin toparlanmasını ve dayanıklılığını desteklemek için olağanüstü önlemleri gündeme getirmiştir (European Council, 2020). Bu kapsamda İtalya liderliğindeki İspanya, Portekiz, Yunanistan, Slovenya, Fransa, İrlanda, Belçika,

Lüksemburg Corona tahvilleri çıkartılarak borçların ortaklaştırılmasını talep etmişlerdir. Ancak Almanya, Hollanda, Avusturya ve Finlandiya gibi Avrupa ülkeleri riski karşılıklı hale getirecek ortak borçlanma konusuna karşı çıkmıştır (Euronews, 2020; Herszenhorn ve diğerleri, 2020). Nitekim AB'nin ortak borçlanması yoluyla finanse edilecek kolektif borçlanma önerisi AB ülkeleri tarafından kabul görmemiş ve Kuzey ile Güney Avrupa ülkeleri arasındaki bölünme daha da derinleşmiştir.

4.3.2. Çıkar Çatışmasından Mali Dayanışmaya: Yeni Nesil Avrupa Birliği

Kurtarma Fonu

2020 COVID-19 Krizi'nin yarattığı şokun etkisiyle krizin ortaya çıktığı ilk dönemde ulusal önlemlere başvuran üye devletler, krize yönelik ortak bir yanıt üretmede gecikmişlerdir. Ancak sağlık alanında yaşanan krizin ekonomi alanındaki etkilerinin tüm devletlerin çıkarlarını ve Birliğin geleceğini etkileyeceğinin anlaşılmasıyla birlikte Avrupalı devletler kısa sürede koordine olmayı başararak ortak mali dayanışma sergilemişlerdir (Bojar ve Kriesi, 2023: 444-445; Tesche, 2020: 481). Bu devletler daha önce yaşadığı krizlere kıyasla daha hızlı şekilde çözüm odaklı iş birliği geliştirebilmiştir. Üye devletlerin ekonomik açıdan hareket edebilme yeteneklerini kısıtlayan 2020 COVID-19 Krizi, ekonomik entegrasyon açısından ciddi bir tehdit olarak algılanmıştır. Ekonomileri turizm gibi hizmet sektörüne bağlı olan Avrupa ülkelerinin ekonomileri karantina uygulamalarından dolayı çok daha fazla zarar görürken; Almanya, Avusturya, Fransa, Lüksemburg, Belçika ve Hollanda gibi ekonomileri ihracata dayanan ülkeler de salgın krizinden etkilenmişlerdir (Becker ve Gehring, 2022: 338-339). Bu bağlamda COVID-19 sürecinde kapsamlı karantinaların ekonomik alandaki yıkıcı etkisi ve üye devletlerdeki Avrupa şüpheciliğini teşvik etmesi sebebiyle bu kriz Avrupa entegrasyonu için tehdit oluşturmuştur. Üye devletlerin ekonomik krize ve daralmaya artan devlet harcamalarıyla yanıt verememesi sonucunda Avrupa entegrasyonundan yana olan gruplarda bile Avrupa şüpheciliği yükselişe geçmiş ve bu durum aşırı sağ partilerin elini büyük ölçüde güçlendirmiştir.

Krizi Avrupa entegrasyonuna saldırmak için bir fırsat olarak gören entegrasyon karşıtı partiler, AB'nin kriz dönemindeki başarısız performansına söylemlerinde genişçe yer vermişlerdir. Fransa'da Ulusal Cephe Partisi Başkanı aşırı sağcı Marine Le Pen, salgın krizinden muzdarip olan ülkelere Rusya ve Küba gibi ülkelerin bile AB'den daha fazla

destek olduğunu ifade etmiştir (Robert, 2020). Almanya'daki aşırı sağ parti olan AFD ise salgından etkilenen ülkeler için AB'nin geliştirdiği ekonomik yardım paketlerini eleştirerek, bu ülkelerin kendi ekonomilerini güçlendirmeleri gerektiğini ileri sürmüştür (Tauscher ve diğerleri, 2020).

Avrupa şüpheciliğinin geniş yankı uyandırdığı bu süreçte Avrupalı liderler, entegrasyonun önemli kazanımlarından olan parasal birliği tehlikeye atmak ya da yeni ve cesur bir entegrasyon adımı üzerinde anlaşmak arasında bir seçimle karşı karşıya kalmıştır. Halk sağlığı krizinin ekonomik entegrasyonu etkilemiş olması, üye devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığın yeni yönlerini ortaya çıkarmış ve bu durum üye devletlerin küresel tehdide karşı dayanışma içinde olmalarını kolaylaştırmıştır (Wolf ve Ladi, 2020: 1030-1031). Hükümetlerarası pazarlık sürecinde, krizden çok fazla etkilenen devletlerin bütçe açıklarındaki artışın Euro alanını tehlikeye sokma ihtimali, geçmişte benzer girişimleri engelleyen Avrupalı devletlerin entegrasyona yönelik tercihte bulunmaları konusunda itici bir güç oluşturmuştur (Becker ve Gehring, 2022: 338-339). Devletler, ekonomik entegrasyonun karşılaştığı en büyük meydan okuma olan 2008 Ekonomik Krizi'nden edindikleri tecrübelerden de hareketle, parasal birliğin kaybını göze alamayarak krize yönelik iş birliğini tercih etmişlerdir.

COVID-19 salgınına takip eden ekonomik krize kadar mali kısıtlama ve kemer sıkma politikalarının en güçlü savunucusu olan Almanya, sağlık krizinin ekonomik krize dönüşmesinin ardından AB ülkelerine ekonomik yardım sağlayan bir mekanizmayı destekleyerek politika değişikliğine gitmiştir. Merkel, krizden ciddi şekilde etkilenen ülkelerin taleplerine ilişkin daha uzlaşmacı bir tutum takınarak hükümetinin pozisyonunu gözden geçirmiştir. Tek pazarın bütünlüğünü korumayı hedefleyen Alman hükümeti, Avrupalı ortaklarına yardım etmek amacıyla kurtarma paketi için öncü olmuş ve borcun ortaklaştırılmasını desteklemiştir (Porte ve Jensen, 2021: 392; Salvati, 2021: 14).

Alman ekonomisiyle son derece entegre olan İtalya gibi ülkeleri ayakta tutma ihtiyacı, Alman üretim zincirini ve tek pazarın bütünlüğünü korumak anlamına gelmektedir. Almanya'nın ulusal çıkarlarını korumanın, karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde olduğu ortaklarının çıkarlarını korumaktan geçtiğini fark eden Merkel, Macron ile iş birliğine gitmiştir (Salvati, 2021: 14). Böylece büyük bir entegrasyon adımının önünü açan Almanya ve Fransa üye devletlere dağıtılması öngörülen Yeni Nesil AB Kurtarma Paketi için öncü olmuşlardır. Merkel ve Macron, 18 Mayıs 2020 tarihinde entegrasyonun

dağılma riskini ortadan kaldıracak bir mali dayanışma mekanizmasının gerekliliğini vurgulayarak, krizden etkilenen devletlerin ekonomilerini destekleyecek 500 milyar Euro'luk bir kurtarma fonu önerisinde bulunmuşlardır (Krotz ve Schramm, 2021: 1-19; Boffey, 2020; Becker ve Gehring, 2022: 340; Tesche, 2020). İki liderin dayanışma örneği teşkil eden bu girişimi, Avrupa Komisyonu'nu harekete geçirmiş, Ursula Von der Leyen'in bu fona 250 milyar Euro eklemesiyle birlikte kurtarma fonu 750 milyar Euro'luk tutara ulaşmıştır (European Commission, 2020; Valero, 2020). Avrupa Konseyi kurtarma fonuna ilişkin haftalarca süren yoğun ve çetin pazarlık sürecinin ardından 21 Temmuz 2020 tarihindeki Zirve'de AB Kurtarma Planı'nı (European Union Recovery Plan) ve 2021-2027 Bütçesi'ni açıklamıştır (Picek, 2020: 325-331; European Commission, 2020). Hükümetlerarasında gerçekleşen zorlu pazarlıklar neticesinde varılan bu anlaşma, Moravcsik'in kurumsal reformların üye devletler arasındaki pazarlıklarla şekillendiği ve kurumsal reformların başarısının Bakanlar Konseyi'ndeki en güçlü devletlerin liderleri arasındaki müzakerelerde gizli olduğu konusundaki argümanını doğrulamıştır.

Almanya'nın krizden ciddi şekilde etkilenen üye devletleri desteklemek için yaptığı iddialı kurtarma planı çağrısında Fransa'yla iş birliği yapması AB kurumlarına entegrasyonu ilerletici bir gündem oluşturması için hareket alanı sağlamıştır. Böylece Komisyon, borçların ortaklaşmasını sağlayan Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu'nun hibelere ayrılan payını arttırabilmiş ve kurtarma fonunun önemli bir kısmının AB'nin dijitalleşme ve iklim değişikliğine müdahale önceliklerine harcanması şartıyla daha fazla harcama koordinasyonunu merkezileştirmiştir (Alcaro ve Tocci, 2021: 6). Bu gelişme AB'nin karar alma sürecinin en güçlü üye devletlerin tercihlerine göre şekillendiğini ve güçlü üyelerin AB kurumları üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur (Bickerton ve diğerleri, 2015: 708; Moravcsik, 1991: 27-32).

Kurtarma paketinin tasarımı liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının pazarlık mantığı çerçevesinde şekillenmiştir. İlk etapta krize yönelik milliyetçi reflekslerle önlemler alan devletler, krizin ekonomi alanında yüksek karşılıklı bağımlılık doğurmasından ötürü kriz çözümü konusunda müzakerelere başlamışlardır. Avrupa ekonomileri arasındaki bu karşılıklı bağımlılık ilişkisi, devletler arasındaki müzakerelerin dayanışmayla neticelenmesini sağlamıştır. Örneğin krizden etkilenmeyen grupta yer alan Almanya ticari ilişkilerini sürdürebilmek için bağlı olduğu Güney Avrupa ülkelerini destekleyerek,

krizin yük ve sorumluluğunu paylaşmayı seçmiştir. Almanya'nın bu tutumu Euro'nun başarısızlığının, Avrupa'nın başarısızlığına yol açacağına inandığı 2008 Ekonomik Krizi'ne verdiği yanıtın karakteristiği ile benzerlik göstermektedir (Schimmelfennig ve Diez, 2022: 5-6; Saurugger ve Terpan, 2020: 1172; Schmidt, 2020: 1184). COVID-19 krizden ağır biçimde etkilenmese dahi uzun vadeli ekonomik çıkarlarını önceleyen Almanya her iki krizde de bütüncül bir yaklaşım benimseyerek Avrupa entegrasyonunun yararına hareket etmiştir.

Merkel 2008 yılındaki ekonomik krizde uygun tepkiyi verecek araçlardan yoksun olması sebebiyle, 2015 yılındaki göç krizinde ise iltica sistemindeki eksikliklerden ötürü Birliğin başarılı bir yanıt veremediğini ifade etmiştir. Bu iki krizden farklı olarak 2020 COVID-19 Krizi'nin ortaya çıkışında üye devletlerin etkisinin bulunmadığının altını çizen Merkel, bu küresel tehdidin devletler için birleştirici bir unsur olabileceğini ve entegrasyon için fırsata dönüşebileceğini vurgulamıştır (Merkel, 2020; Euractiv, 2020).

Almanya'nın kriz döneminde iş birliğini tercih etmesinin bir diğer sebebi ise son yıllarda Avrupa'da yükselen popülizm olmuştur. Krize yönelik eşgüdümle harekete geçilmediği takdirde Güney Avrupa'da artan popülist eğilimlerin siyasi tehlike yaratacağı endişesi, Merkel'in çözüm odaklı politikalara aktif katılımını teşvik etmiştir (Schmidt, 2020: 1184). Kriz yönetim sürecinde dayanışma ve çok taraflılık ilkelerinin her zamankinden çok daha hayati olduğunu hatırlatan Merkel (Merkel, 2020), AB'nin çıkarına hizmet eden çözümlerin üye devletlerin ulusal çıkarlarıyla da uyumlu olduğunu vurgulamıştır (Merkel, 2020). Merkel bu açıklamalarıyla krizin yük ve sorumluluğunu üstlenmekten kaçınan tutumlu dörtlü gibi ülkeleri kapsayıcı çözümlere davet etmiştir.

Hükümetlerarasında gerçekleşen müzakerelerde kurtarma fonuna ilişkin iki konu öne çıkmıştır. Üye devletler arasında gerçekleşen çetin pazarlık konularından ilkinin hibe ve kredilerin oranları oluştururken; ikincisini demokratik performans ile finansmandan yararlanma arasındaki bağlantı oluşturmuştur. Bu iki müzakere konusu ile Avrupa Konseyi'ndeki oybirliği kuralı nedeniyle tüm üye devletlerin veto yetkisinin olması ve paketin bazı bölümlerinin onaylanmasının zorunlu olması kurtarma paketinin hükümetlerarası pazarlık mantığı çerçevesinde tasarlandığını ortaya koymaktadır (Becker ve Gehring, 2022: 340).

Hükümetlerin ulusal çıkarlarını taşıdığı kurtarma fonu müzakereleri, (AB tarihinde sıklıkla görüldüğü üzere) hükümetler arasında kutuplaşmalara yol açmıştır. Tarihi Zirve

başlamadan hemen önce Şansölye Merkel, 750 milyar Euro'luk kurtarma paketi konusunda müzakerelerin çetin olacağını (BBC, 2020); Tutumlu dörtlünün gayri resmi lideri Hollanda Başbakanı Rutte ise görüşmelerin başarılı bir şekilde sonuçlanma olasılığının oldukça düşük olduğunu ifade etmiştir (Reuters, 2020). Nitekim kurtarma paketi kapsamında ülkelere tahsil edilecek hibe ve kredi oranlarının belirlenmesi hususunda üye devletler arasında yaşanan anlaşmazlıklar da AB liderlerinin bu öngörülerini doğrulamıştır.

Ulusal çıkarların savunulduğu kurtarma planı müzakerelerinde, ortak çıkar ve beklenti temelinde oluşan bazı gruplaşmaların varlığı dikkat çekmektedir. Kurtarma planına ilişkin gerçekleştirilen müzakerelerde büyük oranda homojen bir yaklaşımı paylaşan Avusturya, Danimarka, Hollanda ve İsveç'in yer aldığı grup, krizden etkilenen devletleri desteklemek için belirlenen hibe miktarına itiraz etmiştir. Tutumlu devletler 390 milyar Euro olması planlanan hibe tutarının 375 milyar Euro'ya düşürülerek hibe ile kredi miktarının eşit düzeyde olmasını talep etmiştir. Bu grubun karşısında yer alan İtalya ve İspanya ile kurtarma planının öncülerinden olan Almanya ve Fransa ise 400 milyar Euro'dan daha az bir miktarın kabul edilemez olduğunu ileri sürmüştür (Gözkaman, 2021: 287-289). Üye devletlerin ortak noktada buluşmalarına mani olan bu bölünmeler sebebiyle hükümetler uzlaşamamış ve iki gün olması planlanan Zirve dört günde sonuçlanmıştır.

Dört gün süren pazarlık sürecinin ardından 21 Temmuz 2020 tarihinde kurtarma fonunun %52'sinin (390 milyar Euro) hibe, %48'inin (360 milyar Euro) krediden oluşması kararı kabul edilmiştir. Zirvede Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu konusunda anlaşmazlık yaşayan Avrupalı liderler 2008 Ekonomik Krizi'ndeki "koşulluluk" ve "kemer sıkma" politikalarına başvurmadan uzlaşma yolunu tercih etmişlerdir. Müzakerenin uzlaşısıyla sonuçlanmasında en güçlü oyuncu olan Almanya'nın büyük etkisi olmuştur (Howard ve Quaglia, 2021: 1555). Almanya'nın 2020 COVID-19 Krizi'nden ciddi şekilde etkilenmediği halde Euro Bölgesi'nin çökme ihtimaline karşı kriz çözümünden yana olması liberal hükümetlerarasıcılığın karşılıklı bağımlılık argümanı ile açıklanabilir. Bu kapsamda Almanya ticari ilişkilerini sürdürebilmek için bağlı olduğu Güney Avrupa ülkelerini desteklemiştir.

17-21 Temmuz 2020 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu zirve, 2000 yılındaki Nice Zirvesi'nden bu yana⁸¹ AB tarihinin en uzun zirvesi olmuştur (Gönen, 2020: 328; Gözkaman, 2021: 288). Bu zirve sonucunda Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu ve Birliğin Çok Yıllı Mali Çerçevesi (2021-2027) için toplam 1 trilyon 824 milyar Euro üzerinde anlaşmaya vararak tarihi bir adım atılmıştır. Eurobondların yürürlüğe girmesini sağlayan bu paket, uzun süredir devam eden bir tabuyu yıkarak, krizle mücadele sürecinde hibe fonlarının uygulanmasına imkan tanımıştır. Hükümetlerarasında gerçekleşen çetin pazarlıklar sonucunda kurtarma paketi konusunda anlaşmaya varılması, üyeler arasındaki dayanışmayı arttırması ve çok taraflılığın sağlanması açısından bir dönüm noktası olmuştur. Charles Michel'in kurtarma paketi konusunda anlaşmaya varıldığına dair “we did it!” (başardık!) tweetini atması (Michel, 2020) zorlu müzakerelerin kazananının AB olduğu algısını yaratmıştır.

4.4. 2020 COVID-19 Krizi'nde Kurumsal Seçim

AB 2008 Ekonomik Krizi'nde Ekonomik ve Parasal Birlik alanını sürdürmek için gereken kurumsal reformları minimum düzeyde yapmakla yetinmiş, 2015 yılındaki göç krizinde ise ortak göç ve sığınma politikası konusunda entegrasyon açısından ilerleme kaydedememiştir. Bu iki zorlu sınavın ardından gelen COVID-19 salgınının ortaya çıktığı ilk etapta koordine edilmeyen ulusal kapanmalar, malların hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest akışına bağlı olan tek pazarın bütünlüğünü tehdit etmiştir. COVID-19 salgınına yönelik Avrupalı devletlerin aldığı tedbirler ve bu kapsamda üretim ile ticari faaliyetlere getirilen kısıtlamalar, ekonomik bir krizi de beraberinde getirmiştir. Ortaya çıkan bu tablo AB liderlerinin tercihlerini entegrasyondan yana kullanmaları konusunda baskı yaratmıştır (Alcaro ve Tocci, 2021: 5-11).

AB, 2020 COVID-19 Krizi'nin ortaya çıktığı dönemde kurumları ve politikaları aracılığıyla başarılı bir kriz yönetimi gerçekleştiremediğine ilişkin görüntüler verse de kriz şokun atlatılmasının ardından ortak ve çözüm odaklı politikalar üretmeye başlamıştır. COVID-19 pandemisine tüm dünyanın hazırlıksız yakalanması ve en güçlü ekonomilere sahip devletlerin dahi krize ivedilikle yanıt üretememesi, 27 üyeli bir oluşumun ilk etapta yaşadığı bu koordinasyon eksikliğini anlaşılır kılmıştır. İlk etapta koordinasyon, dayanışma ve demokrasi alanlarındaki sınavları başarıyla veremeyen AB, ilerleyen

⁸¹ Nice Zirvesi 7-9 Aralık tarihlerinde gerçekleşmiştir.

süreçte uyguladığı tedbirler ve politikalar aracılığıyla entegrasyonu derinleştiren hamlelerde bulunmuştur. AB liderleri başlangıçtaki tereddütlerini bir kenara bırakarak yavaş ama istikrarlı bir şekilde harekete geçmiştir.

Nisan 2020’de özellikle İtalya ve İspanya’daki hastaların Almanya’daki yoğun bakım ünitelerine nakledilmesi ve AB Sivil Koruma Mekanizması’nın etkinleştirilmesi gibi dayanışma örnekleri görülmeye başlanmıştır. Bu gelişmeleri AB’nin krize yönelik ekonomik müdahalesi takip etmiştir. İlk olarak, Avrupa Merkez Bankası’nın geçici varlık alım programı ve İstikrar ve Büyüme Pakti’nin açıklar, borçlar ve enflasyon oranları üzerindeki tavanlarının askıya alınması yoluyla 1 trilyon Euro’nun üzerinde bir likidite enjeksiyonu gerçekleşmiştir. Eurogroup’ta yapılan uzun pazarlıkların ardından, Avrupa İstikrar Mekanizması’nın mali koşullardan arındırılması ve sağlık krizinin yarattığı doğrudan ve dolaylı masrafların karşılanması için bir üye devletin GSYİH’nın %2’sine kadar kaynak sağlanması konusunda anlaşmaya varılmıştır. Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla 250 milyar Euro ve yeni bir Avrupa işsizlik sigortası (European unemployment insurance)⁸² programına 100 milyar Euro aktarılması konusunda anlaşılmıştır. En önemlisi ise 750 milyar Euro’luk Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu üzerinde anlaşmaya varılmış ve bu fon Avrupa entegrasyon tarihindeki en iddialı bütçe olan 2021-2027 dönemini kapsayan Çok Yıllı Mali Çerçeve’ye dahil edilmiştir. Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu ile Komisyon ve AMB tarafından kabul edilen diğer tüm tedbirler, üye devletler arasında Euro Bölgesi’ni parçalama tehdidi yaratan sosyo-ekonomik farklılıkları tersine çevirmeyi amaçlamıştır (Paquet ve Schertzer, 2020: 343-347; Alcaro ve Tocci, 2021: 5-6).

⁸² Avrupa İşsizlik Yardımı Planı olarak da bilinen Avrupa işsizlik sigortası, durgunluk yaşayan ekonomileri güçlendirmeyi ve makroekonomik istikrarı sağlamayı amaçlayan Euro Bölgesi için önerilen transfer sistemidir.

Başarıyla sonuçlanan kurumsal reformlar ve politika değişiklikleri:

- Avrupa Sağlık Birliği'nin yolunu açan AB Halk Sağlığı Stratejisi kabul edilmiş
- Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu konusunda anlaşmaya varılmış
- Bu fon Avrupa entegrasyon tarihindeki en iddialı bütçe olan 2021-2027 dönemini kapsayan Çok Yıllı Mali Çerçeve'ye dahil edilmiş
- Yeni Nesil AB'nin merkezinde yer alan Dayanıklılık ve İyileşme Fonu (Resilience and Recovery Facility, RFF) uygulaması gibi ekonomik yönetimde köklü değişimler yaşanmıştır

Başarısızlıkla sonuçlanan girişim:

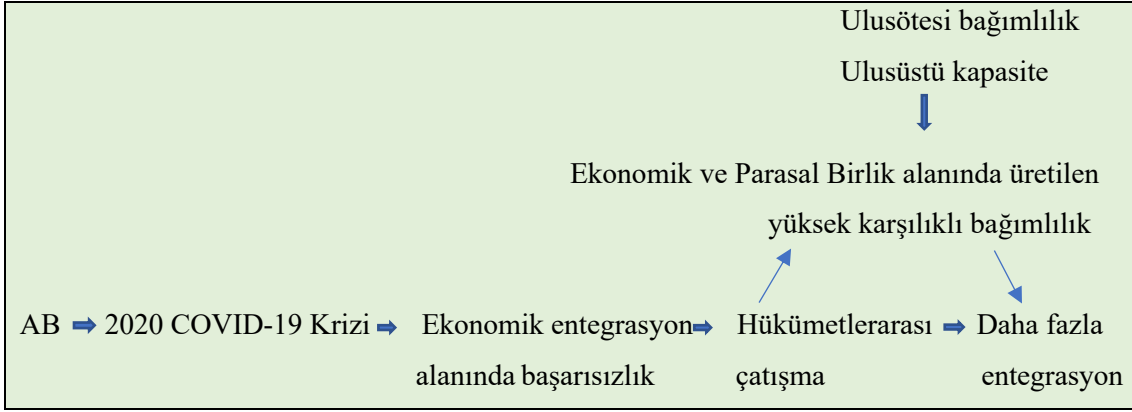
Corona tahvilleri

Tablo 24: 2020 COVID-19 Krizi'nde Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tüm üye devletleri kapsamasının yanı sıra, salgın krizinden daha fazla etkilenen Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya gibi devletlerin ayrıcalıklı olarak destek görecekları kurtarma paketi, sürdürülebilir, eşit ve adil olması sebebiyle “Avrupa’nın anı” (Europe’s moment) olarak değerlendirilmiştir (European Commission, 2020; Strupczewski, 2021; Becker ve Gehring, 2022: 338-339). Üye devletlerin bütçe açığı harcamalarına yönelik Birliğin bu cesur yanıtı, Birlik için bir paradigma değişimi olarak görülerek “AB’nin Hamelton anı”⁸³ olarak yorumlanmıştır. AB’nin krizden çıkabilmesi için uzun vadeli bütçesindeki toparlanmayı bu fon, Avrupa tarihinde iki büyük yeniliği içermektedir. İlkini finanse edilen teşvik paketinin büyüklüğü oluşturmaktadır. Daha önce finansal piyasalardan defalarca borçlanan AB, şimdiye kadar bu ölçekte borçlanmamıştır. İkinci olarak 390 milyar Euro’nun kredi yerine hibe edilmesi büyük önem taşımaktadır. Kriz yönetimine dair atılan bu adım, sağlık alanında yaşanan krizin Avrupa entegrasyonu için yeni fırsatlar yaratacağı ve daha müreffeh bir Avrupa toplumunun oluşacağına dair yorumları beraberinde getirmiştir.

⁸³ Alexander Hamelton ABD’nin ilk hazine bakanıdır. Hamelton 18. yüzyılda eyaletlerin borçlarını federal düzeyde ortaklaştırmıştır.



Şekil 7: 2020 COVID-19 Krizi'nin Teorik Çerçevesi

Kaynak: Schimmelfennig'in entegrasyon krizlerinin teorik çerçevesi (Schimmelfennig, 2018: 972) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Krize yönelik oluşturulan maliye politikaları, aşı tedariği ve sınır politikaları konusunda üye devletler arasında yaşanan derin çıkar çatışmaları, devletlerin karşılıklı bağımlılık ilişkisi ve güç dağılımına göre şekillenmiş ve nihayetinde 2020 COVID-19 Krizi Avrupa entegrasyonunu ilerletici bir rol üstlenmiştir (Becker ve Gehring, 2022: 335-337). Ortaya çıktığı ilk dönemde Avrupa entegrasyonunun zayıflamasına yol açacak varoluşsal bir sına olarak görülen 2020 COVID-19 Krizi (Fabbrini, 2020), ilerleyen süreçte Avrupa entegrasyon projesi açısından bütünleştirici bir işlev üstlenmiş ve iddialı bir entegrasyon hamlesini ortaya çıkarmıştır (Allen ve diğerleri, 2020; Moravcsik, 2020: 46-52; European Commission, 2020; Alcaro ve Tocci, 2021: 1-18; Aras, 2020: 65-67; Bergmann, 2020; Schomaker ve diğerleri, 2021). Böylece AB, krize ürettiği çözümlerle birlikte güçlenmiştir (Bergman, 2020). 2008 Ekonomik Krizi'nden itibaren çoklu krizlerle mücadele eden AB'nin, 2020 COVID-19 Krizi'ni entegrasyonu derinleştirmek için bir fırsata dönüştürebilmiş olması, Monnet'in "Avrupa'nın krizlerle inşa edileceği ve krizlerin çözümlerinin toplamı olacağı." yönündeki ifadesini doğrulamıştır.

AB, COVID-19 sürecinde Avrupa tarihindeki geçmiş krizlere yönelik uygulanan yönetim ve ulusüstü çözümlerden faydalanan ortak politikalar izlemeyi başarmıştır. Euro Bölgesi'nde yaşanan borç krizine yönelik oluşturulan Avrupa Dönemi, Bankacılık Birliği, Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması gibi kurumsal yenilikler COVID-19'la mücadele sürecinin merkezinde yer almıştır (D'erman ve Verdun, 2022: 6-7; Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1047). AB 2008 Ekonomik Krizi'nde karar alma mekanizmalarındaki ulusüstüleşmeyi arttıran bu oluşumlar sayesinde salgın

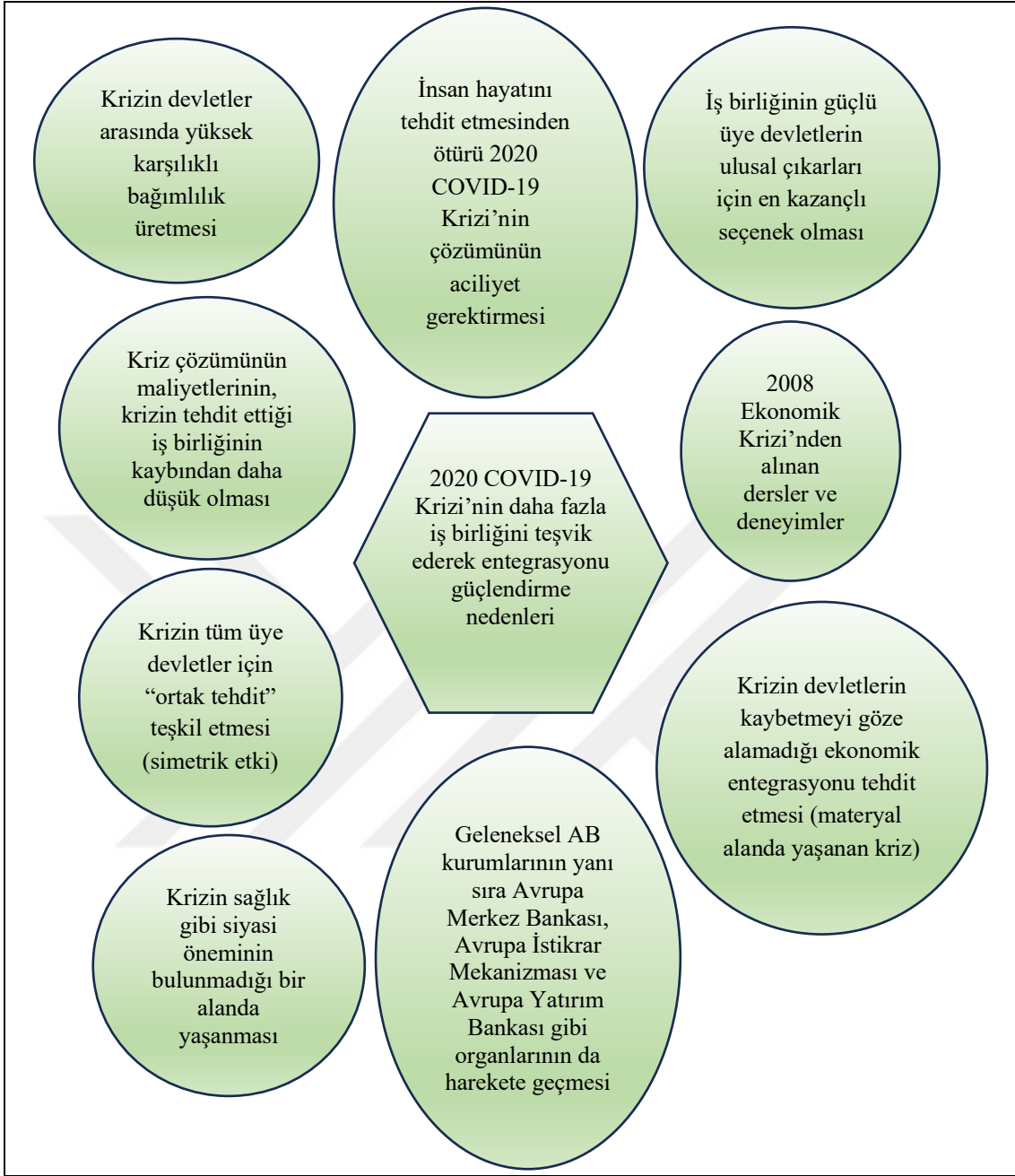
krizinde yaşanan ekonomik krize yanıt vermede daha hızlı şekilde koordine olmuş ve kriz sürecini başarıyla yönetebilmiştir.

Böylece 2008 ekonomik krizi ve göç krizinde, kolektif çözümler üretmedeki başarısızlığından dolayı eleştirilen AB, COVID-19 salgınında krizlerle başa çıkma kapasitesinin önemli ölçüde arttığını ortaya koymuştur. AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'nde önceki krizlere nispeten ivedilikle harekete geçmesi ve kalıcı çözümler üretmesi, daha önce yaşadığı olağanüstü durumlardan dersler çıkarttığını göstermiştir (Wolff ve Ladi, 2020: 1026-1029).

Ancak 2020 COVID-19 Krizi'nin başarıyla yönetilmesinde ve bu süreçte Avrupa entegrasyonunu güçlendiren adımlar atılmasında kriz deneyimlerinin ötesinde ve etkisi çok daha büyük olan dinamikler de mevcuttur. Krizlerle, entegrasyona ilişkin kurumsal seçimler arasındaki ilişkinin açıklanmasında öne çıkan liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı, COVID-19 salgınının Avrupa entegrasyonunu derinleştirmesini üye devletlerin ulusal tercihleriyle ilişkilendirmektedir. Krizin yaşandığı entegrasyon alanını derinleştirmeye yönelik politikaların, üye devletlerin ulusal çıkarlarıyla örtüşmesi durumunda entegrasyonu güçlendiren adımlar atılacaktır. Bu noktada ise krizin Birliğin hangi politikasını tehdit ettiği belirleyici olacaktır. Bu kapsamda başarılı kriz yönetiminin gerçekleştirilmesindeki dinamiklerden ilkinin liberal hükümetlerarasıcılık kuramının temel teorik iddiası olan, “devletlerin ulusal pozisyonlarını konuya/soruna/meseleye özgü olarak belirlemesi” oluşturmaktadır. Buna göre rasyonel aktörler olan üye devletler krizin hangi konuda yaşandığını dikkate alarak, bu alandaki entegrasyonun kaybı durumunda fayda-zarar hesaplaması yaparlar. Kriz, devletlerin kaybını göze alamadıkları bir entegrasyon alanını tehdit ediyorsa entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerde bulunurlar. Şayet kriz, devletlerin kaybını göze alabildikleri bir entegrasyon alanını tehdit ediyorsa ve kolektif politikalara dahil olmaları ulusal çıkarları açısından bir yük olarak görülüyorsa, entegrasyonu zayıflatan ulusal önlemleri tercih ederler. Nitekim devletlerin kaybetmeyi göze alamadıkları ekonomik entegrasyon alanını tehdit eden 2020 COVID-19 Krizi'nde entegrasyonu güçlendiren politikalar izlenirken; ortak göç ve sığınma alanını tehdit eden 2015 Göç Krizi'nde ulusal politikalar tercih edilmiştir.

2020 COVID-19 Krizi'nde ekonomik yardım paketleri ve bilhassa ortak borçlanma konusunda atılan adımlar Avrupa entegrasyonunun krizden güçlenerek çıkmasını sağlamıştır. Bu politikaların görüşüldüğü müzakerelerde, AB tarihinde sıklıkla görüldüğü

üzere hükümetlerarası kutuplaşmalar yaşanmıştır. Avusturya, Danimarka, Hollanda ve İsveç'in oluşturduğu tutumlu devletler grubu, krizden etkilenen üye devletlere tahsil edilecek hibeler ve imtiyazlı krediler fikrine karşı çıkmıştır. Ancak ilerleyen süreçte kurtarma fonunun kabul edilmesine direnen bu devletler dahi mali dayanışmaya yönelik hoşgörülü bir yaklaşım sergilemiş ve teorik olarak veto yetkisine sahip olmalarına rağmen mali entegrasyonu ilerletmeyi tercih etmişlerdir (Alcaro ve Tocci, 2021: 6-11). Tutumlu devletlerin bu tercihleri liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımının karşılıklı bağımlılık argümanı ile açıklanabilir. Nispeten küçük ve açık ekonomiye sahip bu dört devlet, tek pazara bağımlı oldukları için pazarlık sürecinde Ekonomik ve Parasal Birliği riske atacak hamlelerde bulunmamışlardır. Çünkü Euro Bölgesi'nin dağılmasının maliyetinin yanında, kurtarma fonunun maliyeti çok daha makul kalmaktadır. 2015 yılındaki göç krizinin tehdit ettiği Schengen iş birliği, devletlerin kaybetmeyi göze alamayacakları nitelikte hayati bir kazanım olarak görülmemiş ve üyeler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi yaratmamıştır. Bu yüzden krize yönelik ortak çözümleri ulusal politikalara göre daha maliyetli bulan devletler çok taraflı hareket etmeyerek, entegrasyonu ilerleten adımlar atmamışlardır. Tüm bunlardan hareketle üye devletler arasındaki karşılıklı bağımlılık durumları, kriz yönetim sürecindeki önemli dinamiklerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.



Şekil 8: 2020 COVID-19 Krizi'nin Daha Fazla İş Birliğini Teşvik Ederek Entegrasyonu Güçlendirme Nedenleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020 COVID-19 Krizi'nin entegrasyonu ilerletici kurumsal seçimlerle sonuçlanmasının bir nedeni, göreceli gücü yüksek olan üye devletlerin iş birliğini tercih etmeleridir. Kriz dönemlerinde gerçekleşen müzakerelere bakıldığında AB'nin karar alma süreçlerinin güçlü üyelerin ulusal tercihleri doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. Birliğin en güçlü oyuncularından biri olan Almanya, 2008 ekonomik krizi sırasında kemer sıkma politikalarını savunarak mali disiplin grubuna liderlik etmiş ve böylece karar verme

sürecinde etkin bir rol oynayarak krize yönelik “koşulluluk/kemer sıkma” politikalarının uygulanmasını sağlamıştır. 2020 COVID-19 Krizi’nde ise Almanya ve Fransa gibi kilit ülkeler AB kurumlarının krize yönelik öneri ve politikalarını destekleyerek, AB’nin krize çözüm üretme yeteneği açısından olumlu bir etki yaratmış ve entegrasyonda derinleşmeyi teşvik etmiştir. Bu dönemde hükümetler arasında gerçekleşen müzakerelerde ortak borçlanma konusunda anlaşmazlık yaşayan Avrupalı liderler uzlaşi yolunu tercih etmişlerdir. Bu örneklerden hareketle entegrasyona yönelik seçimlerin ve krize yönelik alınan kararların güçlü üyelerin ulusal tercihleriyle örtüştüğünü söylemek mümkündür. COVID-19’la mücadele sürecinde, güçlü üye devletlerin tercihlerinin entegrasyondan yana olması bu krizin entegrasyonu güçlendiren kurumsal seçimlerle sonuçlanmasını desteklemiştir.

2020 COVID-19 Krizi’nin başarılı bir şekilde yönetilmesine imkan tanıyan bir diğer dinamik salgının tüm uluslar için ortak tehdit teşkil etmesidir. AB üyesi tüm devletler için ortak meydan okuma teşkil eden COVID-19 salgını üyeler arasında orantısız bir yük dağılımına neden olmamıştır. “Ortak kötüye” karşı mücadele, devletler arasındaki dayanışma ruhunun daha hızlı işletilmesine olanak tanımıştır. Göç krizinde ise üye devletler orantısız göç akınına maruz kalmış ve yükün büyük kısmını üstlenen güney sınırda yer alan ülkeler Avrupalı ortakları tarafından yalnız bırakılmıştır. Bu krizdeki dengesiz yük dağılımı kurum içindeki birlik ve dayanışma ruhunu zedelemiş ve krize yönelik ortak bir yanıt verilmesini geciktirmiş, fakat COVID-19 salgınının tüm üyeler üzerindeki olumsuz etkisi kurum içinde dayanışma ruhunun işletilmesine olanak sağlamıştır.

2020 COVID-19 Krizi’nin diğer iki krize nazaran daha başarılı yönetilmesinin bir diğer nedeni ani bir şok olarak ortaya çıkan pandemiye yanıtın aciliyet gerektirmesidir. Kriz şokunun atlatılmasının ardından AB insan yaşamını tehdit eden bu krize karşı önlemler alabilmiş ve “ortak iyi”ye ulaşabilmek için çok taraflı politikalar izlemiştir. 2008 yılındaki ekonomik kriz ve göç krizi daha uzun vadede önlemleri kaldıracabilecek, aciliyet gerektirmeyen krizler olduğu için koordinasyonun sağlanmasında gecikmeler yaşanmıştır. Bu durumla ilişkili biçimde kriz yönetiminin daha geniş zamana yayılması, inişli-çıkışlı süreçlerin yaşanması politikleşme eğilimlerini güçlendireceğinden, 2008 ekonomik krizi ve göç krizinde AB’nin karar alma mekanizmalarını zayıflatarak kurumun krize etkili bir yanıt üretmesini geciktirmiştir.

AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'ne yönelik kurumsal yanıtında geleneksel AB kurumlarının yanı sıra Avrupa Merkez Bankası, Avrupa İstikrar Mekanizması ve Avrupa Yatırım Bankası gibi organlar da öne çıkmıştır. Avrupa İstikrar Mekanizması üye devletler için yeni bir kredi limiti yaratmış ve Avrupa Yatırım Bankası şirketleri desteklerken; AMB finansman koşullarını uygun tutmuştur (Tesche, 2022: 480). Krizin üye devletler üzerindeki olumsuz etkilerini minimuma indirmek için AB'nin bütün araçları ve organlarıyla harekete geçmesi, AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'nde diğer iki krize nazaran daha hızlı koordine olabildiğini göstermiştir.

AB'nin 2020 COVID-19 Krizi'nde başarılı bir kriz yönetimi sergilemesinde öne çıkan bir diğer husus geleneksel AB kurumlarının yanı sıra Avrupa Merkez Bankası, Avrupa İstikrar Mekanizması ve Avrupa Yatırım Bankası gibi organlarının da harekete geçmesi ve krize yönelik bütüncül bir yaklaşım benimsenmesidir. AB özellikle AMB'nin hızlı karar alma mekanizması ve pandemik kriz müdahale fonu aracılığıyla krize yönelik etkili bir yanıt üretebilmiştir (Ladi ve Tsaroushas, 2020: 1051).

2008 ekonomik krizi Ekonomik ve Parasal Birlik alanının kurumsal tasarımındaki yapısal eksikliklerden ve Avrupalı devletlerin yerel düzeydeki başarısızlıklarından kaynaklanırken; göç krizi orantısız yük dağılımına yol açan Dublin Yönetmeliği'nden dolayı zorlu bir sınamaya dönüşmüştür. AB'nin kurumsal tasarımdan dolayı derinleşen bu iki kriz döneminde üye devletler, kolektif yanıtlar üretmek yerine sorumluluğu birbirine yüklemişlerdir. AB üyesi devletler 2020 COVID-19 Krizi'nin ortaya çıktığı ilk dönemde diğer iki kriz dönemiyle benzer şekilde davranarak, krize ulus devlet reflekslerle yanıt vermişlerdir. Tıpkı göç krizinde olduğu gibi sınırlarını kapatarak ulusal güvenliklerini öncelemek gibi bencil bir tutum sergileyen devletler, ilerleyen süreçte politika değişikliğine gitmişler ve çok taraflı yanıt üretmişlerdir. 2020 COVID-19 Krizi'ne diğer iki krize göre daha hızlı ve kolektif yanıt verilmesinin nedeni, krizin sağlık gibi siyasi öneminin bulunmadığı bir alanda yaşanmasıdır. Bu yüzden devletler egemenliklerini ulusüstü AB kurumlarına devretmekten kaçınmamışlardır.

Bununla birlikte sağlık politikasının üye devletlerin münhasır yetkisinde olmasından ötürü üyelerin ilk etapta kolektif bir yanıt üretemeyen AB'ye duydukları öfke ve kızgınlık diğer krizlere nazaran daha düşük düzeyde olmuş ve bu durum dayanışma ruhunun kısa süre içinde işlerlik kazanmasını sağlamıştır. Böylece mali dayanışmanın sağlanması,

gelecekteki olası krizlere karşı sağlık sistemlerinin kapasitesinin ve dayanıklılığının güçlendirilmesi gibi entegrasyon seviyesini ilerleten adımlar atılmıştır.

4.5. 2020 COVID-19 Krizi'nin Birliğin Temel Norm ve Değerleri Üzerindeki Etkisi

Sağlık alanında ortaya çıkarak, ekonomi politikaları ile dayanışma ve entegrasyon alanlarında AB'ye meydan okuyan 2020 COVID-19 Krizi, Birliğin normlar ve değerler alanını da aşındırmıştır. Salgının yarattığı olağanüstü durum, bir nevi egemenlik haklarının üye devletlere geri verilmesiyle sonuçlanmış ve bu ortam bazı üye devletlerce kötüye kullanılmıştır (Eralp, 2020). Macaristan, Polonya gibi otoriter rejimler güvenlik söylemi adı altında hükümeti olağanüstü yetkilerle donatarak, olağandışı tedbirler almışlardır (Açıkmeşe ve Üstün, 2023: 248). Macaristan olağanüstü hal çerçevesinde “acil durum yasa tasarısıyla” 30 Mart 2020 tarihinde Orban'ın yetkilerini süresiz olarak genişletmiş ve ülkeyi parlamento onayı gerekmeksizin hükümetin kararıyla yönetilmesini öngören yasayı yürürlüğe koymuştur (IPI, 2020). Polonya ise salgınla ilgili yanlış haber yapanlara beş yıla kadar hapis cezası verileceğine dair bir yasa çıkarmıştır.

Demokratik gerilemeyle suçlanan Macaristan ve Polonya'nın salgın krizini hukukun üstünlüğü gibi alanlarda kötüye kullanmasına karşılık AB'nin tepki göstermemesi ve AB Antlaşması'nın hakları askıya alan 7. maddesini işletmemesi (T.C. Başbakanlık, 2011)⁸⁴ krizin Birliğin temel norm ve değerleri üzerinde zayıflatıcı bir etki yarattığını ortaya koymuştur (Düzgüt, 2020; Becker ve Gehring, 2022: 340-341; Aydın ve Açıkmeşe, 2020). 2020 COVID-19 Krizi'yle mücadele kapsamında izleme teknolojilerinde artış yaşanması da Birliğin kurucu değerleri olan demokrasiye, temel hak ve özgürlüklere zarar vermiştir. Salgın karşısında vatandaşlarını koruma gerekçesiyle hükümetlerin radikal önlemler almaları; enfekte olduğu tespit edilen kişilerin temas halinde bulunduğu insanları tespit amacıyla gözetim ve takip sistemlerinin meşru hale gelmesi; kişisel sağlık ve elektronik verilerin paylaşılmasının ve akıllı telefonlara yüklenen uygulamaların kişisel veri haklarını ihlal edip etmediği COVID-19 salgını sürecinde tartışılan konular arasında yer almıştır (Düzgüt, 2020; Dölen, 2020). Avrupa vatandaşlarının hareket özgürlüğünü kısıtlayan bu uygulamalar ile ortak Avrupalı kimliği yaratma ve tek pazar hedefinin bir aracı olan görülen Schengen'in askıya alınmasıyla kriz AB vatandaşlarının çalışma,

⁸⁴ “AB Zirvesi, AB değerlerinin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini (...) oybirliğiyle tespit edebilir.”

eğitim, örgütlenme hakkına erişimini engellemesi bakımından temel özgürlük alanını tehdit etmiştir (Wolff, 2020: 1127-1130). Hükümetlerin siber kontrol araçlarını yoğun biçimde kullanmaları, vatandaşların mobil takip sistemleri ve uygulamalarla “özgürlük kısıtlayıcı” şekilde takibe almaları (Aydın, 2020: 20) hak ve özgürlükler alanında yıkıcı bir etki yaratmıştır.

Salgın sürecinde Birliğin temel norm ve değerlerini tahrip eden bir diğer gelişme COVID-19 aşısının tedarik edilmesi ve dağıtımı sürecinde yaşanmıştır. Aşı üreticileriyle yapılan sözleşmelerde zamanlama ve miktar konularında yaşanan sorunlardan ötürü AB’nin aşı dağıtımında gecikmeler olmuştur. Pfizer-BioNTech ve AstraZeneca gibi firmaların Avrupa menşeli olmasına rağmen AB üyesi devletlere yeterli miktarda aşı tedarik edemeyeceğini açıklamasının üzerine üye devletler salgınla kendi başlarına mücadele etmek durumunda kalmışlar ve alternatif aşılar yönelmişlerdir. Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti Avrupa İlaç Ajansı tarafından onaylanmayan Rus ve Çin aşılarına yönelmiştir (Economist, 2021; Kaliber, 2020; Boyraz ve Yeşiltaş, 2021). “Vişegrad Dörtlüsü” olarak bilinen bu ülkelere Danimarka ve Avusturya’nın katılımıyla birlikte devletler arasındaki gerginlik seviyesi had safhaya ulaşmıştır. Kısacası aşının yeterli sayıda tedarik edilememesi ve aşıların üye devletler arasında eşitsiz dağıtılması Birliğin dayanışma ve çok taraflılık gibi temel norm ve değerlerini aşındırırken, tüm bu gelişmeler devletler arasındaki heterojenliğin artmasına yol açmıştır.

Tüm bunlara ek olarak salgın döneminde kamu sağlığını korumak amacıyla aşıların zorunlu hale getirilmesi ve AB Dijital COVID Sertifikası (aşı pasaportu) (Free Movement, 2022; European Commission, t.y.)⁸⁵ gibi uygulamalara başvurulması AB’nin temel norm ve değerlerine birçok alanda meydan okumuştur (Boffey ve Smith, 2021; Bozkurt, 2022: 110-117). Zorunlu aşı dayatması bireylerin kişisel sağlık tercihlerinin yok sayıldığını gösterirken, sağlık verilerini kayıt altına alan ve bireylerin gözetimini/denetimini yapan uygulamalara başvurulması kişisel özgürlüklere ve mahremiyet alanlarına müdahale edildiğini ortaya koymuştur. Bununla birlikte aşı pasaportu uygulaması aşı olmayan ya da aşı erişimi olmayan kişilerin seyahat özgürlüğünü kısıtlamıştır. Ayrıca bu uygulama aşı olmayan ya da aşı erişimi olmayan

⁸⁵ AB Dijital COVID Sertifikası (EU Digital COVID Certificate) bir kişinin COVID-19 aşısını yaptırdığını kanıtlayan belgedir. Resmi bir kurum ya da sağlık otoritesi tarafından verilen bu belgede aşı tarihi, aşı tipi ve aşığı yapan sağlık kuruluşunun bilgilerini içermektedir. Aşı pasaportu, AB Dijital COVID Sertifikası’ndan farklı olarak COVID-19 test sonuçlarını da içermektedir

kişilere yönelik potansiyel olarak ayrımcılık ve eşitsizlik riskini ortaya çıkarmıştır. Birçok AB ülkesinde bahse konu uygulamaların temel hak ve özgürlüklere tehdit teşkil etmesi gerekçesiyle protesto hareketleri ortaya çıkmış ve bu hareketler sokak çatışmalarına dönüşmüştür (Al Jazeera, 2021, VOA, 2022).

Özetle Avrupa entegrasyonuna büyük bir meydan okuma teşkil eden 2020 COVID-19 Krizi Birliğin dayanışma, çok taraflılık, demokrasi, temel hak ve özgürlükler alanlarını da tehdit etmiştir. Krizle mücadele kapsamında gözetim ve takip sistemlerinin meşru hale getirilmesi, virüse karşı aşı tedarik sürecinde devletler arasında görülen dayanışma eksikliği ve aşılarda uygulanması konusunda bireylere yapılan dayatmalar ile krizin yarattığı olağanüstü süreci kötüye kullanan bazı otoriter rejimlerin (Macaristan, Polonya) güvenlik söylemi adı altında hükümetlerini olağanüstü yetkilerle donatması 2020 COVID-19 Krizi'nin AB'nin normlar ve değerleri üzerinde yarattığı tahribatı ortaya koymuştur.

SONUÇ

Bu çalışma AB'nin kapasite, koordinasyon ve entegrasyon alanlarını test eden 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin yönetimindeki performansına ilişkin kapsamlı bir analiz yaparak ekonomi, göç ve sağlık alanında yaşanan ulusötesi krizlerin AB'nin kurumsal imajına nasıl bir etki yarattığını ortaya koymaya çalışmıştır. Ayrıca AB'nin bu krizlere yönelik kurumsal ve politik tepkisi ile hükümetler arasındaki pazarlıkların şekillendirdiği kriz yönetim sürecinden yola çıkarak, entegrasyon krizleriyle entegrasyon seviyesi arasındaki ilişkiyi şekillendiren dinamikleri tespit etmeye çalışmıştır. Bu bağlamda Avrupa entegrasyonunun krizler yoluyla şekillenmesinde önemli iki unsur olan Birliğin krizlere yönelik kurumsal ve politik tepkisi ile üye devletlerin krizle baş etme yöntemleri incelenmiştir. Kriz yönetim sürecindeki karar alma ve politika oluşturma süreçlerine bakıldığında, devletlerin Avrupa kurumları oluşturmaya ya da ulusal egemenliklerini ulusüstü Avrupa kurumlarına devretmesini tetikleyen ya da engelleyen unsurun üye devletlerin ulusal tercihlerinde ve hükümetlerarası pazarlık süreçlerinde gizli olduğu tespit edilmiştir. Nitekim üye devletlerin ulusal çıkarlarının, Avrupa'nın çıkarlarıyla örtüştüğü durumlarda iş birliğine gidilerek krize yönelik çok taraflı yanıtın üretildiği, örtüşmediği durumlarda ise ulusal politikalar izlendiği ve kolektif çözümlerin uygulanmadığı görülmüştür. Bu bağlamda çalışmanın temel araştırma soruları ve spesifik alt sorularının yanıtına, entegrasyona yönelik kurumsal seçimlerin devletlerin ulusal tercihleriyle bağlantılı olarak şekillendiğini ileri süren liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanlarıyla ulaşılmıştır.

Liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımına göre Avrupa entegrasyonunu ilerleten büyük adımlar ya da statükonun korunduğu durumlar hükümetler arasında gerçekleşen pazarlık süreçlerinden kaynaklanmaktadır. AB'nin 2000'li yıllarda yaşadığı üç kriz dönemi incelendiğinde, liberal hükümetlerarasıcılık kuramının argümanı ile paralel biçimde krize yönelik karar alma ve politika oluşturma sürecinin hükümetlerarası pazarlıklar tarafından yönlendirilmiş olduğu görülmüştür. Üye devletler krizden kaynaklanan olumsuz etkileri ortak çözümlerle daha iyi çözülebileceğini gördüklerinde ve bu çözümlerin ulusal çıkarlarına hizmet ettiği durumlarda egemenlik paylaşımına giderek yetkilerini ulusüstü otoriteye devretmişlerdir. Böylece entegrasyon krizi kurumsal

reformları ve politika değişikliklerini tetikleyerek entegrasyonu güçlendirmiştir. Krize yönelik kolektif çözümün, devletlerin ulusal çıkarları için maksimum faydayı sağlamadığı kriz dönemlerinde ise üye devletler ulusal politikalara başvurarak ulusüstü kurumlara yetki devretmekten kaçınmışlardır. Krizin yaşandığı entegrasyon alanında statüko ve hatta parçalanmaya yol açan bu dönemlerde entegrasyonu zayıflattığı görülmüştür.

	2008 Ekonomik Krizi	2015 Göç Krizi	2020 COVID-19 Krizi
Ulusal Tercihlerin Oluşumu Aşaması (Ulusal)	<u>Krizden çok etkilenen çevre ülkeler:</u> Yunanistan, İtalya Portekiz İspanya İrlanda	<u>Krizden çok etkilenen ilk varış (ön saf, ön cephe) ülkeleri:</u> Yunanistan İtalya İspanya Bulgaristan Malta	<u>Salgın krizinden ekonomik olarak en çok etkilenen ülke grubu:</u> İtalya Portekiz İspanya Yunanistan
		<u>Krizden dolaylı olarak (fazla) etkilenen hedef ülkeler:</u> Almanya Avusturya İsveç	<u>Kurtarma fonunun öncüsü olan ülkeler:</u> Almanya Fransa
	<u>Krizden az etkilenen merkez ülkeler:</u> Almanya Belçika Fransa Avusturya Hollanda Lüksemburg	<u>Krizden az etkilenen Geçiş (Transit) ülkeleri:</u> Macaristan Slovenya	<u>Salgın krizinden en çok etkilenen devletlere kurtarma fonu kapsamında tahsil edilecek hibeler ve imtiyazlı krediler fikrine karşı çıkan ülkeler:</u> Hollanda Avusturya

			Danimarka İsveç Finlandiya
		<u>Krizden etkilenmeyen</u> <u>ülkeler:</u> Göç güzergahında bulunmayan çevre (seyirci) ülkeler	<u>Kurtarma fonundan</u> <u>sağlanan finansmanın</u> <u>demokratik</u> <u>performanslarıyla</u> <u>bağlantılı olmasını</u> <u>engellemeye çalışan:</u> Macaristan Polonya

Hükümetlerarası Pazarlık Süreci (Uluslararası)	<u>Hükümetlerarası pazarlık konuları:</u> -Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı -Avrupa İstikrar Mekanizması -Avrupa Finansal İstikrar Fonu -Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması -Avrupa 2020 Stratejisi -Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği - İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları - Avrupa Dönemi - Altılı Paket - Bankacılık Birliği - Mali Mutabakat - İkili Mevzuat Paketi -Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı	<u>Hükümetlerarası pazarlık konuları:</u> -Yer değiştirme planlarının uygulanması, -Yer değiştirme uygulamalarında zorunlu kota uygulaması, -Avrupa Ortak Sığınma Sistemi Revizyonları	<u>Hükümetlerarası pazarlık konuları:</u> -AB Halk Sağlığı Stratejisi (public health strategy, EU4Healt), -Corona tahvilleri -Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu
---	--	---	--

Kurumlar Üzerine Müzakere Süreci (Ulusüstü)	<u>Başarıyla sonuçlanan kurumsal reformlar ve politika değişiklikleri:</u> - Avrupa Ekonomik Kurtarma Planı -Avrupa 2020 Stratejisi -Avrupa İstikrar Mekanizması -Avrupa Finansal İstikrar Fonu -Avrupa Finansal İstikrar Mekanizması -Ekonomi Politikalarının Eşgüdümü Tebliği - İstikrar ve Büyüme Paktını Güçlendiren Mevzuat Çalışmaları - Avrupa Dönemi - Altılı Paket - Bankacılık Birliği - Mali Mutabakat -İkili Mevzuat Paketi, -Ekonomik ve Parasal Birliğin Derinleştirilmesine İlişkin Yansıma Kağıdı	<u>Başarısızlıkla sonuçlanan reform girişimleri:</u> -Dublin Yönetmeliği -Kalıcı yer değiştirme mekanizması -FRONTEX <u>Başarılı bir şekilde uygulanmayan AB politikaları:</u> -FRONTEX, EASO, Eurojust, Europol gibi ajanslar aracılığıyla düzenlenen operasyonlar -Hotspots uygulamaları -Yer değiştirme planları	<u>Başarıyla sonuçlanan kurumsal reformlar ve politika değişiklikleri:</u> -Avrupa Sağlık Birliği'nin yolunu açan AB Halk Sağlığı Stratejisi -Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu -Yeni Nesil AB'nin merkezinde yer alan Dayanıklılık ve İyileşme Fonu (Resilience and Recovery Facility, RFF) uygulaması <u>Başarısızlıkla sonuçlanan girişim:</u> Corona tahvilleri
--	---	--	--

Tablo 25: 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin Liberal Hükümetlerarasıcılık Yaklaşımının Üç Aşamalı İş Birliği Modeli Temelinde İncelenmesi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Dışsal şoklar tarafından tetiklenerek AB için varoluşsal sınamaya dönüşen 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi Avrupa entegrasyon projesinin kırılganlıkları ile yapısal ve kurumsal eksikliklerini açığa çıkarırken, Birliğin entegrasyon, dayanışma ve demokrasi ile temel hak ve özgürlükler alanlarına meydan okuduğu da bu çalışma kapsamında ulaşılan bir başka sonuçtur. AB'nin merkezi para politikası ile üye devletlerin yetki alanındaki maliye politikası arasındaki paradoksu ortaya koyan 2008 Ekonomik Krizi Ekonomik ve Parasal Birlik alanını tehdit etmiştir. Ulusüstü Schengen rejimiyle hükümetlerarası dış sınır rejiminin (Dublin Yönetmeliği) arasındaki mevcut işlevsizlikleri ve Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin bir yük paylaşım sistemi olmadığını gösteren 2015 Göç Krizi, Schengen iş birliğine meydan okumuştur. 2020 COVID-19 Krizi ise ulusal kapanmalardan ötürü malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest akışına bağlı olan tek pazarın bütünlüğünü; sınırların geçici olarak askıya alınmasından dolayı Schengen iş birliğini tehdit etmiştir. Nitekim AB'nin para, göç ve sağlık alanında yaşadığı bu krizler, kurumun zayıf yönlerini ve kırılganlıklarını gün yüzüne çıkarırken, entegrasyon projesinin en önemli kazanımlarından olan Ekonomik ve Parasal Birlik alanı ile Schengen iş birliğine meydan okumuştur.

	Entegrasyon	Dayanışma	Demokrasi ile Temel Hak ve Özgürlükler
2008 Ekonomik Krizi	-Kriz Ekonomik ve Parasal Birlik alanını tehdit etmiştir. -Hükümetlerarasıcılık yükselişe geçti ve Avrupalılık kimliği zayıflamıştır. Böylece AB'nin kurumsal imajı zedelenmiştir. -Avrupa şüpheciliği artmış ve üyelerin kuruma olan güveni ve	-Kriz Kuzey-Güney bölünmesine yol açmıştır. -Kuzey Avrupa ülkeleri, kriz öncesi dönemde gereken yapısal reformları yap(a)mamaları ve ekonomilerini yeterince rekabetçi hale getir(e)memeleri sebebiyle Güney	2008 Ekonomik Krizi bu alana doğrudan bir meydan okuma kabul edilmese de ekonomik krizin yol açtığı sosyal ve politik istikrarsızlık gelir eşitsizliğinin artması, sosyal hizmetlerde kısıtlamalara gidilmesi, siyasi kutuplaşmanın ve

	bağılılığı zarar görmüştür.	Avrupa ülkelerini sorumlu tutmuşlardır.	radikal eğilimlerin artması demokrasi ve temel hak ve özgürlükler alanına zarar vermiştir.
2015 Göç Krizi	-Korumacı reflekslerle hareket eden üye devletler Schengen sistemini geçici olarak askıya alarak, sınır kontrollerini başlatmıştır. Böylece kriz Schengen iş birliğini tehdit etmiştir. -AB'nin önemli kazanımlarından olan Schengen iş birliği zarar görmüştür. -Hükümetlerarasıcılık yükselişe geçmiş ve Avrupalılık kimliği zayıflamıştır. Böylece AB'nin kurumsal imajı zedelenmiştir. -Avrupa şüpheliği arttı. -Üyelerin kuruma olan güveni ve bağılılığı zarar görmüştür.	Doğu-Batı bölünmesine yol açmıştır.	-Üye devletlerin Schengen'in askıya alması, sınırlara dikenli teller ve duvarlar örerek göç akınını durdurmaya çalışması, güvenliğin özgürlük ve demokrasiye tercih edildiğini göstermiştir. -Schengen sisteminin bütünlüğünü korumak ve göçmenlerin güvenliğini sağlamak gibi teknokratik ve normatif kaygılar ihmal edilmiştir. -Çok kültürlülük, sosyal dayanışma, eşitlik, insan hakları, temel hak ve özgürlükler gibi temel norm ve değerleri zayıflamıştır.
2020 COVID-19 Krizi	-Kriz döneminde ulusal kapanmalar, malların hizmetlerin,	-Kuzey-Güney bölünmesini derinleştirmiştir.	-Güvenlik demokrasi ve özgürlüklere tercih edilmiştir.

	sermayenin ve işgücünün serbest akışına bağlı olan tek pazarın bütünlüğünü; sınırların geçici olarak askıya alınması Schengen iş birliğini tehdit etmiştir. -Salgınıyla mücadele kapsamında iç sınır kontrollerini yeniden uygulanmaya koyan üye devletler içlerine dönerek kendi başının çaresine (self-help) bakmıştır. -Tek Pazar, “Avrupa vatandaşlığı”, Schengen Sistemi geçersiz kalmıştır. - İtalya’nın Sivil Koruma Mekanizması (EU Civil Protection Mechanism) ve Entegre Siyasi Kriz Müdahalesi Mekanizması aracılığıyla AB Komisyonu’ndan yardım talepleri yanıtızsız kalmıştır. -Hükümetlerarasıcılık yükselişe geçmiş ve Avrupalılık kimliği zayıflamıştır.	-İtalya ve İspanya’nın medikal kit ve maske çağrısı diğer AB ülkeleri tarafından yanıtızsız bırakılmıştır. -Almanya maske, eldiven, koruyucu gözlük ve kıyafet gibi kişisel sağlık ekipmanlarının ihracatını yasaklaması ve Fransa’nın sağlık malzemelerinin ihracatına sınırlama getirmesi dayanışma ruhuna zarar vermiştir.	-Salgınla mücadele kapsamında başlatılan sokağa çıkma yasakları, seyahat engellemeleri gibi kısıtlayıcı önlemlere başvurulması, serbest dolaşım, eğitim, çalışma, örgütlenme özgürlüğünü kısıtlamıştır. -Devletlerin izleme teknolojilerini arttırması, mobil takip sistemleri ve uygulamaların meşru hale gelmesi Birliğin kurucu değerleri olan demokrasiye, temel hak ve özgürlüklere zarar vermiştir.
--	---	---	---

	-Avrupa şüphesizliği artmıştır. -Üyelerin kuruma olan güveni ve bağlılığı zarar görmüştür.		
--	--	--	--

Tablo 26: 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’nin AB’ye Meydan Okuduğu Alanlar

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ulusüstü bir yapılanma modeli olan AB üç krize de ilk etapta koordineli, ivedilikle ve çok taraflı yanıt üretememiştir. Böylece kurumun kriz yönetimi konusunda koordinasyon ve kapasitesini test eden bu krizler AB’nin kurumsal ve yapısal eksikliklerinden ötürü “varoluşsal” meseleye dönüşmüştür. Krizlerin ortaya çıktığı dönemde “değerler Birliği” idealini gerçekleştiremeyen AB “rasyonel çıkarlar Birliği” gibi hareket etmiştir. Bu süreçte üye devletlerin ulusal çıkarlarındaki heterojenlik ulusal politikalarına yansımış ve krizin devletleri farklı düzeylerde etkilemesi sonucunda üye devletlerin ulusal tercihlerinde büyük farklılıklar oluşmuştur. 2008 Ekonomik Krizi’nde devletlerin ulusal tercihleri krizden etkilenme düzeylerine göre şekillenmiştir. Bu kapsamda kriz Yunanistan, İspanya, Portekiz, İtalya cari açığı hızla artan ve aşırı borçlanan çevre ülkeler ile Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa gibi küresel kriz öncesi dönemde ekonomilerini nispeten dinamik tutmayı başaran, cari fazla veren merkez ülkeler arasında bir kutuplaşma yaratmıştır. Bu süreçte krizden daha az etkilenen merkez ülkeler, kriz öncesi dönemde gereken yapısal reformları yap(a)mamaları ve ekonomilerini yeterince rekabetçi hale getir(e)memelerinden ötürü Güney Avrupalı ortaklarını suçlamışlardır (Kutlay, 2013: 172-173; Kutlay, 2012: 5).

Oysa ki küresel mali krizin Euro Bölgesi Krizi'ne evrilmesinde EPB alanının tamamlanmamış mimarisi, Birlik'te ortak para ve farklı maliye politikasının yürürlükte olması gibi yapısal ve kurumsal eksiklikler, en az Güney ülkelerinin yerel düzeydeki başarısızlıkları kadar rol oynamıştır. Ancak Euro Bölgesi'nde ortaya çıkan krizi cari açık veren Güney Avrupa ülkelerinin aşırı harcamalarından kaynaklanan bir sorun olarak çerçeveleyen merkez ülkeler suçlayıcı bir tutum benimseyerek, temerrüde düşen⁸⁶ Avrupalı ortaklarına destek olmamışlardır. Bu süreçte ekonomilerine külfet olarak gördükleri maliyetli taahhütlerden ve toplu sorumluluk planlarından (Euro Tahvilleri ve Kurtarma Paketlerinin genişletilmesi, faiz indirimleri gibi) kaçınan merkez grubu, ulusal mali kemer sıkma önlemlerinin uygulanması için baskı yapmayı tercih etmişlerdir. Buna karşılık yardım çağrıları yanıtızsız kalan ve Avrupalı ortaklarından beklediği desteği göremeyen çevre ülkeler ise iflasın eşiğine gelmişlerdir. Tüm bu gelişmeler kurum içinde dayanışma eksikliğini ve güven sorununu açığa çıkarırken, üye devletler arasında Kuzey-Güney bölünmesine yol açmıştır.

2015 Göç Krizi'nde üye devletlerin ulusal tercih kümelenmelerini belirleyen unsur ülkelerin coğrafi konumları olmuştur. Dublin Yönetmeliği'nin "sığınma talebinden Avrupa'ya ilk giriş yaptığı devletin sorumlu olma" ilkesinden dolayı yoğun sığınmacı akınına maruz kalan devletler krizden ağır şekilde etkilenirken, bulundukları coğrafi konumları itibariyle sığınma talebi almayan devletler krizden daha az etkilenmişlerdir. Bu kapsamda Yunanistan, İtalya, İspanya, Bulgaristan ve Malta gibi ilk varış ülkeleriyle, Almanya, Avusturya ve İsveç'in yer aldığı hedef ülkeler krizden etkilenen ülke gruplarını oluşturmuştur. Macaristan ve Slovenya gibi geçiş ülkeleri ile sığınma talebi almayan çevre ülkeler krizden daha az etkilenmişlerdir. Krizin devletler üzerindeki asimetrik etkisinden ötürü bu gruplar arasında derin bölüşüm çatışmaları yaşanmıştır. Sığınmacıların Avrupa'ya ilk giriş yaptığı güney sınır ülkeleri ile hedef ülkeler dayanışma duygusunu ve bütünleşmeyi besleyen yeniden yerleştirme uygulamaları konusunda istekliyken; geçiş ülkeleri ve çevre ülkeler krize yönelik ulusal politikalar ile yanıt vermeyi tercih etmişlerdir. Tıpkı 2008 Ekonomik Krizi'nde olduğu gibi krizin olumsuzluklardan daha az etkilenen devletler, krizden doğan yük ve sorumluluğu üstlenmek istememişlerdir. Bu süreçte krizin yüklerini paylaşmaktan yana olan ülkelerin

⁸⁶ Temerrüde düşmek, bir borçlunun borç sözleşmesinde belirlenen hüküm ve koşullarına göre borç verene borçlarını ödeyememesi durumudur.

dayanışma içinde çözüm önerileri karşılıksız kalmıştır. Devletler arasındaki çıkar çatışmaları Doğu-Batı bölünmesine yol açmış ve göçmenlerin yeniden yerleştirilmesi konusunda görülen koordinasyon eksikliği göç krizinin bir dayanışma krizine dönüştüğünü göstermiştir. AB kurumlarının oluşturduğu yerleştirme planlarının üye devletler tarafından başarılı şekilde uygulanmamış olması AB'nin kurumsal imajına zarar vermiştir. Tüm bunlara ek olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı iş birliği anlaşmaları Birliğin güvenliği, demokrasi, temel hak ve özgürlükler gibi kurucu ilkelerine tercih ettiğini ortaya koymuştur

2020 COVID-19 Krizi'nde, refah seviyesi yüksek olan Almanya, Danimarka, Hollanda gibi Avrupa ülkeleri salgının olumsuz etkilerine karşı dirençli durup, başarılı bir kriz yönetimi sergilerken; İtalya, Portekiz, Yunanistan, İspanya gibi Güney Avrupa ülkeleri çok daha zorlu bir sınamaya tabi olmuştur. Özetle sağlık alanında ortaya çıkan kriz döneminde ekonomik açıdan daha güçlü devletler daha avantajlı bir konuma sahipken, 2008 Ekonomik Krizi'nin etkilerini yeni atlatan ve ekonomik göstergeleri henüz olumlu bir ivme kazanan devletler dezavantajlı bir konumdaydı. 2020 COVID-19 Krizi'ndeki ulusal tercih kümelenmeleri krizden etkilenen ve daha az etkilenen iki grup arasında şekillenmiştir. Bu kapsamda salgın krizinden daha az etkilenen ülkeler grubu, krizden ağır şekilde etkilenen üye devletlere Kurtarma Fonu (Corona bonds, Euro bonds) kapsamında tahsil edilecek hibeler ve imtiyazlı krediler fikrine karşı çıkmıştır. “Tutumlu dörtlü” olarak anılan Avusturya, Danimarka, Hollanda ve İsveç'in (daha sonra Finlandiya katılmış) Güney ülkelerinin borçlarını ödemek istemediklerini açık biçimde ifade etmeleri üzerine, 2008 Ekonomik Krizi'nin mirası olan Kuzey-Güney bölünmesi daha da derinleşmiş ve Birliğin çok taraflılık ilkesi ağır bir darbe daha almıştır. Bununla beraber hükümetlerin ulusal güvenliklerini sağlamak için salgına karşı aldığı radikal önlemler Birliğin temel norm ve değerlerinin zayıflamasına yol açmıştır.

Kısacası üye devletler üç kriz döneminde de ulusal çıkarlarını öncelerken Avrupa'nın çıkarlarını ikinci planda tutmuşlardır. Bu süreçte hükümetlerarasıcılık yükselişe geçmiş, devletler arasında derin bölüşüm çatışmaları ve kutuplaşmalar yaşanmış, çok taraflılık ilkesi ve dayanışma ruhu ağır hasar almış, güvenlik demokrasi ile temel hak ve özgürlüklere tercih edilmiş (özellikle Göç ve 2020 COVID-19 Krizi'nde) ve Birliğin kurucu norm ve değerleri zayıflamıştır. Ortaya çıkış şekilleri, AB üzerindeki etki ve

sonuçları bakımından benzerlik gösteren bu üç kriz, kurumsal açıdan farklı şekilde sonuçlanmıştır.

Euro Bölgesi'nde büyük bir kurumsal değişimi tetikleyen 2008 Ekonomik Krizi ve mali dayanışma mekanizmasının işlerlik kazandığı 2020 COVID-19 Krizi entegrasyonu güçlendirirken, göç ve iltica alanında kapsamlı reformlarla sonuçlanmayan göç krizi ise entegrasyonu zayıflatmıştır. Avrupa'nın çıkarlarıyla üye devletlerin çıkarlarının örtüştüğü 2008 Ekonomik Krizi ile 2020 COVID-19 Krizi'nde ulusüstü çözümlere başvurulmuştur. Göç krizinde ise Birliğin krize yönelik ürettiği politikalar ve çözüm mekanizmalarının üye devletler tarafından başarılı bir şekilde uygulanmamasına paralel olarak, sığınma sistemine ilişkin kapsamlı bir reform konusunda uzlaşılammış ve nihayetinde entegrasyonu derinleştiren adımlar atılamamıştır (Schimmelfennig ve Diez, 2022: 1-5).

Liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımı çerçevesinde bakıldığında Avrupa entegrasyonunu ilerleten büyük adımlar hükümetler arasında gerçekleşen pazarlık süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Avrupa entegrasyonunun 2000'li yıllarda yaşadığı kriz dönemlerine bakıldığında, bu varsayımın paralel biçimde olağanüstü sürecin hükümetlerarası pazarlıklar tarafından yönlendirilmiş olduğu görülecektir (Teschke, 2022: 480; Stubbington ve Szalay, 2020; Financial Times, 2020). Bu bağlamda 2008 Ekonomik Krizi, 2015 Göç Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin Avrupa entegrasyonunda farklı sonuçlar üretmesine liberal hükümetlerarasıcılık perspektifinden verilen yanıt, üye devletlerin hükümetlerarası pazarlıkları yönetme gücüne sahip olmalarıdır. AB üyesi devletler arasında müzakere edilen yani krizin yaşandığı konu ve bununla ilişkili olarak bu alanda üyeler arasındaki karşılıklı bağımlılık ilişkisinin türü, entegrasyonu ilerletici ya da engelleyici bir işleve sahiptir. Bu açıdan bakıldığında üye devletlerin ortak çıkarlarını tehdit eden 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi entegrasyonu güçlendiren kurumsal seçimlerle sonuçlanırken, asimetrik karşılıklı bağımlık üreten göç krizi ulusal tedbirlerle yönetilmeye çalışılmış ve kurumsal değişikliklere yol açmamıştır. 2008 ve 2020 COVID-19 Krizi'nin devletlerin kaybını göze alamadıkları ekonomik entegrasyonu tehdit etmesi devletleri kolektif çözümlere yöneltmiş ve böylece entegrasyon seviyesi ilerlemiştir.

EPB alanı tüm üyeler için “ortak kazanç” sağladığı için 2008 Ekonomik Krizi tüm üye devletler için “ortak tehdide” dönüşmüştür. Merkez ülkeler Euro Bölgesi'nin korunması

gibi uzun vadeli çıkarları uğruna, kısa vadeli çıkarlarından feragat ederek iş birliğine gitmişlerdir. Bu süreçte teknokratik reformların yapılması ve üye devletlere benzeri görülmemiş düzeyde toplu yükümlülüklerin getirilmesi yoluyla entegrasyonu güçlendiren adımlar atılmıştır. Bu sayede AB için varoluşsal meydan okuma teşkil eden 2008 Ekonomik Krizi entegrasyonu derinleştiren reformları tetikleyerek “teknokrasinin zaferine” dönüşmüştür.

2008 Ekonomik Krizi’nin Ortaya Çıktığı Dönem	Kuzey-Güney bölünmesi ve üyeler arasında suçlama yarışı
2008 Ekonomik Krizi’nin Derinleştiği Dönem	Çok taraflılığın işlerlik kazanması ve iş birliğine gidilmesi
2015 Göç Krizi’nin Ortaya Çıktığı Dönem	“Açık kapı politikası” gibi AB norm ve değerlerine uygun politikalar izlenmesi
2015 Göç Krizi’nin Derinleştiği Dönem	-Dayanışma ruhu işlerlik kazanması -Yer değiştirme uygulamalarında kota krizinin yaşanması -Sınırlara teller ve duvarlar örülerek ulusal önlemlere başvurulması
2015 Göç Krizi’nin Son Dönemi	Üçüncü ülkelerle iş birliğine gidilerek göç sorununun dışsallaştırılması
2020 COVID-19 Krizi’nin Ortaya Çıktığı Dönem	Korumacı reflexlerle içe kapanma ve Kuzey-Güney bölünmesinin derinleşmesi
2020 COVID-19 Krizi’nin Derinleştiği Dönem	Kolektif eylemlere geçilmesi ve mali dayanışmanın görülmesi

Tablo 27: AB’nin Krizlere Yönelik Kurumsal Yanıtı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

AB’nin göç krizine yönelik çözüm önerileri, üye devletlerin ulusal çıkarlarını koruma eğilimi nedeniyle başarılı bir şekilde uygulanmamıştır. Bu durum kriz yükünün devletler arasında adaletsiz dağılımına yol açarak, krizin AB düzeyinde derinleşmesine neden olan Dublin Yönetmeliği’nin revizyon önerisi de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Avrupa Parlamentosu Başkanı Ekim 2019’da mevzuatta reform yapılmasına yönelik önerilen bu girişimin tamamlanamadığını ilan etmiştir. Böylece AB’nin göç ve iltica politikasının tasarımı ve uygulanmasındaki sorunları ve Birliğin bu alandaki yapısal zayıflığını gidermeyi amaçlayan reform girişimi, üye devletlerin ulusal çıkarlarına takılarak Konsey tarafından engellenmiştir. Nitekim entegrasyonu güçlendirme ve göç krizini bir fırsata

dönüştürme potansiyeline sahip olan bu kritik reform önerisi, “kaçırılmış bir fırsat” olarak AB tarihine geçmiştir.

Başarısızlıkla sonuçlanan bu girişimden kısa bir süre sonra göç alanında önemli bir adım atılmış ve Eylül 2020’de göçmen yükünü adil şekilde paylaşmayı, iltica süreçlerini hızlandırmayı amaçlayan yeni reform düzenlenmesi önerilmiştir. 14 Mayıs 2024 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Göç ve İltica Paktı ile mevcut Dublin Yönetmeliği yerine daha işlevsel ve adil bir iltica sisteminin getirilmesi hedeflenmiştir. Oyçokluğu ile kabul edilen bu pakt, Dublin Yönetmeliği’nin “sığınma talebinden Avrupa’ya ilk giriş yaptığı devletin sorumlu olma” ilkesini değiştirmeyi ve mültecileri tüm AB üyesi devletlere yeniden yerleştirmeyi amaçlamıştır. Buna ek olarak dayanışma katkısına uymayan devletleri maddi destek sağlamakla yükümlü tutan yeni Göç ve İltica Paktı, üyeler arasında zorunlu dayanışma mekanizmasına işlerlik kazandırma gayesi taşımaktadır. 2026 yılında uygulanmaya başlayacak olan bu pakt, mültecileri ülkelerinde istemeyen AB üyesi devletlere ücret karşılığında bu sorumluluktan kaçınma fırsatı sunmasından ötürü uluslararası insan hakları örgütlerince eleştirilmiştir. AB’ye başvuran sığınmacıların temel insan hakları standartlarına uyumlu olmayan tesislerde gözetim altında tutulacak olması, bu paktın insan hak ve özgürlükleri ile eşitlik ilkelerine aykırı nitelik taşıdığını ve “göçmen odaklı” olmadığını gösteren bir diğer gelişmedir.

“Ulus devlete geri mi dönülüyor, 2020 COVID-19 Krizi AB’nin sonunu getirir mi?” (return of the nation state) sorularını gündeme getiren (Eralp ve Keyman, 2020: 3; Eralp, 2020; Rhinard, 2020) COVID-19 krizi, Avrupa entegrasyon projesi açısından bütünleştirici bir işlev üstlenmiştir. AB Halk Sağlığı Stratejisi ile Avrupa Sağlık Birliği konusunda atılan önemli adımlar sayesinde üye devletlerin münhasır yetkisinde olan sağlık politikasında ulusüstüleşmeye gidilmiştir. Ayrıca Sivil Koruma Mekanizması ve aşı stratejisine ayrılan fonlarda büyük bir artışın yapılması sayesinde AB’nin gelecekteki olası krizlere karşı sağlık sistemlerinin kapasitesi ve dayanıklılığı güçlendirilmiştir. Kısacası ortaya çıktığı ilk dönemde Avrupa entegrasyonunun zayıflamasına yol açacak varoluşsal bir sınama teşkil eden 2020 COVID-19 Krizi atılan bu adımlar sayesinde Özetle AB üç krizin ortaya çıktığı süreçte başarılı bir kriz yönetimi sergileyemediği şeklinde genel bir sonuçtan bahsetmek mümkündür. Devletlerin krizi ulusal politikalarla aşmaya çalıştığı dönemde devletlerin çıkarlarının heterojen olması bölüşüm çatışmalarına ve dayanışma krizine yol açmış bu nedenle krize karşı kolektif bir yanıt üretilememiştir.

Devletler arasında bölünmelerle neticelenen bu süreçte AB kurumları ve politikalarıyla krize yönelik etkili ve kapsayıcı bir şekilde müdahalede bulunamamıştır. Böylece AB'nin ivedilikle ve eşgüdümle yanıt üretemeyerek kurumsal imajına büyük darbe aldığı her üç kriz de entegrasyon için varoluşsal tehdide dönüşmüştür. İlk etapta çok taraflı yanıtın üretilmediği ve Birliğin temellerinin sarsıldığı başarısız yönetim süreci 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nde evrilerek pozitif bir ivme kazanmış, göç krizinde ise aynı doğrultuda seyretmiştir. Nitekim ekonomi ve sağlık alanında yaşanan krizler daha fazla iş birliğini teşvik ederek entegrasyonu güçlendirmiş ve göç alanında yaşanan kriz entegrasyonu zayıflatmıştır.

Krizlerin çözümüne yönelik karar alma ve politika oluşturma sürecinde hükümetler arasında yaşanan pazarlıklar ve Avrupa entegrasyonuna ilişkin kurumsal seçimler belirlenmesinde bazı dinamikler etkili olmuştur. Krizler ile entegrasyon arasındaki etkileşimi şekillendiren bu dinamikler 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nin entegrasyon açısından ilerletici bir işlev üstlenirken, 2015 Göç Krizi entegrasyon üzerinde neden zayıflatıcı bir etki yarattığı sorusuna açıklama getirmektedir. Krizler ile entegrasyon seviyesi arasındaki ilişkiyi şekillendiren ilk dinamik krizin hangi entegrasyon alanını tehdit ettiği konusudur. Devletlerin ekonomik çıkarlarını tehdit eden entegrasyon krizleri hayati düzeyde öneme sahipken, jeopolitik ve ideolojik çıkarlarını tehdit eden krizler ikincil düzeyde önem taşımaktadır. Nitekim devletlerin ekonomik çıkarlarını ve kaybını göze alamadıkları ekonomik entegrasyon alanını tehdit eden 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi daha fazla iş birliğiyle sonuçlanırken; devletlerin jeopolitik ve ideolojik çıkarlarını tehdit eden ve kaybetmeyi göze alabildikleri göç ve iltica alanında yaşanan göç krizinde ulusal politikalar tercih edilerek iş birliğine gidilmemiştir. Çünkü bu krizlerin tehdit ettiği ekonomik ve göç alanındaki entegrasyonun çökmesi durumunda ortaya çıkacak maliyetler büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Bir üye devletin ortak göç ve iltica politikasından ayrılmasının maliyeti, Ekonomik ve Parasal Birlikten çıkış maliyetiyle kıyaslandığında tolere edilebilecek düzeydedir. Dolayısıyla devletler Schengen'in ortadan kalktığı en kötü senaryoyu bile göze alabilirken, Euro Bölgesi'nin çökmesi durumunda ortaya çıkacak maliyetleri göze alamadıkları için ekonomik entegrasyonun tehlike altında olduğu krizlerde iş birliğini tercih etmişlerdir. Özetle ekonomik entegrasyonu tehdit eden krizler entegrasyonda derinleşme hareketlerini teşvik etmiş, göç alanındaki entegrasyon alanı ikincil öneme sahip olduğu

için kolektif yanıtlar üretilmesi için baskı yaratmamıştır. Bu sonuç rasyonel aktörler olan devletlerin ekonomik çıkarlarının öncelikli öneme sahip olduğunu ve ekonomik alandaki iş birliğinin tehdit edilmesi durumunda devletsel egemenliklerinden vazgeçerek ulusüstü kurumlara daha fazla yetki devrinde bulunmaktan kaçınmadıklarını göstermiştir. Nitekim ekonomik (materyal) alanda yaşanan entegrasyon krizleri, jeopolitik ve ideolojik (kültürel) alanda yaşanan krizlere nispeten daha fazla iş birliğiyle sonuçlanmıştır (H1).

Bununla birlikte göç krizinin siyasi öneminin yüksek olduğu göç ve sığınma alanında yaşanması, devletlerin ulusüstü kurumlara yetki devrinden kaçınmalarına yol açmıştır. Bu bağlamda üye devletler siyasi önemi yüksek olan konularda egemenliklerini ulusüstü kuruma devretmekte isteksiz oldukları için göç krizini ilk etapta ulusal önlemleriyle çözmeye çalışmışlar, krizin son safhasında ise dışsallaştırma stratejisine başvurarak göçmenleri Avrupa'nın sorunu olmaktan çıkarmaya çalışmışlardır. 2008 ve 2020 yılındaki krizlerin ekonomi ve sağlık gibi siyasi öneminin bulunmadığı konularda yaşanması, bir başka deyişle bu iki krizin göç krizine nispeten politikleşmeye daha dirençli krizler olması, çözüm konusunda üye devletler ile AB organlarının iş birliği içinde hareket etmelerine olanak sağlamıştır (H1). Nitekim ekonomi ve sağlık alanlarındaki egemenliklerini ulusüstü kuruma devretmekten kaçınmayan devletler “ortak anlaşmaya” varabilmişlerdir. Bu tez kapsamında AB'nin politikleşme eğiliminin olduğu göç gibi alanda yaşadığı krizlerde üye devletlerin ulus devlet reflekslerinin daha güçlü şekilde öne çıktığı ve üye devletlerin ortak çözüm üretme noktasında daha fazla sorun yaşadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Krize yönelik kolektif çözümün maliyetlerinin ulusal önlemlerden daha kazançlı olduğu durumlarda devletler entegrasyona yönelik kurumsal tercihlerde bulunmuşlardır (H2). Zira 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi'nde Euro Bölgesi'nin dağılmasının maliyetinin yanında, ekonomik yardım paketleri ve kurtarma fonunun maliyeti çok daha makul kalmıştır. 2015 yılındaki göç krizinde ise en kötü olasılıkla Schengen iş birliğinin kaybedilmesi durumunu dahi göze alabilen devletler, çözüme yönelik plan ve politikaları külfet olarak görmüşlerdir. Bilhassa sığınmacı akınına maruz kalmayan yani krizin yüklerini taşımayan devletler, AB'nin krize yönelik politikalarını ve bu minvalde ortaya çıkan yerleştirme uygulamalarını fazladan bir yük olarak gördükleri için iş birliğinden kaçınmışlardır. Bu yüzden AB hem sosyo-ekonomik hem de siyasi açıdan en makul ve kazançlı görünen dışsallaştırma stratejisine başvurmuş ve Avrupa dışındaki ülkelerin

göçmenleri kontrol etmesi için üçüncü ülkelere mali yardımlar yapmıştır. Türkiye ile yapılan anlaşma ve Afrika ülkeleriyle kurulan “göç ortaklıkları” Schengen’deki sığınma maliyetlerinden daha düşük olduğu için AB dışsallaştırma stratejisiyle göçmenleri Avrupa sınırları dışında tutmayı amaçlamıştır. Buna karşılık ekonomik kriz sürecinde borçlu ülkelerin iflas etme olasılığı, krizden etkilenmeyen Euro Bölgesi ülkelerini dahi etkiliyordu. Bu yüzden Güney Avrupa ülkelerine yapılan mali yardımların maliyeti, Euro alanının çökme maliyetiyle mukayese edildiğinde çok daha düşüktü. Özetle 2008 Ekonomik Krizi ile 2020 COVID-19 Krizi’nde anlaşmaya varamamanın maliyetleri yüksek olduğu için krize yönelik ortak çözümler üretilmiş ve bu politikalar uygulanmıştır. Göç krizinde ise anlaşmaya varamamanın maliyetleri düşük olduğu için ulusal sınır kontrol mekanizmasına ve dışsallaştırma stratejisine başvuran devletler iş birliğini tercih etmemişlerdir.

Krizlerin entegrasyona yönelik sonuçlarındaki varyasyonun açıklanmasında etkili olan bir diğer parametre krizin devletleri simetrik biçimde etkileyip etkilemediği yani mücadele edilecek “ortak bir kötü” yaratıp yaratmadığı konusudur (H3). 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’nden ağır şekilde etkilenen ve daha az etkilenen ülkelerin kaçmaya çalıştığı “ortak bir kötü” vardı. “Ortak kötüye” karşı mücadele, devletler arasındaki dayanışma ruhunu harekete geçirerek çok taraflı politikalara işlerlik kazandırmıştır. Ancak devletlerin kaçmaya çalıştığı “ortak kötü”nün bulunmadığı göç krizinde ulusal politikalar galip gelmiş ve Birliğin çıkarları ikinci plana atılmıştır. Bununla ilişkili olarak 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’nin devletler üzerindeki simetrik etkisi üye devletler arasında yüksek karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğururken, 2015 Göç Krizi’nin devletler üzerindeki asimetric etkisi yüksek karşılıklı bağımlılık yaratmamıştır. Nitekim yüksek karşılıklı bağımlılık üreten iki krizde entegrasyonu güçlendiren adımlar atılırken; asimetric karşılıklı bağımlılık üreten göç krizinde daha fazla bütünleşme için ortak bir anlaşmaya varılamamıştır.

Krizlerin sonuçlarındaki varyasyonunun nedenini açıklayan bir diğer dinamik görece güçlü yüksek olan devletlerin krize yönelik karar alma ve politika oluşturma süreçlerine olan etkisidir (H4). Bu bağlamda Avrupa’nın en güçlü ekonomisi olan Almanya üç kriz döneminde de önemli bir aktör olarak öne çıkmıştır. 2008 Ekonomik Krizi’nde Euro Bölgesi’nin çökme olasılığının ortaya çıktığı döneme kadar çözümün yük ve maliyetinden kaçmayı tercih eden Almanya borçlu ülkelere yardım edilmesi konusunda

siyasi veto yetkisini kullanmıştır (Schmidt, 2018: 1549). Euro tahvillerinin başlatılmasını geciktiren Berlin, kamu borcunun resmi olarak ortaklaştırılmasına ve Güney Avrupa ülkelerinin borçlarının silinmesine kesin şekilde karşı çıkmıştır. Yunanistan'daki mali krizin Euro Bölgesi'nin tamamı için tehdit oluşturduğunun anlaşılmasının ardından (Crum ve Merlo, 2020: 403-404), çevre ülkelere yardım edilmesi konusunda politika değişikliğine gitmiştir. Bu dönemde Almanya, Merkez Bankası Bundesbank'ı ve Alman kamuoyunu gerekçe göstererek, yardıma ihtiyaç duyan borçlu ülkelere kemer sıkma önlemlerini empoze edecek bir politika izlemiştir. Üstün pazarlık gücünü aktif biçimde kullanan Almanya bu süreçte Avusturya, Finlandiya, Hollanda tarafından desteklenmiştir. Nihayetinde mali yardımlar çevre ülkelerin kemer sıkma politikalarını uygulamaları ve gerekli mali reformları yapmaları koşuluyla verilmiştir. Sonuç olarak hükümetlerarası pazarlıklarda avantajlı konumda bulunan devletlerin tercihleri doğrultusunda reform anlaşmaları kapsamında kurtarma fonlarını uygulamaya başlanmış, yüksek düzeyde borçlu üye devletlere kamu kredisi sağlayan Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması gibi mekanizmalarla yüksek düzeyde ödeme gücü olan AB devletleri tarafından tahvil garanti edilmiş ve entegrasyonu güçlendiren adımlar atılmıştır.

Göç krizinde Dublin sisteminden dolayı ilk etapta göçmen akınından etkilenmeyen Almanya, Avusturya ve İsveç gibi refah seviyesi yüksek ülkeler iş birliğinden yana kurumsal tercihlerde bulunarak yeniden dağıtım mekanizmalarını desteklemişlerdir. Bu ülkelerin sığınmacıların hedefi haline gelmesinin ardından devletler sınırlarını korumaya ve göç baskısını azaltmaya yönelik politikalar izlenmiştir. Üstün görece güce sahip bu ülkelerin adaletsiz yük dağılımından etkilenen üyelerle dayanışma içinde oldukları dönemde göç krizinin entegrasyon seviyesini ilerleteceğine dair umut veren görüntüler ortaya çıkmıştır. Ancak Türkiye ile yapılan anlaşma ve Afrika ülkeleriyle kurulan "göç ortaklıkları" kapsamında üçüncü ülkelere yapılan mali yardımlar, göçmenlerin Schengen'deki sığınma maliyetlerinden daha düşük olduğu için dışsallaştırma stratejisi daha makul bir seçenek olarak öne çıkmıştır. Dönemin Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in öncülüğünde başlatılan bu iş birliği süreci, krizle mücadele yöntemlerinin merkezine oturmuştur. Göç krizinin en merkezi politikasının Almanya'nın öncülüğünde başlatılması Avrupa entegrasyonu bağlamında değerlendirildiğinde, entegrasyona yönelik seçimlerin Birliğin en güçlü üyelerinin ulusal tercihleri doğrultusunda yapıldığını

göstermektedir. Nitekim üye devletler arasındaki orantısız yük dağılımının giderilmesi için yasal çerçevede reform çalışmalarının başarısızlıkla sonuçlanması ve Dublin Yönetmeliği'nin adil ve verimli bir sistem olarak revize edilememesinden ötürü entegrasyon seviyesi zayıflamıştır.

2020 COVID-19 Krizi'nin ortaya çıktığı dönemde Fransa ve Almanya'nın engellemesi sebebiyle Sivil Koruma Mekanizması faaliyete geçememiş ve krize karşı kolektif bir yanıt üretilenmemiştir. Krizin ilerleyen döneminde İtalya'nın gündeme getirdiği Corona tahvilleri krizden ağır şekilde etkilenen İspanya, İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Fransa, Belçika, Lüksemburg ve Slovenya tarafından desteklenmiştir. Ulusal borçların AB düzeyinde ortaklaştırılmasını öneren bu plana refah seviyesi yüksek Almanya, Hollanda, Avusturya, Finlandiya gibi ülkeler karşı çıkmıştır. Bu nedenle Corona tahvilleri AB içinde tartışmalara yol açmış ve yapılan müzakereler neticesinde ortak borçlanma senetleri kabul edilmemiştir.

Krizin Euro Bölgesi için tehdiye dönüşmesiyle birlikte Birliğin lokomotif üyeleri olan Almanya ve Fransa ortak bir borçlanma aracı kullanılarak kurtarma fonu oluşturulmasını teklif etmiştir. AB'nin borçlanma kapasitesinin arttırılmasını destekleyen Almanya ve Fransa'nın öncülüğünde 750 milyar Euro'luk Yeni Nesil AB Kurtarma Fonu üzerinde anlaşmaya varılmış ve bu fon Avrupa entegrasyon tarihindeki en iddialı bütçe olan 2021-2027 dönemini kapsayan Çok Yıllı Mali Çerçeve'ye dahil edilmiştir. Bu kapsamda COVID-19'la mücadele süreci, önceki kriz dönemleriyle mukayese edildiğinde, AB ile güçlü üye devletlerin tercihlerinin daha fazla örtüştüğü ve entegrasyonu güçlendiren kurumsal seğıimlere daha hızlı ulaşıldığı görölmektedir. Tüm bunlar AB'nin kurumsal imajı açısından değerlendirildiğinde, AB kurumlarının görelı gücü yüksek üyelerin tercihleri doğrultusunda politikalar izlemesi kurumun bazı üyelerinin lehine çalıştığını ve tarafsız davranmadığını göstermektedir. Bu durum hem görelı güçleri bakımından zayıf konumdaki üyelerin kuruma olan güven ve sadakatini zarar vererek Avrupa şüpheciliğini arttırmış, hem de AB kurumsal imajını zedelemiştir.

AB'nin sonunu getirecek kadar güçlü bir meydan okuma olarak görölen 2020 COVID-19 Krizi'nin 2008'de yaşanan ekonomik krizden daha başarılı yönetilmesinin nedeni Euro Bölgesi'nde geçmişte yaşanan borç krizine yönelik oluşturulan Avrupa Dönemi, Bankacılık Birliğı, Avrupa Finansal İstikrar Fonu ve Avrupa İstikrar Mekanizması gibi kurumsal yeniliklerden yararlanılmış olmasıdır (D'erman ve Verdun, 2022: 6-7; Ladi ve

Tsaroushas, 2020: 1047; Wolff ve Ladi, 2020: 1026-1029). Birlik 2008 Ekonomik Krizi'nde karar alma mekanizmalarındaki ulusüstüleşmeyi arttıran bu oluşumlar sayesinde salgın krizini başarıyla yönetebilmiştir. Kriz deneyiminin yanı sıra salgın krizinin insan yaşamını tehdit etmesinden ötürü krize yanıtın aciliyet gerektirmesi devletlerin daha hızlı koordine olmasını hızlandıran bir diğer etken olmuştur. Bu bağlamda AB 2020 COVID-19 Krizi'nde diğer iki krize nispeten daha hızlı şekilde harekete geçerek kalıcı çözümler üretmiş ve entegrasyonu güçlendiren adımlar atılmıştır.

Krizlerin Benzerlikleri	Krizlerin Farklılıkları
<i>Krizlerin Ortaya Çıkışı:</i> Her üç kriz de dışsal şoklar tarafından tetiklenerek AB için varoluşsal sınamaya dönüşmüştür. Her üç kriz de Avrupa entegrasyon projesinin kırılganlıkları ile yapısal ve kurumsal eksikliklerin altını çizmiştir. 2008 Ekonomik Krizi EBP alanının tamamlanmamış mimarisini ve AB'nin merkezi para politikası ile üye devletlerin yetki alanındaki maliye politikası arasındaki paradoksu ortaya koymuştur. Göç krizi Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin yapısal eksikliklerini ve ulusüstü Schengen rejimiyle hükümetlerarası dış sınır rejiminin arasındaki mevcut işlevsizlikleri ortaya çıkarmıştır. 2020 COVID-19 Krizi ise üye devletlerin münhasır yetkisinde olan ve neredeyse hiç entegre olmamış sağlık politikasını etkilemiştir.	<i>Krizlerin Doğası:</i> Küresel düzeyde durgunluğa yol açan 2008 Ekonomik Krizi finansal bir krizdir ve AB'nin Ekonomik ve Parasal Birlik alanını tehdit etmiştir. Sağlık alanında ortaya çıkan 2020 COVID-19 Krizi ulusal kapanmalardan ötürü malların hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest akışına bağlı olan tek pazarın bütünlüğünü tehdit ederek büyük bir ekonomik krize yol açmıştır. Ortadoğu'da yaşanan çatışmalardan dolayı Avrupa'ya gelen sığınmacıların sayısında ciddi bir artışa yol açan göç krizi insani ve jeopolitik bir krizdir.
<i>Krizlerin Meydan Okuduğu Alanlar:</i> Her üç kriz de entegrasyon, dayanışma, demokrasi ile temel hak ve özgürlükler alanına meydan okumuştur.	<i>Kriz Yönetimi:</i> Üye devletler Ekonomik Kriz ve 2020 COVID-19 Krizi'nde kolektif bir yanıt vermeyi tercih ederken; göç krizinde ulusal politikalarla yanıt vermişlerdir.
<i>Krizlere Yönelik İlk Tepki:</i> Krizlerin ortaya çıkışı dönemde devletlerin ilk tepkisi ulusal düzeyde olmuştur. Bu dönemde krizlerin yarattığı şok etkisiyle ulusal çıkarlarını	<i>Karşılıklı Bağımlılık Durumu:</i> 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi üye devletler arasında yüksek karşılıklı

önceleyen üye devletler Birliğin çıkarlarını ikinci planda tutmuşlardır.	bağımlılık üretirken; göç krizi asimetrik karşılıklı bağımlılık üretmiştir.
<i>Krizlerin Uzun Vadeli Etkisi:</i> Her üç kriz döneminde Konsey’de gerçekleşen hükümetlerarası müzakere süreçleri ve ulusal çıkar çatışmaları siyasallaşmanın artmasına yol açmıştır. Bununla bağlantılı olarak hükümetlerarasıcılık yükselişe geçmiş ve Avrupalılık kimliği zayıflamıştır. -Euro ve Schengen alanlarını tehdit eden bu krizler, yük paylaşımı ve kurumsal reform konusunda hükümetlerarası çatışma yaratarak, Birlik içinde bölünmelere yol açmış ve dayanışma ruhunu zayıflatmıştır. Hükümetler arasında ortaya çıkan yoğun bölüşüm çatışmaları, AB’nin DNA’sı olarak tanımlanan çok taraflılık ve dayanışma ilkesine ağır biçimde hasar vererek üyeler arasındaki heterojenliği arttırmıştır. -Her üç kriz de Avrupa şüpheliğinin, aşırı sağın ve yabancı düşmanlığının artışına yol açmıştır. -Her üç kriz de çok kültürlülük, sosyal dayanışma, eşitlik ve çok taraflılığa zarar vermiştir. Özellikle göç krizi demokrasi, insan hakları, temel hak ve özgürlükler gibi temel norm ve değerlerin aşınmasına yol açmıştır.	<i>Krizlerin Entegrasyona Yönelik Uzun Vadeli Etkisi:</i> 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’nde ekonomik alandaki kazanımlarını kaybetmeyi göze alamayan devletlerin anlaşmaya varması kurumsal reformları ve politika değişikliklerini tetiklerken, entegrasyonun derinleşmesini sağlamıştır. Göç krizinde göç ve iltica alanındaki kazanımlar hayati nitelikte görülmediği için üye devletler arasında karşılıklı bağımlılık üretmemiş ve kapsamlı reformlarla sonuçlanmamıştır.
<i>Kurumun Kriz Yönetim Performansı:</i> Her üç kriz de AB’nin beklenmedik şoklara hazırlıksız olduğunu ve küresel krizlere kolektif çözümler üretmedeki başarısızlığını ortaya koymuştur. Ayrıca karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde güçlü devletlerin tercihlerinin belirleyici olması, kurumun bazı devletlerin lehine çalıştığını	<i>Ulusüstü AB Kurumlarının Rolü:</i> 2008 Ekonomik Krizi ve 2020 COVID-19 Krizi’nde Avrupa Komisyonu ve Avrupa Merkez Bankası gibi ulusüstü kurumlar krize yönelik çözüm sürecinde etkili şekilde rol almış ve teknokratik organların öncülüğünde bilgi ve uzmanlığa dayalı politikalar izlenmiştir. Göç krizinde hükümetlerarası

göstermiştir. Bu durum üyelerin kuruma duyduğu güven ve sadakatini sarsarken, AB'nin kurumsal imajını zedelemiştir.	nitelikteki Bakanlar Konseyi öne çıkmış ve krize yönelik üye devletlerin liderleri nezdinde çözümler aranmış ve teknokratik bir danışma ve yürütme organı olan Komisyon diğer iki krize nispeten daha az etkinlik göstermiştir.
---	---

Tablo 28: Krizlerin Benzerlikleri ve Farklılıkları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Entegrasyon açısından farklı sonuçlar üreten ekonomi, göç ve sağlık alanında yaşanan bu krizlerin mücadelesi, Avrupa entegrasyonuna meydan okuyan dört uzun vadeli gelişmeye yol açmıştır (Wivel ve Waeber, 2018: 2-3). Öncelikle çok boyutlu ve varoluşsal olarak nitelenen bu krizler, hükümetlerarasıcılığın canlanmasına yol açarak, entegrasyon fikrinin temellerini derinden sarsmıştır. Kriz dönemlerinde AB kurumları ile üye devletlerin politikalarında görülen ayrışmalar ve hükümetler arasında yaşanan bölüşüm çatışmaları, AB'nin kuruluşundan beri süregelen “ulus devlete karşı Avrupa entegrasyonu”⁸⁷ tartışmasını yeniden gündeme taşımıştır. Bu süreçte Avrupalı devletlerin kısa vadeli ulusal çıkarlarını, Birliğin uzun vadeli çıkarlarına tercih etmeleri, entegrasyonun geleceğine dair endişeleri de beraberinde getirmiştir. Krizler döneminde görülen merkezileşme süreci, hükümetlerarası karakterdeki Bakanlar Konseyi'nin (Council of European) karar alma sürecindeki yetkinliğinin artması ve Avrupa Konseyi'nin (European Council) yükselişe geçmesiyle sonuçlanmıştır.

İkinci olarak, Avrupa entegrasyonunun önemli kazanımlarından olan Euro ve Schengen alanlarını tehdit eden bu krizler, yük paylaşımı ve kurumsal reform konusunda hükümetlerarası çatışma yaratarak, Birlik içinde bölünmelere yol açmış ve dayanışma ruhunu zayıflatmıştır. 2008 Ekonomik Krizi alacaklı ve borçlu ülkeler arasında Kuzey-Güney bölünmesini; göç krizi ise göç akınına maruz kalan ülkeler ile göç akınından etkilenmeyen ülkeler arasında Doğu-Batı bölünmesini yaratırken; 2020 COVID-19 Krizi Kuzey-Güney Avrupa ülkeleri arasındaki bölünmeyi derinleştirmiştir. Kriz döneminde hükümetler arasında ortaya çıkan yoğun bölüşüm çatışmaları, Birliğin çok taraflılık ve dayanışma ilkelerine ağır biçimde hasar vererek üyeler arasındaki heterojenliği arttırmıştır.

⁸⁷ “Nation state versus European integration”

Krizlerin yol açtığı üçüncü uzun vadeli gelişme popülist/otoriter eğilimlerin yükselişe geçmesi ve krizlerin siyasi bir krize dönüşmesiyle birlikte Avrupa şüpheciliğinin ivme kazanmasıdır (Eralp ve Keyman, 2020; Wivel ve Waeffer, 2018: 2). Kriz dönemlerinde ekonomik büyümede görülen durgunluk, krizlerin AB'ye karşı yarattığı hayal kırıklığı gibi yapısal değişiklikler, aşırı sağın yükselişine yol açmıştır (Balcı ve Cicioğlu, 2019: 103). Her üç kriz de üye devletlerin Birliğe duyduğu güvenin derinden sarsılmasına neden olarak, Avrupa entegrasyon projesinin bütünlüğüne ve varlık nedenine dair sorgulamaları beraberinde getirmiştir. Kriz dönemlerinde kurumdan yeterince destek göremeyen, sosyal, siyasi ve ekonomik açıdan zorluklar yaşayan AB ülkeleri kendi hükümetlerine dönmüşlerdir.

Kamuoyu araştırmaları 2008 Ekonomik Krizi'nin ardından, AB'ye verilen kamu desteğinin ciddi ölçüde düştüğünü göstermiştir. Pew Araştırma Merkezi'nin verilerine göre, AB'ye ilişkin olumlu görüşler 2012 yılında %60 iken, 2013 yılında %45'e düşmüştür (Pew Research Center, 2013). Eurobarometre'nin yaptığı kamuoyu yoklamalarında, Avrupalıların AB'ye dair inancının 2007'den itibaren önemli ölçüde düştüğü, 2011 yılından itibaren ise AB tarihinin en düşük seviyesine gerilediği ortaya çıkmıştır. Özellikle AB'nin Ekonomik Kriz öncesinde en güçlü destekçileri olan Güney Avrupa ülkelerinde dahi AB'ye dair hayal kırıklıklarının ve Avrupa şüpheciliğinin arttığı, AB'nin geleceğine dair karamsar görüşlerin hakim olduğu görülmüştür (Debomy, 2013). Geleneksel olarak Avrupa taraftarı olan Güney Avrupa ülkelerinin kuruma olan bu şüpheci ve olumsuz tutumu, aynı zamanda üyeler arasındaki dayanışma krizinin yaşandığına ve Kuzey Avrupa ülkeleriyle aralarındaki uçurumun derinleştiğine dair bir kanıt oluşturmaktadır.

Tüm bunlara ek olarak, krizlerin entegrasyona yönelik sonuçları farklı olsa da, demokrasi, dayanışma gibi AB değer ve normlarında aşınmalar konusunda her üç kriz de benzer sonuçlar doğurmuştur. Bu krizler başta demokrasi olmak üzere, çok taraflılık, hukukun üstünlüğü, özgürlük, eşitlik, insan haklarına saygı ve çok kültürlülük gibi Birliğin temel değer ve normlarını aşındırmıştır. Bilhassa AB göç krizinde, “normatif güç Avrupa” söyleminin temel taşlarını oluşturan ilkeleri, eylemlerini meşrulaştırmak için birer araç olarak kullanarak, Birliğin temel norm ve değerlerinin tahrip etmiştir. AB'nin temel norm ve değerlerini tahrip eden bazı önemli gelişmeler de COVID-19 Krizi döneminde yaşanmıştır. Krizle mücadele kapsamında üye devletlerin gözetim ve takip sistemlerini

meşru hale getirmeleri, COVID-19 salgınına yönelik aşılarda zorunlu hale getirilmesi ve aşı pasaportu gibi uygulamalara başvurulması bireylerin kişisel tercihlerinin dikkate alınmadığını ortaya koymuştur. temel hak ve özgürlüklerinin Tüm bu gelişmeler üye devletler arasındaki uyum sorunlarını, dayanışma eksikliğini ve üyelerinin AB'ye karşı güven ve sadakat sorununu açığa çıkarırken, AB'nin küresel krizlere kolektif çözümler üretmedeki başarısızlığının altını çizmiştir.

Krizlerin entegrasyon üzerindeki “güçlendirici” veya “zayıflatıcı” etkilerini belirleyen dinamikleri tespit eden bu çalışma, krizlerin AB'nin gelecekteki yönünü nasıl şekillendirebileceği konusunda bir perspektif sunmuştur. Bu doğrultuda AB'nin krizleri fırsata dönüştürebilmesi ve zorlayıcı sınamalardan güçlenerek çıkabilmesi için aşağıda bazı öneriler sunulmuştur:

- AB karşılaştığı krizlere yönelik daha kolektif ve kapsayıcı politikalara başvurmalıdır,
- AB, karar ve uygulamalarını ulusüstü düzeyde koordine etmeli ve daha fazla alanda “oyçokluğu” ile karar almalıdır,
- AB değerlerine ve normlarına uymayan üye devletlere yönelik etkili bir yaptırım mekanizması geliştirmelidir,
- Birlik içinde antidemokratik uygulamalarla mücadele etmeli ve krizlere dayanışma ile ortak yanıt üretme kapasitesini arttırmalıdır,
- AB, farklılıklar içinde birlik olmayı başararak, adil, demokratik bir yönetim modeli benimsemelidir.
- Entegrasyon projesinin DNA'sı olan çok taraflılık ilkesini kapsayıcı hale getirmelidir.

Bu önerilerin hayata geçirilmesi, AB'nin krizlere karşı daha dirençli olmasını sağlayacak ve uzun vadede Avrupa entegrasyon sürecine olumlu katkılar sunacaktır.

Son olarak devletlerin ulusal tercihlerinin belirlenmesinde seçmen kitlesinin etkisinin önemli bir yer tuttuğu ve kriz dönemlerinde AB'de aşırı sağ partilerin popülaritesinin daha hızlı yükseldiği göz önünde bulundurulduğunda, entegrasyon krizleri ile politikleşme ilişkisi gelecek çalışmalara ilham kaynağı olma potansiyeline sahiptir. Ayrıca üye devletler arasındaki ilişkiler ile AB'nin ortak politikalarını ve stratejilerini şekillendirme ihtiyacını gündeme getiren iklim krizi ve enerji krizi, Avrupa entegrasyonu üzerinde önemli etkiler yaratabilecek ulusötesi krizlerdir. Uzun vadede sonuçlanması beklenen bahse konu krizlerle ilgili kapsamlı çalışmalar ortaya konabilir.

KAYNAKÇA

- Açıkmeşe, S. A. (2004). *Uluslararası ilişkiler teorileri ışığında Avrupa bütünleşmesi*. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 1(1), 1-32.
- Açıkmeşe, S. A. (2011). *Algı mı söylem mi? Kopenhag Okulu ve yeni-klasik gerçeklikte güvenlik tehditleri*. Uluslararası İlişkiler, 8(30), 43-73.
- Adler-Nissen, R. Anderson, K. E. ve Hansen, L. (2020). *Images, emotions, and international politics: The death of Alan Kurdi*. Review of International Studies, 46(1), 75–95. <https://doi.org/10.1017/S0260210519000317>
- Akçay, B. (2006). *Avrupa para sisteminden ekonomik parasal birliğe*. Ekonomik Yaklaşım, 21(248). <https://doi.org/10.3848/iif.2006.248.0620>
- Akçay, B. (2012). *GIIPS in the Sovereign Debt Crisis*. Ekonomik Yaklaşım, 23(85), 23-56. <https://doi.org/10.5455/ey.34101>
- Akçay, Ü. (2020). *AB'nin Covid-19 sınavı*. Panorama. Erişim Adresi: <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/26/panorama-soruyor-ii/>. E.T. 05/06/2020
- Akgül Açıkmeşe, S. ve Üstün, Ç. (2023). *Pandemi sonrası dünyadan beklenenler*. M. Aydın (Ed.), *Karantinadan krize pandeminin küresel etkileri* (s. 241-255). Altınbaş Üniversitesi Yayınları.
- Akgün, B. (2020). “COVID-19 Sonrası Küresel Sistem: Eski Sorunlar Yeni Trendler”, içinde “COVID-19 ve Uluslararası Kurumların Rolü”, SAM Yayınları, Ankara.
- Akkuş, B. (2016). *Değerler ve çıkarlar arasında “sıkışmışlık”: Suriyeli mülteciler örneği üzerinden Avrupa Birliği'nin mülteci politikasına gerçekçi bir yaklaşım*. EURO Politika (2), 78-85.
- Al Jazeera. (2021, Aralık 5). *Protesters against vaccine mandate in Belgium clash with police*. Erişim Adresi: <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/5/protesters-against-vaccine-mandate-in-belgium-clash-with-police>. E.T. 10/06/2021
- Al Jazeera. (2024, Mayıs 7). *Israel's war on Gaza live: Full Rafah invasion a 'humanitarian nightmare'*. Erişim Adresi: <https://www.aljazeera.com/news/liveblog/2024/5/7/israels-war-on-gaza-live-israel-blasts-rafah-fate-of-ceasefire-uncertain>. E.T. 01/06/2024
- Alcaro, R. ve Tocci, N. (2021). *Navigating a Covid world: The European Union's internal rebirth and external quest*. The International Spectator, 56(2), 5-18. <https://doi.org/10.1080/03932729.2021.1911128>
- Alkan, Y. S. (2019). *AB'nin normatif güç kimliği ve Suriye mülteci krizi arasındaki ilişki üzerine Ian Manners'ın teorik yaklaşımı çerçevesinde politik bir analiz*. Uludağ

Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 20(37), 545-581.
<https://doi.org/10.21550/sosbilder.502634>

Allen, J. R., Burns, N., Garrett, L., Haass, R. N., Ikenberry, G. J., Mahbubani, K., Menon, S., Niblett, R., Nye Jr., J. S., O'Neil, S. K., Schake, K., Walt, S. M., ve Theil, S. (2020). *How the world will look after the coronavirus pandemic*. Foreign Policy. Erişim Adresi: <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic>. E.T. 13/02/2020

Amnesty International. (2015, Ekim 8). *Fenced out: Hungary's violations of the rights of refugees and migrants*. Erişim Adresi: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2614/2015/en/>. E.T. 21/05/2020

Amnesty International. (2015, Kasım 17). *Fear and Fences: Europe's approach to keeping refugees at bay*. Erişim Adresi: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/2544/2015/en/>. E.T. 20/09/2020

Amnesty International. (2016, Ekim 18). *Tackling the global refugee crisis: From shirking to sharing responsibility* (Index Number: POL 40/4905/2016). Erişim Adresi: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/>. E.T. 01/05/2021

Amnesty International. (2017). *Human rights risks of external migration policies*. Erişim Adresi: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/6200/2017/en/>. E.T. 11/03/2020

Anadolu Ajansı. (2020). *EU apologizes to Italy over coronavirus crisis*. Erişim Adresi: <https://www.aa.com.tr/en/Europe/eu-apologizes-to-italy-over-coronavirus-crisis/1807581>. E.T. 25/09/2021

Aras, İ. (2020). *COVID-19 sonrası Avrupa Birliği'nin geleceği*. EuroPolitika Dergisi, 4(2), 27-62

Aras, İ. ve Sağiroğlu, A. (2018). *Almanya ve Suriyeli göç krizi*. Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi, 1(1), 108-111.

Arı, T. (2012). *Uluslararası İlişkiler Teorileri*. Bursa: MKM Yayıncılık.

Arıboğan, D. Ü. (2020). *Küresel salgının anatomisi insan ve toplumun geleceği*. M. Şeker, A. Özer. ve C. Korkut (Ed.), *Pandemi sonrası dönemde küresel güvenlik ve işbirliği: 19. Yüzyıl Avrupa ahenginden 21. yüzyılın küresel ahengine* (s. 361). Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA).

Arısan Eralp, N. (2016 Ağustos 18). Challenges of the German-led refugee deal between Turkey and the EU. CES ifo Forum, 17(2). Erişim Adresi: <https://www.tepav.org.tr/en/haberler/s/4083>

Arısan Eralp, N. (2020). *Schuman Deklarasyonu'nun 70. yılında AB'nin korona ile imtihanı ve bu sürecin Türkiye-AB ilişkilerine etkisi*. Türkiye Ekonomi Politikaları

- Araştırma Vakfı (TEPAV). Erişim Adresi: <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10133>. E.T. 11/10/2022
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2011). *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*. Erişim adresi: <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>. E.T. 01/07/2021
- Avrupa Birliği Mülteci Ajansı. (2021). *EASO Situational Update: Safe Country of Origin*. Erişim Adresi: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf. E.T. 21/07/2022
- Aydın, M. (Ed.). (2023). *Koronavirüs Pandemisi ve Küresel Etkileri Üzerine Düşünceler. In Karantinadan Krize Pandeminin Küresel Etkileri* (s. 18). Altınbaş Üniversitesi Yayınları. ISBN: 978-625-8174-51-9
- Aydın, M. ve Açıkmeşe, S. A. (2020). *Panorama Soruyor: Avrupa Covid-19 Salgınından Nasıl Etkilendi?*. Erişim adresi: <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/26/panorama-soruyor-ii/>. E.T. 13/08/2021
- Aydın-Düzgüt, S. (2020, Kasım 24). *Salgın ve Toplum 4 - Korona Sonrası Avrupa Kriz Yönetimi, Dayanışma ve Entegrasyon* İstanbul Politikalar Merkezi Serileri. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=gy8rZqeQeMA>. E.T. 21/03/2021
- Ayoub, M. A. (2019). *Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis. Economics and Political Science*, 8(6), 577-604. <https://doi.org/10.1108/REPS-03-2019-0024>
- Baccaro, L., Bremer, B., ve Neimanns, E. (2023). *Strategic interdependence and preferences for debt mutualization in the eurozone*. *Review of International Political Economy*, 30(4), 1459–1485. <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2107043>
- Balcı, A. ve Kardaş, T. (2012). *The Changing Dynamics of Turkey's Relations with Israel: An Analysis of 'Securitization'*. *Insight Turkey*, 14(2), 99-120.
- Balcı, A. ve Kardaş, T. (2020, 23 Mart). *Bir küresel siyaset krizi olarak Kovid-19 salgını*. AA Analiz. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/bir-kuresel-siyaset-krizi-olarak-kovid-19-salgini/1775839>. E.T. 01/10/2021
- Balcı, A. ve Cicioglu, F. (2020). *Turkey in the discourse of European far right: the uses and abuses of Turkey's membership process for a counter-hegemony*. *Journal of Contemporary European Studies*, 28(1), 100–113. <https://doi.org/10.1080/14782804.2019.1677574>
- Baldwin, R, T Beck, A Bénassy-Quéré, O Blanchard, G Corsetti, P De Grauwe, W Den Haan, F Giavazzi, D Gros, S Kalemli-Ozcan, S Micossi, E Papaioannou, P Pesenti, C Pissarides, G Tabellini and B Weder Di Mauro (2015), *Policy Insight 85: Restarting the Eurozone: Step 1: agreeing a crisis narrative*, CEPR Policy Insight No 85, CEPR Press, Paris ve London. Erişim Adresi:

<https://cepr.org/publications/policy-insight-85-rebooting-eurozone-step-1-agreeing-crisis-narrative>. E.T. 03/08/2022

Baldwin, R. ve Gros, D. (2015). *What caused the eurozone crisis?* CEPS. Erişim adresi: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-caused-Eurozone-crisis/>. E.T. 12/08/2020

Barber, T. (2015). *Stefan L fven rebukes eastern Europe over refugee crisis*. Financial Times. Erişim adresi: <https://www.ft.com/content/108f9de6-8209-11e5-a01c-8650859a4767>. E.T. 10/07/2022

Bardakçı Tosun, S. Ve Budak, S. (2020). *Avrupa Birliği'nin göçü politikaları ve mülteci sorunu*. In Avrupa Birliği - Kurumlar ve Politikalar. Nobel Akademik Yayıncılık.

Barigazzi, J. (2015, Haziran 26.). *EU migration plan: Asylum, refugees and EU Tusk-Juncker summit*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/article/eu-migration-plan-asylum-refugees-eu-tusk-juncker-summit/>. E.T. 11/07/2022

Baykal, S. (2020). *Avrupa Birliği'nin Geleceği Tartışmaları*. Panorama. Erişim adresi: <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/08/05/avrupa-birliginin-gelecegi-tartismalari/>. E.T. 03/03/2022

Bayraklı, E. ve Keskin, K. (2015) *Türkiye, Almanya ve AB    geninde Mülteci Krizi*, SETA Analiz, Sayı: 143. Erişim Adresi: https://file.setav.org/Files/Pdf/20151130112435_turkiye-almanya-ve-ab-ucgeninde-multeci-krizi-pdf.pdf. E.T. 01/03/2023

BBC. (2010, Mayıs 2). *Eurozone approves massive Greece bail-out*. BBC News. Erişim adresi: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/Europe/8656649.stm>. E.T. 08/12/2021

BBC. (2011, Kasım 11). *Q&A: Greece's 'technocratic' government*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/world-europe-15690289>. E.T. 21/10/2020

BBC. (2012 Aralık 13). *Euro bölgesinde bankacılık birliği için dev adım*. BBC Türkçe. Erişim adresi: https://www.bbc.com/turkce/haberler/2012/12/121213_Eurozone_banking. E.T. 18/09/2021

BBC. (2012, Mart 2). *EU summit: All but two leaders sign fiscal treaty*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/world-europe-17230760>. E.T. 10/01/2023

BBC. (2015, Ağustos 19). *Migrants crisis: Slovakia 'will only accept Christians'*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986738>. E.T. 11/02/2022

BBC. (2015, Eyl l 2). *Migrants crisis: Unease as Czech police ink numbers on skin*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/blogs-eu-34128087>. E.T. 21/07/2020

- BBC. (2015, Kasım 10). *EU criticises Turkey over human rights and democracy*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34774624>. E.T. 10/02/2020
- BBC. (2020 Mart 16). *Coronavirus: 'We are at war' – Macron* BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/av/51917380>. E.T. 11/09/2022
- BBC. (2020 Temmuz 17). *EU's 'moment of truth' as leaders seek Covid funding deal*. BBC News. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53429064>. E.T. 01/09/2020
- BBC. (2020, Nisan 28). *Koronavirüs: Türkiye hangi ülkeye ne kadar yardım gönderdi?* BBC News Türkçe. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-52459231>. E.T. 22/07/2023
- Becker, M. ve Gehring, T. (2023). *Explaining EU integration dynamics in the wake of COVID-19: a domain of application approach*. Journal of European Public Policy, 30(2), 334–353. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2027000>
- Benko, L. (2021). *The battle for the compliance with the rule of law in the European Union is not over yet*. AIES Fokus, 5/2021. Erişim adresi: <https://www.aies.at/download/2021/AIES-Fokus-2021-05.pdf>
- Bergman, M. (2020). *Europe's Geopolitical Awakening*. Foreign Affairs. <https://foreignpolicy.com/2020/08/20/europes-geopolitical-awakening>. E.T. 01/09/2023
- Bickerton, C. J., Hodson, D. ve Puetter, U. (2014). *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. Journal of Common Market Studies, 53(4), 703–722. <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B., ve Weiss, M. (2019). *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*. Journal of European Public Policy, 26(2), 246–266. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1408670>
- Bigo, D. (2002). *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. Alternatives, 27(1_suppl), 63–92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Bigo, D., ve McCluskey, E. (2018). *What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology*. In A. Gheciu & W. C. Wohlforth (Eds.), The Oxford Handbook of International Security. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.9>
- Bilgic, A., ve Pace, M. (2017). *The European Union and refugees. A struggle over the fate of Europe*. Global Affairs, 3(1), 89–97. <https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1322252>

- Bilgin, A. A. (2020). *Krizler ve Demokratik Meşruiyet Sorunsalı Işığında Avrupa Birliği'nin Geleceği*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75(3), 1033-1054. <https://doi.org/10.33630/ausbf.675795>
- Bilgin, A.A. (2008). *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal (ed.), “*Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve Lizbon Antlaşması*”, Seçkin Yayıncılık, s. 326
- Bilgin, P. (2015). *Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları*. Stratejik Araştırma ve Etüt Merkezi, 8(14), 30-53. Erişim Adresi: <https://repository.bilkent.edu.tr/server/api/core/bitstreams/ccf9eeee-0280-4f21-99f9-6c19ddabe85c/content>. E.T. 05/09/2022
- Black, J. ve Randow, J. (2012, Temmuz 26). *Draghi Says ECB to Do 'Whatever Needed' as Yields Threaten Europe*. Bloomberg. Erişim Adresi: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-07-26/draghi-says-ecb-to-do-whatever-needed-as-yields-threaten-europe>. E.T. 21/07/2020
- Bloomberg. (2015, 18 Haziran). *Greek debt crisis: Varoufakis-Schäuble war over Europe's future*. Erişim Adresi: <https://www.bloomberg.com/news/features/2015-06-17/greek-debt-crisis-varoufakis-sch-uble-war-over-Europe-s-future>. E.T. 21/10/2021
- Bojadžijev, M. ve Mezzadra, S. (2015). “*Refugee crisis*” or crisis of European migration policies? Focaal Blog, 12. Erişim Adresi: <https://www.focaalblog.com/2015/11/12/manuela-bojadzijeve-and-sandro-mezzadra-refugee-crisis-or-crisis-of-european-migration-policies/>. E.T. 11/07/2023
- Bojar, A. ve Kriesi, H. (2023). *Policymaking in the EU under crisis conditions: Covid and refugee crises compared*. Comparative European Politics, 21(4), 427-447. <https://doi.org/10.1057/s41295-023-00349-1>
- Bouris, D. (2011). *The Limits of Normative Power Europe: Evaluating the Third Pillar of the Euro-Mediterranean Partnership*. Political Perspectives, 5(2), 80-106.
- Boyraz, H. M. ve Yeşiltaş, S. (2021). *Koronavirüs Salgını AB'yi Ayırıştırıyor*. Kriter, 56.
- Boyraz, H.M. (2021, Şubat 13.) *AB'nin aşıyla imtihanı*. Sabah. Erişim Adresi: <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/haci-mehmet-boyraz/2021/02/13/abnin-asiyla-imtihani>. E.T. 01/09/2021
- Bozkurt, K. (2022). *Covid-19 pandemisi sürecinde Avrupa Birliği düzenlemelerine bakış ve aşı pasaportu uygulamasına ilişkin bir değerlendirme*. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 19(3), 101-123.
- Börzel, T. A., Dandashly, A., ve Risse, T. (2015). *Responses to the 'Arabellions': The EU in Comparative Perspective — Introduction*. Journal of European Integration, 37(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.975986>

- Braw, E. (2020, 14 Mart). *Europe Abandoned Italy in Its Hour of Need*. Foreign Policy. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/coronavirus-eu-abandoning-italy-china-aid/>. E.T. 20/07/2021
- Brooks, E. ve Geyer, R. (2020). *The development of EU health policy and the Covid-19 pandemic: trends and implications*. Journal of European Integration, 42(8), 1057–1076. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853718>
- Budak, S. (2020). *Krizler Avrupası ve Avrupa Birliği'nde COVID-19 Salgını Sonrası 'Gelecek' Senaryolarına Bir Katkı*. EURO Politika, 4(2), 17-25.
- Buhari Gülmez, D. ve Soyaltın Colella, D. (2020). *Avrupa bütünleşmesi çalışmalarında derogasyonlar meselesi*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 18(2), 437-468. <https://doi.org/10.32450/aacd.676537>.
- Bulmer, S. (2014). *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*. West European Politics, 37(6), 1244–1263. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929333>
- Buti, M. ve Carnot, N. (2012). *The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 50(6), 899–911. doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02288.x
- Buzan, B., Waever, O., ve de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Carrera, S. ve Guild, E. (2015). *Can the new Refugee Relocation System Work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU*. Centre for European Policy Studies (CEPS), 334, 21.
- Carrera, S. ve Lannoo, K. (2015). *Treat the Root Causes of the Asylum Crisis, not the Symptoms*. Centre for European Policy Studies (CEPS). CEPS Commentary, 4.
- Carrera, S., Gros, D., ve Guild, E. (2015, Nisan 22) *What Priorities for the New European Agenda on Migration*. CEPS. Erişim Adresi: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-priorities-new-European-agenda-migration/>.
- Cebeci, E. M. (2015). *İdeal güç avrupa: avrupa birliği-türkiye ilişkileri üzerinden bir çözümleme*. Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi, 23(2), 41-57. <https://doi.org/10.29228/mjes.76>
- Celi, G., Guarascio, D., ve Simonazzi, A. (2020). *A fragile and divided European Union meets Covid-19: Further disintegration or 'Hamiltonian moment'?* Journal of Industrial and Business Economics, 47, 411–424. <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00165-8>
- Ceran, A. (2017). *Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği*. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Yayınları. Erişim Adresi: https://www.ikv.org.tr/images/files/Multeci%20Meselesi_IKV293.pdf. E.T. 01/03/2023

- Ceylan, G. Ve Pyoraz, F. (2020, Nisan 1). *Son dakika: Türkiye'den İspanya ve İtalya'ya tıbbi yardım: Askeri kargo uçağı Ankara'dan havalandı*. Hürriyet. Erişim Adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-turkiyeden-istanbul-ve-italyaya-tibbi-yardim-askeri-kargo-ucagi-ankaradan-havalandi-41483381>. E.T. 21/08/2020
- Charter, D. (2010, Mayıs 20) *Euro in danger: Germans trigger panic over future of single currency*. The Times. Erişim adresi: <https://www.thetimes.co.uk/article/Euro-in-danger-germans-trigger-panic-over-future-of-single-currency-ktzt70whgsq>. E.T. 01/11/2020
- Chen, W. A. (2023). *COVID-19 and China's Changing Soft Power in Italy*. Chin. Polit. Sci. Rev., 8, 440–460. <https://doi.org/10.1007/s41111-021-00184-3>.
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E., ve Wiener, A. (Eds.). (2001). *The Social Construction of Europe*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446221105>
- Cicchi, L., Genschel, P., Hemerijck, A., ve Nasr, M. (2020). *EU solidarity in times of Covid-19*. Policy Briefs, 2020/34, European Governance and Politics Programme. Erişim adresi: <https://hdl.handle.net/1814/67755>. E.T. 21/09/2021
- Cicioğlu, F. (2004). *Avrupa Birliği'nin Siyasi Geleceği (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi)*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Cicioğlu, F. (2020). *AB, Güven Krizinden Çıkabilir mi?* Kriter Dergisi, Mayıs 2020. 46.
- Cicioğlu, F. ve Bayram, Y. (2019). *Avrupa Birliği'nin Değerleri Çerçevesinde Ortadoğu Politikasını Anlamlandırmak: Mısır, Suriye ve Irak Örneği*. International Journal of Political Science and Urban Studies, 7(2), 327-360. <https://doi.org/10.14782/ipsus.623227>
- Cicioğlu, F. ve Kalkan, D. (2019). *De Gaulle'den Frexit Tartışmalarına: Fransa Avrupa Birliği'nin Neresinde?*. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 21(1), 10-38. Erişim Adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/764908>. E.T. 13/11/2021
- Citizens Information. (t.y.). *Charter of Fundamental Rights*. Erişim adresi: <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/european-government/eu-law/charter-of-fundamental-rights/>. E.T. 01/09/2023
- Clements, B., Nanou, K., ve Verney, S. (2014). *'We No Longer Love You, But We Don't Want To Leave You': The Eurozone Crisis and Popular Euroscepticism in Greece*. Journal of European Integration, 36(3), 247–265. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885753>
- CNN Türk. (2015, 14 Eylül). *Almanya Schengen'i askıya aldı*. CNN. Erişim adresi: <https://www.cnnturk.com/dunya/almanya-schengen-i-askiya-aldi>. E.T. 02/07/2022
- Coşkun, B. (2015). *An Evaluation of the Eu's Migration Policies after Arab Spring*. Moment Dergi, 2(1), 41-59. <https://doi.org/10.17572/moment.409448>

- Council of the European Union. (2003, Şubat 18). *Dublin II Regulation*. Erişim adresi: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/343/oj>. E.T. 10/10/2021
- Council of the European Union. (2005, Şubat 1). *Brussels European Council, 16/17 December 2004 Presidency Conclusions*. Erişim Adresi: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf. E.T. 01/03/2020
- Council of the European Union. (2010). *Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism*. Official Journal of the European Union. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0407>. E.T. 14/07/2022
- Cross, M. K. D., ve Karolewski, I. P. (2016). *What Type of Power has the EU Exercised in the Ukraine–Russia Crisis? A Framework of Analysis*. JCMS: Journal of Common Market Studies. <https://doi.org/10.1111/jcms.12442>. E.T. 10/07/2021
- Cross, M. K. D., ve Ma, X. (2015). *EU crises and integrational panic: the role of the media*. Journal of European Public Policy, 22(8), 1053–1070. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.984748>
- Crouch, D. (2015, Kasım 24). *Sweden asylum seekers: Sweden reverses policy on refugees*. *The Guardian*. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>. E.T. 21/09/2021
- Crum, B., ve Merlo, S. (2020). *Democratic legitimacy in the post-crisis EMU*. Journal of European Integration, 42(3), 399–413. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1730347>
- Çilingir, S. (2018). *Kriz gündeminde ab göç politikasının yetkiler, hedefler ve araçlar itibariyle değerlendirilmesi: sınır yönetimi örneği*. Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 19(1), 19-49. <https://doi.org/10.24889/ife.334138>
- D’Erman, V. ve Verdun, A. (2018). *Introduction: Integration Through Crises*. Review of European and Russian Affairs, 12(1), 1-15. <https://doi.org/10.22215/rera.v12i1.1230>
- D’erman, V. ve Verdun, A. (2022). *An Introduction: “Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-18 Crisis”*. JCMS, 60(1), 6-7. <https://doi.org/10.1111/jcms.13276>
- Dabrowski, M. (2009). *The global financial crisis: Lessons for European Integration*. CASE Network Studies & Analyses, No 384, 6-7. Erişim Adresi: <https://hdl.handle.net/10419/128192>. E.T. 15/05/2021
- Dagi, D. (2018). *“EU’s Refugee Crisis: From Supra-Nationalism to Nationalism?”*. Journal of Liberty and International Affairs, 3(3), 14. (9-19). Erişim Adresi: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/102>. E.T. 13/09/2021

- Dahinten, J. ve Wabl, M. (2020). *Germany faces backlash from neighbors over mask export ban*. Bloomberg. Erişim adresi: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-09/germany-faces-backlash-from-neighbors-over-mask-export-ban?embedded-checkout=true>. E.T. 11/02/2021
- Daily Sabah. (2020, Nisan 3). *France seizes millions of masks, gloves intended for Spain and Italy*. Erişim adresi: <https://www.dailysabah.com/world/Europe/france-seizes-millions-of-masks-gloves-intended-for-spain-and-italy>. E.T. 14/09/2020
- Dartan, Z. C. (2020). *Alman Anayasa Mahkemesinden Kritik Avrupa Merkez Bankası Kararı*. İKV. Erişim adresi: https://bulten.ikv.org.tr/icerik_print.asp?ust_id=9824&id=9832. E.T. 23/07/2021
- De Grauwe, P. (2016). *The Legacy of the Eurozone Crisis and How to Overcome it*. Journal of Empirical Finance, 39, 147-155. <https://doi.org/10.1016/j.jempfin.2016.01.015>
- De la Porte, C. ve Jensen, M. D. (2021). *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*. Soc Policy Adm. 55, 392-402. <https://doi.org/10.1111/spol.12709>
- De Rynck, S. (2016). *Banking on a union: the politics of changing Eurozone banking supervision*. Journal of European Public Policy, 23(1), 119-135. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1019551>
- Debomy, D. (2013). *EU No, Euro Yes? European Public Opinions Facing the Crisis (2007-2012)*. POLICY PAPER. Erişim adresi: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/publicopinioneurozonecrisis-debomy-ne-jdi-mar13-1.pdf>. E.T. 01/02/2020
- Dedeoğlu, B. (2006). *Adım Adım Avrupa Birliği*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları
- Deen, B. ve Krujiver, K. (2020, Mayıs). *COVID-19 and defence: the need for EU funding: Why EU budget negotiators should not only focus on financial firepower*. The Clingendael Institute. Erişim Adresi: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-05/Alert_COVID-19_and_Defence_need_for_EU_funding_May_2020.pdf. E.T. 10/07/2021
- Demir, O. Ö. ve Soyupek, Y. (2015). *Göç krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar*. Global Politika ve Strateji Analiz, 6, 20-29. Erişim Adresi: <http://madde14.org/images/5/50/GlobalIlkeCikarKaygi2015.pdf>. E.T. 12/09/2021
- Demirkaya, H. (Ed.). (2021). *Journal of innovative research in social studies*. Sosyal Bilgilerde Yenilikçi Araştırmalar Dergisi, 4(2).
- Demirtaş, B. (2019). *Mülteciler ve Güvenlikleştirme*. Güvenlik Yazıları Serisi, 8. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28176.97286>

- Demiryol, T. (2018). *Türkiye-Rusya İlişkilerinde Enerjinin Rolü: Asimetrik Karşılıklı Bağımlılık ve Sınırları*. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 17(4), 1438-1455. <https://doi.org/10.21547/jss.441025>
- Demlehuber, T. (2011). *The European Union and Illegal Migration in the Southern Mediterranean: the trap of competing policy concepts*. The International Journal of Human Rights, 15(6), 813–826. <https://doi.org/10.1080/13642987.2011.570732>
- Dennison, S. ve Janning, J. (2016). *Bear any Burden: How EU Governments Can Manage the Refugee Crisis*. European Council on Foreign Relations (ECFR), 2-3. Erişim Adresi: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Bear-Any-Burden_Dennison-Janning.pdf. E.T. 01/09/2020
- Dernbach, A ve Tagesspiegel, D. (2015, Ağustos 26). *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*. EurActiv.com. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>. E.T. 20/09/2021
- Dinan, D. (2008). *Avrupa Birliği Tarihi*. (H. Akay, Trans.). Kitap Yayınevi.
- Dinan, D. (2011). *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. Journal of Common Market Studies, 49, 103-121.
- Dinan, D. (2011). *Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*. Journal of Common Market Studies. 49. 103-121. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02183.x>
- Dinan, D., Nugent, N., ve Paterson, W. (2017). *Conclusion: Crisis Without End. In The European Union in Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Donadio, R. ve Niki Kitsantonis, N. (2011, Kasım 4). *Greek Leaders Split on Euro Referendum*. The New York Times. Erişim Adresi: <https://www.nytimes.com/2011/11/04/world/europe/greek-leaders-split-on-euro-referendum.html>. E.T. 04/07/2022
- Douglas-Scott, S. (2011). *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*. Human Rights Law Review, 11(4), 645–682. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngr038>
- Dölen, Ş. (2020). *COVID-19 Salgınının Temel Hak ve Özgürlükler ve Demokrasi Üzerindeki Etkileri*. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). Erişim Adresi: [https://www.ikv.org.tr/images/files/COVID-19%20de%C4%9Ferlendirme%20notu%20nisan2020\(1\).pdf](https://www.ikv.org.tr/images/files/COVID-19%20de%C4%9Ferlendirme%20notu%20nisan2020(1).pdf). E.T. 11/08/2021
- Dölen, Ş. (2020). *Küreselleşme Üzerindeki Etkiler, Beklentiler ve Öngörüler. Pandemi, Kriz ve Ötesi: Koronavirüsü Salgını ve İzdüşümleri*. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV). Erişim Adresi: <https://www.ikv.org.tr/images/files/ortak%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma>

%20de%C4%9Ferlendirme%20notu%20may%C4%B1s2020.pdf. E.T.
01/08/2023

Dudasova, M. (2016, Mart). *Political Consequences of the Refugee Crisis-The Case of Germany*. Economic Review, 45(3), 327-330. Erişim Adresi: https://euba.sk/www_write/files/SK/ekonomicke-rozhlady/er3_2016_dudasova-24045.pdf. E.T. 09/07/2022

Dullen, S. (2012, Mayıs 2) *Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact*. Erişim adresi: https://ecfr.eu/article/commentary_reinventing_Europe_explaining_the_fiscal_compact/. E.T. 08/07/2020

Düzgit, S. A. (2020, 12 Mayıs). *"Değerler Avrupası ve Krizler: Ortak Değerlerin Geleceği"*. İktisadi Kalkınma Vakfı. YouTube. Erişim adresi: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=CA5VQ03nrGQ>. E.T. 02/12/2022

Düzgit, S. A. (2020, 4 Mayıs). *"Salgın ve Toplum - Korona Sonrası Avrupa Kriz Yönetimi, Dayanışma ve Entegrasyon" [Webinar]*. İstanbul Policy Center. YouTube. Erişim adresi: <https://www.youtube.com/watch?v=gy8rZqeQeMA>. E.T. 21/07/2021

DW. (2015, 23 Ekim). *Sınır Dışı Süreci Hızlandırılıyor*. Erişim Adresi: <https://www.dw.com/tr/s%C4%B1n%C4%B1r-d%C4%B1%C5%9F%C4%B1-s%C3%BCreci-h%C4%B1zland%C4%B1r%C4%B1%C4%B1yor/a-18801631>. E.T. 02/03/2022

DW. (2015, Eylül 18). *Hungary starts building fence on Croatian border*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/hungary-starts-building-fence-on-croatian-border/a-18721670>. E.T. 11/09/2020

DW. (2015, Haziran 26). *Avrupalı olarak anılmayı hak etmiyorsunuz*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/tr/avrupal%C4%B1-olarak-an%C4%B1lmay%C4%B1-hak-etmiyorsunuz/a-18541866>. E.T. 18/03/2020

Dyson, K. (2014). *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714071.001.0001>

Ekinci, M. F., Kalemli-Özcan, Ş., ve Sørensen, B. E. (2009). *Financial Integration within EU Countries: The Role of Institutions, Confidence and Trust*. In R. Clarida & F. Giavazzi (Ed.), *NBER International Seminar on Macroeconomics 2007* (ss. 325-391). University of Chicago Press. Erişim Adresi: <http://www.nber.org/chapters/c3015>. E.T. 22/07/2022

Eralp, A. ve Keyman, F. (2020 Mayıs). *A Fumbling or an Enabling European Union: Envisioning Multilateralism in a Post-Corona World*. İstanbul Policy Center. Erişim Adresi:

<https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200512-00052925.pdf>. E.T. 19/02/2025

Erdoğan, O. (2015). *Avrupa Birliği Finans Sistemi ve Entegrasyonu*. In A. Kaya, S. Aydın Düzgit, Y. Gürsoy, & Ö. Onursal Beşgöl (Eds.), *Avrupa Birliği'ne Giriş, Tarih Kurumlar ve Politikalar*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 94-108.

Ergin, N. E. (2013). *Hasta adam Avrupa: Avro krizi, avro bölgesinde borç krizi ve krize karşı alınan tedbirler*. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.

Euractiv ve Reuters (2020, Mayıs 13) *Merkel: Germany must help other EU states get back on their feet*. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/merkel-germany-must-help-other-eu-states-get-back-on-their-feet/>. E.T. 21/04/2021

EurActiv. (2015, Eylül 22). *Asylum systems in Europe remain disparate*. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/asylum-systems-in-Europe-remain-disparate/>. E.T. 01/05/2023

Euractiv. (t.y.). *Tusk calls extraordinary summit over migrant boat disasters*. Euractiv. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/tusk-calls-extraordinary-summit-over-migrant-boat-disasters/>. E.T. 21/07/2023

Euronews. (2020, Nisan 1). *Türkiye, İtalya ve İspanya'ya Covid-19'la mücadelede destek amacıyla tıbbi yardım gönderdi*. Erişim adresi: <https://tr.Euronews.com/2020/04/01/turkiye-italya-ve-ispanya-ya-covid-19-la-mucadelede-destek-amac-yla-t-bbi-yard-m-gonderdi>. E.T. 01/09/2023

European Central Bank. (2020a). *ECB Blog*. Erişim adresi: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200319~11f421e25e.en.html>. E.T. 21/012/2020

European Central Bank. (2020b). *ECB Blog*. Erişim adresi: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200409~3aa2815720.en.html>. E.T. 18/07/2021

European Central Bank. (2020c). *ECB Press Conference*. Erişim adresi: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>. E.T. 01/08/2021

European Central Bank. (2020d). *Pandemic emergency purchase programme (PEPP)*. Erişim adresi: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>. E.T. 21/09/2021

European Central Bank. (n.d.). *Main elements of the fiscal compact*. Erişim adresi: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201203_focus12.en.pdf. E.T. 21/09/2022

- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs. (2022, Ekim 1). *Commission Recommendation (EU) 2020/1364 of 23 September 2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364&from=FR>. E.T. 11/08/2023
- European Commission. (2013, Ocak 1). *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>. E.T. 21/07/2020
- European Commission. (1957, Mart 3). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E126>. E.T. 12/02/2020
- European Commission. (1997, Kasım 11). *Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1997)*. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_1997/oj. E.T. 01/04/2021
- European Commission. (2000, Eylül 22). *Convention implementing the Schengen Agreement*. Erişim adresi: <http://data.europa.eu/eli/convention/2000/922/oj>. E.T. 22/07/2023
- European Commission. (2008, Kasım 26). *A European Economic Recovery Plan*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13504_en.pdf. E.T. 01/03/2023
- European Commission. (2009, Temmuz 6). *Commission adopts European Economic Recovery Plan*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/article13502_en.htm. E.T. 28/07/2020
- European Commission. (2010). *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Central Bank, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Reinforcing economic policy coordination*. Erişim adresi: [https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/Euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/Euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf). E.T. 15/07/2022
- European Commission. (2010, Mart 3). *Communication from the Commission: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Erişim Adresi: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>. E.T. 01/07/2021

- European Commission. (2011, Aralık 12). *EU Economic governance "Six-Pack" enters into force*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898. E.T. 04/09/2023
- European Commission. (2011, Kasım 23). *Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012 (COM/2011/0815 final VOL. 1/5)*. Erişim Adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0815>. E.T. 29/07/2022
- European Commission. (2012, Ekim 26). Consolidated version of the Treaty on European Union. Erişim adresi: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF. E.T. 30/07/2021
- European Commission. (2012, Kasım 26). *Consolidated Version Of The Treaty on the Functioning of the European Union*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>. E.T. 31/02/2021
- European Commission. (2012, Mart). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. Directorate General Economic and Financial Affairs. <https://doi.org/10.2765/20231>.
- European Commission. (2012, Ocak 11). *Excessive Deficit Procedure (EDP): Five Member States assessed (MEMO/12/7)*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_7. E.T. 17/04/2023
- European Commission. (2013) *Two-Pack Enters into Force, Completing Budgetary Surveillance Cycle and Further Improving Economic Governance for the Euro Area*. MEMO/13/457. Erişim Adresi: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm. E.T. 25/07/2022
- European Commission. (2015). *COM_COM(2015)0450(ANN)_EN.pdf*.
- European Commission. (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: State of play on the implementation of the priorities for action identified in the Joint Statement on the Western Balkans route*. Erişim adresi: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-675-EN-F1-1.PDF>. E.T. 21/04/2023
- European Commission. (2015, Aralık 10). *Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_15_6228. E.T. 21/07/2020

- European Commission. (2015, Aralık 4). *Evaluation of the Dublin III Regulation*. Erişim adresi: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf. E.T. 21/09/2022
- European Commission. (2015, Ekim 15). *EU-Turkey joint action plan*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860. E.T. 27/09/2021
- European Commission. (2015, Ekim 6). *Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_5777. E.T. 01/10/2022
- European Commission. (2015, Eylül 23). *Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*. Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Erişim Adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0490&from=DA>. E.T. 21/011/2021
- European Commission. (2015, Eylül 9). *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596. E.T. 09/12/2021
- European Commission. (2015, Kasım 24). *Commission proposal for a European deposit insurance scheme (EDIS)*. Erişim adresi: https://finance.ec.europa.eu/publications/commission-proposal-european-deposit-insurance-scheme-edis_en. E.T. 01/07/2021. E.T. 01/07/2021
- European Commission. (2015, Mayıs 16). *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620. E.T. 29/09/2021
- European Commission. (2015, Mayıs 27). *European Commission makes progress on Agenda on Migration*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039. E.T. 24/09/2023
- European Commission. (2015, Nisan 20). *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*. Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_4813. E.T. 11/01/2021
- European Commission. (2016, Haziran 21). *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV)*. Erişim adresi:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293. E.T. 21/09/2022

European Commission. (2016, Nisan 6). *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe (COM(2016) 197 final)*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0197>. E.T. 20/07/2021

European Commission. (2016, Şubat 10). *Implementing the European Agenda on Migration: Commission reports on progress in Greece, Italy and the Western Balkans*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_269. E.T. 31/07/2021

European Commission. (2017). *The Fiscal Compact – Taking Stock*. Erişim adresi: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-compact-taking-stock_en. E.T. 10/09/2022

European Commission. (2017, Eylül 6). *Fifteenth Report on Relocation and Resettlement*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0465>. E.T. 21/12/2021

European Commission. (2017, Haziran 14). *Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_17_1607. E.T. 31/07/2023

European Commission. (2017, Haziran 8). *Mid-term review of the capital markets union action plan*. Erişim adresi: https://finance.ec.europa.eu/publications/mid-term-review-capital-markets-union-action-plan_en. E.T. 11/11/2021

European Commission. (2017, Mart 1). *White Paper on the Future of Europe*. Erişim adresi: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en. E.T. 31/07/2021

European Commission. (2017, Mayıs 31). *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*. Erişim adresi: https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en. E.T. 30/07/2021

European Commission. (2017, Ocak 25). *Communication from the Commission: Completing the banking union*. Erişim adresi: https://finance.ec.europa.eu/publications/communication-commission-completing-banking-union_en. E.T. 29/09/2021

European Commission. (2019, Mart 15). *Communication from the Commission on capital market union: Progress on building a single market for capital for a strong economic and monetary union*. Erişim adresi:

- https://finance.ec.europa.eu/publications/communication-commission-capital-market-union-progress-building-single-market-capital-strong_en. E.T. 15/07/2022
- European Commission. (2020, Eylül 24). *Capital markets union 2020 action plan*. Erişim adresi: https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/capital-markets-union/capital-markets-union-2020-action-plan_en. E.T. 01/09/2023
- European Commission. (2020, Haziran 17). *Communication on the EU Strategy for COVID-19 vaccines*. Erişim adresi: https://commission.europa.eu/document/8e37e44c-6d72-45ba-927d-3529565665f2_en. E.T. 14/07/2022
- European Commission. (2020, Mart 13). *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459. E.T. 12/09/2021
- European Commission. (2020, Mart 16). *COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN>. E.T. 01/09/2020
- European Commission. (2020, Mart 22). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European coordinated response to the COVID-19 outbreak*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_532. E.T. 31/07/2022
- European Commission. (2020, Mart 22). *State aid: Commission approves €50 million Italian support scheme for production and supply of medical equipment and masks during Coronavirus outbreak*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_507. E.T. 08/09/2021
- European Commission. (2021, Eylül 1). *Commission Recommendation (EU) 2021/1433 of 1 September 2021 on conformity assessment and market surveillance procedures within the context of the COVID-19 threat*. Erişim adresi: <http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1433/oj>. E.T. 21/07/2022
- European Commission. (2021, Nisan 27). *Coronavirus: EU Medical Teams deployed to Italy*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_613. E.T. 21/09/2021
- European Commission. (2022). *Report from the commission to the european parliament, the european council and the council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0042&from=en>. E.T. 21/09/2022

- European Commission. (2022, 10 Mayıs). *CELEX:52008DC0800*. Erişim adresi: <https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0800>. E.T. 21/07/2023
- European Commission. (2022, Aralık 7). *Capital markets union: clearing, insolvency and listing package*. Erişim adresi: https://finance.ec.Europa.eu/publications/capital-markets-union-clearing-insolvency-and-listing-package_en. E.T. 19/07/2023
- European Commission. (2022, Eylül 1). *Action Plan on Building a Capital Markets Union*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>. E.T. 01/12/2022
- European Commission. (2022, Eylül 13). *COVID-19: Team Europe has delivered €47.7 billion to help its partners address the pandemic and its consequences*. Erişim adresi: https://ec.Europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5431. E.T. 21/08/2021
- European Commission. (2022, Eylül 9) *Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action*. Erişim adresi: <https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52015JC0040>. E.T. 21/07/2023
- European Commission. (2022, Eylül 9). *International protection: crisis relocation mechanism*. Erişim adresi: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1402151&t=d&l=en>. E.T. 01/10/2022
- European Commission. (2022, Haziran). *Capital markets union: Commission adopts package to ensure better data access and revamped investment rules*. Erişim adresi: https://finance.ec.Europa.eu/publications/capital-markets-union-commission-adopts-package-ensure-better-data-access-and-revamped-investment_en. E.T. 01/09/2022
- European Commission. (2022, Mayıs 12). *State aid: Commission will phase out State aid COVID Temporary Framework*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2980. E.T. 01/02/2023
- European Commission. (2022, Nisan 2). *Coronavirus Response Investment Initiative*. Erişim adresi: <https://eufunds.ie/covid/coronavirus-response-investment-initiative/>. E.T. 21/07/2022
- European Commission. (2022, Temmuz). *Full list of notifications*. Erişim adresi: <https://home-affairs.ec.Europa.eu/system/files/2022-07/full%20list%20of%20notifications%2015072022.pdf>. E.T. 11/07/2023
- European Commission. (2023). *EU Vaccines Strategy*. Erişim adresi: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en. E.T. 01/11/2023
- European Commission. (2023). *Report on Chapter III of Council Regulation (EU) No 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high*

- energy prices.* Erişim adresi: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0450/COM_COM\(2015\)0450\(ANN\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0450/COM_COM(2015)0450(ANN)_EN.pdf). E.T. 09/02/2024
- European Commission. (2023, Ağustos 16). *List of indicators to monitor progress towards the CMU objectives.* Erişim adresi: https://finance.ec.Europa.eu/publications/list-indicators-monitor-progress-towards-cmu-objectives_en. E.T. 21/12/2023
- European Commission. (2023, Aralık 15). *Reports confirm the European Health Union is better prepared to combat health threats.* Erişim adresi: https://ec.Europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6631. E.T. 01/05/2024
- European Commission. (t.y.). *Accession criteria (Copenhagen criteria).* Erişim adresi: <https://eur-lex.Europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>. E.T. 21/07/2022
- European Commission. (t.y.). *Capital markets union.* Erişim adresi: https://finance.ec.Europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/capital-markets-union_en. E.T. 31/07/2021
- European Commission. (t.y.). *Common European Asylum System.* Erişim adresi: https://home-affairs.ec.Europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-European-asylum-system_en. E.T. 21/09/2021
- European Commission. (t.y.). *Convergence Criteria for Joining the Euro Area.* Erişim adresi: https://economy-finance.ec.Europa.eu/Euro/enlargement-Euro-area/convergence-criteria-joining_en. E.T. 01/09/2022
- European Commission. (t.y.). *EU Digital Covid Certificate.* Erişim adresi: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en. E.T. 21/10/2021
- European Commission. (t.y.). *EU4Health programme 2021-2027 – a vision for a healthier European Union.* Erişim adresi: https://health.ec.Europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-European-union_en. E.T. 21/09/2021
- European Commission. (t.y.). *European Semester Explained.* Erişim adresi: https://commission.Europa.eu/business-economy-Euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/European-semester/framework/European-semester-explained_en. E.T. 21/07/2022
- European Commission. (t.y.). *Evaluation of SURE.* Erişim adresi: https://economy-finance.ec.Europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en. E.T. 21/07/2023

- European Commission. (t.y.). *Personal protective equipment (PPE)*. Erişim adresi: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/mechanical-engineering/personal-protective-equipment-ppe_en. E.T. 21/09/2021
- European Commission. (t.y.). *Surveillance and early warning*. Erişim adresi: https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/surveillance-and-early-warning_en. E.T. 21/09/2022
- European Commission. (t.y.). *The European Semester*. Erişim adresi: https://ec.europa.eu/info/business-economy-Euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/European-semester_en. E.T. 11/09/2022
- European Commission. Communication (t.y.). *Progress report on the implementation of the hotspots in Greece*. Erişim adresi: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf. E.T. 01/09/2021
- European Commission.. (2022, Haziran 1). *Capital markets union: investing for a stronger, prosperous and sustainable European Union*. Erişim adresi: https://finance.ec.europa.eu/events/capital-markets-union-investing-stronger-prosperous-and-sustainable-european-union-2022-06-01_en. E.T. 21/12/2021
- European Communities. (2009). *Economic crisis in Europe: Causes, consequences and responses*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. <https://doi.org/10.2765/84540>
- European Council .(1997, Haziran 17). *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0802%2801%29>. E.T. 04/09/2023
- European Council. (2005). *Presidency Conclusions – Brussels, 22 and 23 March 2005*. Erişim adresi: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf. E.T. 11/04/2021
- European Council. (2015, Haziran 26). *European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions* <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/en/pdf>. E.T. 21/02/2021
- European Council. (2015a). *EU Council Conclusions on migration*. Erişim adresi: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2015-INIT/x/pdf>. E.T. 03/10/2022
- European Council. (2015a). *Proposal for a Council decision on relocation and resettlement for the benefit of Italy, Greece, and Hungary*. Erişim adresi:

<https://data.consilium.Europa.eu/doc/document/ST-14047-2015-INIT/en/pdf>.
E.T. 04/09/2023

European Council. (2015b). *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Erişim adresi: <https://data.consilium.Europa.eu/doc/document/ST-12111-2015-INIT/en/pdf>. E.T. 01/07/2021

European Council. (2015b). *Proposal for a Council decision on the relocation of 120,000 applicants for international protection*. Erişim adresi: <https://data.consilium.Europa.eu/doc/document/ST-12110-2015-INIT/en/pdf>.
E.T. 21/09/2021

European Council. (2015c). *Proposal for a Council decision on the relocation of 40,000 applicants for international protection*. Erişim adresi: <https://data.consilium.Europa.eu/doc/document/ST-14269-2015-INIT/en/pdf>.
E.T. 31/07/2024

European Guarantee Fund. (t.y.). *Hundreds of thousands of companies struggled during COVID-19*. Erişim Adresi: <https://www.eib.org/en/products/egf/index.htm?q=&sortColumn=boardDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&statuses=approved&orstatuses=true&abstractProject=false&orabstractProject=true&orCountries=true&orBeneficiaries=true&orWebsite=true>. E.T. 21/07/2021

European Investment Bank. (n.d.). *Covid-19 response*. Erişim adresi: <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm?q=&sortColumn=startDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=5&pageable=true&la=EN&deLa=EN&orCountries=true&orStatus=true&orSectors=true>. E.T. 12/07/2021

European Parliament (2016, Eylül 21). Document 52015IP0176. Erişim adresi: <https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0176&qid=1621837847715>. E.T. 21/07/2023

European Parliament and Council. (2015). *Ficheprocedure.do?reference=2015/0208(COD)&l=en*. Erişim adresi: <https://oeil.secure.Euoparl.Europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/0208%28COD%29&l=en>. E.T. 01/11/2022

European Parliament, ve Council of the European Union. (2013). - *2013/33 - EN - Reception Conditions Directive - EUR-Lex*. Official Journal of the European Union, L 180, 96–116. Erişim Adresi: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>.
E.T. 21/05/2023

European Parliament. (2015, Eylül 9). European Parliament legislative resolution of 9 September 2015 on the proposal for a Council decision establishing provisional

measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.
Erişim Adresi: https://www.Europarl.Europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0306_EN.html. E.T. 21/11/2021

European Parliament. (2015a). *Discours de Martin Schulz, President*. Erişim adresi: https://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2014-2016/en/espace-presse/sommet_europeen_extraordinaire_23_avril_2015_a_bruelles_-_discours_de_martin_schulz__presiden. E.T. 01/03/2022

European Parliament. (2015b). *Ficheprocedure*. Erişim adresi: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/0208%28COD%29&l=en>. E.T. 01/10/2022

European Parliament. (2015c). *Permanent relocation scheme and list of safe countries of origin state of play*. Erişim adresi: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20151130IPR05304/permanent-relocation-scheme-and-list-of-safe-countries-of-origin-state-of-play>. E.T. 21/07/2022

European Parliament. (2016a). *Links to background documents and internet pages*. Erişim adresi: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/109075/Background%20links_10102016.pdf. E.T. 21/07/2022

European Parliament. (2016b). *Product details*. Erişim adresi: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/product/product-details/20161010CHE00191>. E.T. 21/07/2022

European Parliament. (2020a). *BRIE/2020/649347/EPRS_BRI(2020)649347_EN.pdf*. Erişim adresi: [https://www.Europarl.Europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BR I\(2020\)649347_EN.pdf649347_EN.pdf](https://www.Europarl.Europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BR I(2020)649347_EN.pdf649347_EN.pdf). E.T. 22/07/2021

European Parliament. (2020b). *Document E-9-2020-001633 EN*. Erişim adresi: https://www.Europarl.Europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001633_EN.html. E.T. 06/07/2023

European Parliament. (2020c). *Document P-9-2020-002075 EN3*. Erişim adresi: https://www.Europarl.Europa.eu/doceo/document/P-9-2020-002075_EN.html. E.T. 01/12/2021

European Parliament. (2022). *Citizenship and residence by investment schemes*. Erişim adresi: <https://www.Europarl.Europa.eu/committees/en/product/product-details/20161010CHE00191>. E.T. 01/07/2023

European Parliament. (2023). *Digital Services Act*. Erişim adresi: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1402151&t=d&l=en>. E.T. 29/12/2023

- European Parliament. (t.y.). *Banking Union*. Erişim adresi: <https://www.Europarl.Europa.eu/factsheets/en/sheet/88/banking-union>. E.T. 21/07/2022
- European Parliament. (t.y.). *Migration public index*. Erişim adresi: <https://www.Europarl.Europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>. E.T. 20/01/2021
- European Parliament. (t.y.). *Summary*. Erişim adresi: <https://oeil.secure.Europarl.Europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1402151&t=d&l=en>. E.T. 11/07/2023
- European Stability Mechanism (ESM). (t.y.). *Pandemic crisis support. ESM Pandemic Crisis Support*. Erişim adresi: <https://www.esm.Europa.eu/tags/pandemic-crisis-support>. E.T. 21/09/2021
- European Union (t.y.). *Aims and values*. Erişim adresi: https://European-union.Europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en. E.T. 21/12/2023
- European Union. (1987, Haziran 29). *Single European Act*. Erişim Adresi: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>. E.T. 15/07/2020
- European Union. (1997, Ağustos 2). *Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact*. Erişim Adresi: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/resolution-of-the-amsterdam-european-council-on-the-stability-and-growth-pact.html>. E.T. 19/03/2021
- Europol. (2016, Şubat 22). *Migrant Smuggling in the EU*. Erişim adresi: <https://www.Europol.Europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu>. E.T. 13/07/2020
- Eurostat. (2015). *First time asylum applicants, Q4 2014 – Q4 2015*. Erişim adresi: https://ec.Europa.eu/Eurostat/statistics-explained/images/1/13/First_time_asylum_applicants,Q4_2014%E2%80%93_Q4_2015.png. E.T. 03/03/2021
- Eurostat. (2019, 1 Temmuz). *Euro area unemployment at 7.5%*. Erişim adresi: <https://ec.Europa.eu/Eurostat/documents/2995521/9935256/3-01072019-AP-EN.pdf/fdd80b34-6c9d-43a2-b2c0-2ce9d4dc3c9c>. E.T. 01/06/2022
- F. Şenses, Z. Öniş ve C. Bakır (Ed.), *Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen*. İletişim Yayınları.
- Fabrini, S. (2020, Nisan 3). *The future of Europe is being decided now*. Social Europe. Erişim Adresi: <https://www.socialeurope.eu/the-future-of-europe-is-being-decided-now>. E.T. 31/01/2022

- Financial Times. (2017, Temmuz 25). *Germany raises prospect of sanctions over Venezuela*. Erişim adresi: <https://www.ft.com/content/82c95514-707d-11e7-93ff-99f383b09ff9>. E.T. 21/07/2022
- Fischer, J. (2020 Nisan 1). *The Politics of the Pandemic*. Project Syndicate. Erişim adresi: <https://www.project-syndicate.org/commentary/European-union-covid19-politics-by-joschka-fischer-2020-04>. E.T. 30/07/2021
- France24. (2020 Nisan 3). *European commission Italy ursula van der leyen apology coronavirus covid19 giuseppe conte*. Erişim adresi: <https://www.france24.com/en/20200403-European-commission-italy-ursula-van-der-leyen-apology-coronavirus-covid19-giuseppe-conte>. E.T. 05/07/2023
- France24. (2020, Mayıs 17). *Young Cuban doctor helps with Italy's battle against Covid-19*. France 24. Erişim adresi: <https://www.france24.com/en/20200517-young-cuban-doctor-helps-with-italy-s-battle-against-covid-19>. E.T. 09/07/2022
- Frelick, B., Kysel, I. M., ve Podkul, J. (2016). *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*. Journal on Migration and Human Security, 4(4), 190-220. <https://doi.org/10.1177/233150241600400402>. E.T. 03/07/2022
- Frieden, J., ve Walter, S. (2017). *Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis*. Annual Review of Political Science, 20, 371-390. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-023101>. E.T. 08/07/2021
- Friends of Europe. (2016 Mart 17). *Turkey, the European Union and refugee crisis-a story of multiple failures*. Erişim Adresi: <https://www.friendsofEurope.org/insights/turkey-the-European-union-and-the-refugee-crisis-a-story-of-multiple-failures/>. E.T. 01/09/2020
- Gadzo, M. ve Osgood, B. (2024, Mayıs 7). *Israel's war on Gaza updates: Full Rafah attack a 'humanitarian nightmare'*. Al Jazeera. Erişim adresi: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN21907M/>. E.T. 21/07/2022
- Genç, D. (2010). *A paradox in EU migration management*. Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 13(2), 181-192. <https://doi.org/10.5771/9783845279398-237>. E.T. 22/07/2024
- General Secretariat of the Council. (2015, 29 Kasım). *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>. E.T. 21/07/2023
- General Secretariat of the Council. (2015, 3 Eylül). *Outcome of the council meeting*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/media/22985/st11097en15.pdf>. E.T. 21/07/2022

- General Secretariat of the Council. (2015, Nisan 23). *Special meeting of the European Council*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/European-council/2015/04/23/>. E.T. 11/03/2020
- General Secretariat of the Council. (2016, 18 Mart). *EU-Turkey statement*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. E.T. 01/04/2020
- General Secretariat of the Council. (2017, 3 Şubat). *Informal meeting of EU heads of state or government, Malta*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/European-council/2017/02/03/>. E.T. 21/07/2021
- General Secretariat of the Council. (2017, Kasım 29-30). *Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development*. Consilium. Erişim adresi: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_aeu_summit.pdf. E.T. 16/09/2021
- General Secretariat of the Council. (2020, 23 Nisan). *Conclusions by President Charles Michel following the video conference with members of the European Council*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>. E.T. 04/12/2020
- General Secretariat of the Council. (2020, Mayıs 8). *Eurogroup statement on the pandemic crisis support*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/08/Eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>. E.T. 09/10/2021
- General Secretariat of the Council. (2020, Temmuz 17-21). *Special European Council*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>. E.T. 01/07/2021
- General Secretariat of the Council. (2022 Aralık 22). *COVID-19: research and vaccines*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-research-and-vaccines/>. E.T. 01/09/2020
- General Secretariat of the Council. (t.y.). *EU civil protection*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>. E.T. 01/08/2020
- General Secretariat of the Council. (t.y.). *How the EU responds to crises and builds resilience*. Consilium. Erişim adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-crisis-response-resilience/>. E.T. 04/07/2020

- General Secretariat of the Council. (t.y.). *The eu integrated political crisis response – ipcr – arrangements*. Consilium. Erişim adresi: https://www.consilium.europa.eu/media/29699/web_ipcr.pdf. E.T. 01/04/2020
- Genschel, P. ve Jachtenfuchs, M. (Ed.). (2013). *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.001.0001>. E.T. 21/07/2023
- Germain, R. ve Schwartz, H. (2014). *The political economy of failure: The euro as an international currency*. Review of International Political Economy, 21(5), 1095–1122. <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.891242>. E.T. 31/08/2020
- Gotev, G. (2015 Nisan 27) *Tusk considers extraordinary summit over migrant boat disasters*. Euractiv. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/tusk-considers-extraordinary-summit-over-migrant-boat-disasters/>. E.T. 11/07/2020
- Gönen, E. (2020). Salgın: *Tükeniş Çağında Dünyayı Yeniden Düşünmek*. D. Bayındır (Ed.), *COVID-19 Öncesi ve Sonrası Avrupa*. Can Sanat Yayınları.
- Gönül, A. F. (2021). *Avrupa Birliği Projesinin Pandemi Sonrası Durumu*. B. Açık, M. Karahöyük ve B. B. Geçit (Ed.), *COVID-19’un Ekonomi Politiiği*. Gazi Kitabevi.
- Gözkaman, A. (2021). *Yeni Nesil AB Bağlamında ‘Tutumlu Dörtlü’ Ortak Duruşu: Avrupa Birliği’ndeki Koşulsallığının Sınırlarıyla İlgili Bir Örnek*. B. Açık, M. Karahöyük & B. B. Geçit (Eds.), *COVID-19’un Ekonomi Politiiği*. Gazi Kitabevi.
- Greer, S.L., de Ruijter, A., Brooks, E. (2021). *The COVID-19 Pandemic: Failing Forward in Public Health*. Riddervold, M., Trondal, J., Newsome, A. (ed.) *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_44
- Gros, D., Laeven, L., ve Baldwin, R. (Ed.). (2010). *Completing the Eurozone rescue: What more needs to be done?* CEPR Press. Paris & London. Erişim Adresi: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/completing-eurozone-rescue-what-more-needs-be-done>. E.T. 12/07/2022
- Guild, E. ve Carrera, S. (2016). *Rethinking Asylum Distribution in the EU- Shall We Start with the Facts?* Centre for European Policy Studies Commentary. CEPS. Erişim adresi: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts/>. E.T. 12/01/2021
- Guild, E. ve Carrera, S. (2016, Haziran 17). *Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?* CEPS. Erişim adresi: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts/>. E.T. 22/09/2023
- Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K., ve Carrera, S. (2015 Aralık 16). *What is happening to the Schengen borders?* CEPS Paper in Liberty and Security in

Europe. Erişim Adresi: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-happening-schengen-borders/>. E.T. 11/07/2023

Guiraudon, V. (2002). *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*. Journal of Common Market Studies, 38(2). <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>

Güler, A. (2016). *Mülteci Sorunu ve 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme: Siyasi Gerçeklik ve Normatif Düzen İkilemi*. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 13(51), 41-61. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.463073>

Güneş, A. M. (2016). *Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri Üzerine*. TBB Dergisi, 307-340. Erişim Adresi: <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-125-1592>. E.T. 01/12/2021

Güngörmez, O. (2021, Nisan 1). 5 soru: *Avrupa Birliği'nde yaşanan aşı krizi*. SETAV. Erişim adresi: <https://www.setav.org/5-soru-avrupa-birliginde-yaşanan-asi-krizi/>. E.T. 01/02/2022

Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press.

Haas, E. B. Ve Dinan, D. (2004). *Uniting Of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv19m62zk>

Hall, B., Johnson, M., ve Arnold, M. (2020, Mart 13). *Coronavirus: Free to read*. Financial Times. Erişim adresi: <https://www.ft.com/content/d3bc25ea-652c-11ea-b3f3-fe4680ea68b5#comments-anchor>. E.T. 15/09/2021

Hanioğlu, M. ř. (2020). *COVID-19 Sonrası Küresel Düzen: İki Seçenek*. In *COVID-19 Sonrası küresel Sistem: Eski Sorunlar Yeni Trendler*, Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ankara. Erişim Adresi: <https://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=sam-covid-kitap.pdf>. E.T. 13/09/2020

Hansen, S. T. ve Marsh, N. (2015). *Normative Power and Organized Hypocrisy: European Union Member States arms export to Libya*. European Security, 24(2), 264–286. <https://doi.org/10.1080/09662839.2014.967763>.

Hasselbach, C. (2016, Mart 3). *Austria's rapid reversal in refugee policy*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684>. E.T. 19/09/2021

Heinz, F. F. ve Sun, Y. (2014). *Sovereign CDS Spreads in Europe-The Role of Global Risk Aversion, Economic Fundamentals, Liquidity, and Spillovers*. IMF Working Paper. Erişim Adresi: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1417.pdf>. E.T. 30/07/2022

- Hekimler, O. (2018). *Batı-Doğu Çekişmesi: Göçmen Meselesi Avrupa'da Bir Bloklaşmaya Sebep Verebilir mi?* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 19-48.
- Herszenhorn, D. M., Barigazzi, J., ve Momtaz, R. (2020, Mart 27). *Virtual Summit, Real Acrimony: EU Leaders Clash over Corona Bonds*. Politico. Erişim adresi: <https://www.Euronews.com/business/2020/03/26/what-are-corona-bonds-and-how-can-they-help-revive-the-eu-s-economy>. E.T. 04/07/2022
- Herszenhorn, D. M., Paun, C., ve Deutsch, J. (2020, 5 Mart). *EU aims for better control over coronavirus responses*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/article/eu-aims-better-control-coronavirus-responses/>. E.T. 13/07/2023
- Higgins, A. (2015, November 25). *European Leaders Look Again for a Unified Response to Migrant Crisis*. The New York Times. Erişim Adresi: <https://www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/merkel-and-east-european-leaders-discuss-migrant-crisis-in-brussels.html>. E.T. 30/07/2021
- Hobolt, S.B. ve Wratil, C. (2015). *Public opinion and the crisis: the Dynamics of support for the Euro*. Journal of European Public Policy, Cilt 22, Sayı 2, s. 238-256. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994022>
- Howarth, D., ve Quaglia, L. (2021). *Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms*. Journal of European Public Policy, 28(10), 1555-1572. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954060>
- Howarth, D., ve Spendzharova, A. (2019). *Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism*. Journal of Common Market, 57(4), 901-902. <https://doi.org/10.1111/jcms.12860>
- Human Rights Watch. (2015, Haziran 19). *The Mediterranean Migration Crisis, Why People Flee, What the EU Should Do*. HRW. Erişim adresi: https://www.hrw.org/reports/mediterranean0615_ForUpload.pdf. E.T. 10/07/2022
- Human Rights Watch. (2015, Kasım 16). *Europe's Refugee Crisis: An Agenda for Action*. HRW. Erişim Adresi: <https://www.hrw.org/report/2015/11/16/Europes-refugee-crisis/agenda-action>. E.T. 03/03/2021
- Human Rights Watch. (2016, Ocak 27). *European Union Refugee Response Falls Short*. HRW. Erişim adresi: <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/European-union-refugee-response-falls-short>. E.T. 01/09/2023
- Hyde-Price, A. (2006). *Normative Power Europe: a Realist Critique*. Journal of European Public Policy, 13(2), s. 221-234.
- Inat, K. (2016, Ocak 13). *Almanya'nın Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası*. Sakarya Üniversitesi. ORMER. Erişim adresi:

https://ormer.sakarya.edu.tr/20,3,50,almanya_nin_suriyeli_multecilere_yonelik_politikasi.html. E.T. 11/07/2022

International Monetary Fund. (2010, Mayıs 2). *IMF Survey: Europe and IMF Agree €110 Billion Financing Plan With Greece*. IMF Survey online. Erişim Adresi: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a>. E.T. 01/09/2023

International Monetary Fund. (2016, Ağustos 1). *The Stand-by Arrangement (SBA)*. Erişim Adresi: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>. E.T. 04/07/2023

International Organization for Migration (IOM). (2015, Aralık 22). *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015*: IOM. Erişim adresi: <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-Europe-top-one-million-2015-iom>. E.T. 13/07/2023

International Organization for Migration. (2015, Ekim 2). *Two years on from Lampedusa tragedy, IOM reflects on Mediterranean deaths*. Erişim Adresi: <https://www.iom.int/news/two-years-lampedusa-tragedy-iom-reflects-mediterranean-deaths>. E.T. 01/05/2023

International Press Institute. (2020, Mart 30). *Hungary press freedom threatened as Orban handed new powers*. IPI. Erişim adresi: <https://ipi.media/hungary-press-freedom-threatened-as-orban-handed-new-powers/>. E.T. 03/05/2021

Jones, E., Kelemen, R. D., ve Meunier, S. (2016). *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. Comparative Political Studies, 49(7), 1010-1034. <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>.

Kaçar, F. ve Öztürk, K. (2017). *Avrupa Birliği'nin Normatif Gücü: Kavramsal Bir İnceleme*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(28), 359-370.

Kagan, R. (2003). *Cennet ve Güç: Yeni Dünya Düzeninde Amerika ve Avrupa*. (Çev: Selim Yeniçeri). Koridor Yayınları.

Kaliber, A. (2020 Mayıs 14). *Avrupa Birliği Salgından Nasıl Etkilenir?* Medyascope. Erişim adresi: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=bQQwL5-Z7EU>. E.T. 01/07/2020

Kalkan, D. (2021). *COVID-19 Sürecinde Avrupa Birliği*. F. Cicioğlu ve H. M. Boyraz (Ed.), *Avrupa Birliği Üzerine Tartışmalar İç Politika*. Aktif Yayınevi.

Kanat, S. ve Aytaç, M. (2018). *Suriyeli Mülteciler Özelinde Avrupa Birliği Ortak Göç Politikası ve Birlik ile Üye Devletler Arasında Egemenlik Tartışmaları*. Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, 18, 55-86. <https://doi.org/10.21560/spcd.v18i39974.446459>

- Karadağ, H. (2023). *COVID-19 Pandemisiyle Mücadelede Ulusal Tedbirler*. M. Aydın (Ed.), *Karantinadan Krize Pandeminin Küresel Etkileri* (s. 75-82). Altınbaş Üniversitesi Yayınları.
- Karadağ, H. (2023). *Pandeminin Küresel Güvenliğe Yansımaları: Sorunlar ve Çözümler*. In M. Aydın (Ed.), *Karantinadan Krize Pandeminin Küresel Etkileri* (s. 120). Altınbaş Üniversitesi, Nobel Yayınları.
- Karayazı, M. (2020). *Avrupa Birliği'nde Mali Koordinasyon: İstikrar ve Büyüme Pakti ve Reformları*. *Journal of Economic and Research*, 1(1), s. 60-72.
- Kardaş, T. (2020). *COVID-19 Sonrası Küresel Sistem: Eski Sorunlar Yeni Trendler*. In *COVID-19 Pandemisini Yeniden Düşünmek*. Stratejik Araştırmalar Merkezi (SAM) Yayınları, s. 46.
- Karin de Grujil. (2016, Mart 30). *UN Secretary General says more help needed for Syrian refugees*. Erişim Adresi: <https://www.unhcr.org/news/stories/un-secretary-general-says-more-help-needed-syrian-refugees>. E.T. 22/07/2022
- Karnitscnhig, M. (2015, Ağuston 31). *Merkel warns Schengen at risk over Germany's refugee stance*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/article/merkel-warns-schengen-at-risk-germany-refugees-migration-quotas-travel/>. E.T. 11/07/2023
- Kaygusuz, Ö. (2020, Mayıs 12). *Değerler Avrupası: Ortak Değerlerin Geleceği*. İktisadi Kalkınma Vakfı. Erişim Adresi: <https://www.youtube.com/watch?v=CAsVQ03nrGQ>. E.T. 18/09/2021
- Kaymakçı, F. (2020, Nisan 26). *Krizlerden Doğup, Krizlerle Şekillenen AB'nin Covid-19 Sınavı*. Panorama. Erişim Adresi: <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/26/panorama-soruyor-ii/?print=print>. E.T. 04/09/2022
- Keohane, R. O. ve Hoffman, S. (Ed.). (1991). *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Harvard University, Westview Press, s. 7-17.
- Keohane, R. O. ve Nye, J. S. (1987). *Power and Interdependence Revisited*. *International Organization*, 41(4), 725–753. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027661>
- Keohane, R. ve Nye, J. (2001). *Power and Interdependence. Third Edition*. New York: Addison Wesley Longman.
- King, T. (2020 Mart 20). *In EU's Retreat, a Way Forward*. Politico. Erişim Adresi: <https://www.politico.eu/article/in-eu-european-union-coronavirus-covid19-retreat-a-way-forward-ursula-von-der-leyen-charles-michel/>. E.T. 05/07/2022
- Kingsley, P., Bonomolo, A. ve Kirchgaessner, S. (2015, Nisan 19). *700 migrants feared dead in Mediterranean shipwreck*. The Guardian. Erişim adresi:

<https://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet>. E.T. 17/07/2022

Kissinger, H. A. (2020). *The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order*. Wall Street Journal.

Koenig, N., ve Stahl, A. (2020, Nisan 24). *How the coronavirus pandemic affect the EU's geopolitical agenda*. Erişim Adresi: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-the-coronavirus-pandemic-affects-the-eus-geopolitical-agenda>. E.T. 18/03/2021

Konur, B. N. (2019). *Comparative Analysis of EU Foreign Policy in Syria with Normative Power Europe and Realist Power Europe*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ.

Krotz, U. ve Schramm, L. (2021). *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund*. JCMS, s. 1-19. <https://doi.org/10.1111/jcms.13251>

Kurz, S. Time. (2017, Aralık 18). *Austria Chancellor Sebastian Kurz on the EU's Migrant Crisis*. Time. Erişim adresi: <https://time.com/5068561/sebastian-kurz-austria-chancellor-migrant-crisis/>. E.T. 04/07/2022

Kuştepe, Y. R. (Ed.), Akgüngör, E. S. (Ed.), ve Gülcan, E. Y. (Ed.), (2017). *Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir konu: mülteci sorunu ve türkiye-ab işbirliği*. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı.

Kutlay, M. (2011). *Krizdeki Birlik: Euro Bölgesi'nin Borç Sarmalı ve AB'nin Geleceği*. USAK AB Araştırmaları Merkezi

Kutlay, M. (2011). *Stopping 'Blame Game', Revealing the Euro Zone's Design Faults: Complex Interdependence within the Nation-State Framework*. Review of International Law & Politics, 7(27), 90-112.

Kutlay, M. (2012). *Ekonomik Bütünleşme/Siyasi Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği'nin Geleceği*. Uluslararası İlişkiler, 9(33), 5-22. Erişim Adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/540186>. E.T. 29/07/2021

Kutlay, M., ve Akcalı, Ö. (2015). *Göç krizi ve Türkiye-AB ilişkilerinde Eksen Kayması Riski*. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK) Analiz, 29, 6-12.

Ladi, S. ve Tsarouhas, D. (2014). *The Politics of Austerity and Public Policy Reform in the EU*. Political Studies Review, 12(2), s. 171-180. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12048>

Ladi, S. ve Tsaroushas, D. (2020). *EU economic governance and Covid-19: policy learning and Windows of opportunity*. 40(8), 1041-1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>

- Lapavitsas, C. ve Cutillas, S. *National states, transnational institutions, and hegemony in the EU*. *Evolut Inst Econ Rev* 19, 429–448 (2022). <https://doi.org/10.1007/s40844-021-00227-z>
- Lapavitsas, C., Kaltenbrunner, A., Lindo, D., Michell, J., Paineira, J. P., Pires, E., ... Teles, N. (2010). *Eurozone crisis: beggar thyself and thy neighbour*. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(4), 321–373. <https://doi.org/10.1080/19448953.2010.510012>
- Lavenex, S. (2006). *Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control*. *West European Politics*, 29(2), 329–350. <https://doi.org/10.1080/01402380500512684>
- Le Monde. (2012, Temmuz 31). *Hollande et Monti déterminés à tout faire pour consolider la zone Euro*. Erişim Adresi: https://www.lemonde.fr/economie/article/2012/07/31/hollande-et-monti-determines-a-tout-faire-pour-consolider-la-zone-Euro_1740722_3234.html. E.T. 21/07/2022
- Lederer, E. M. (2020, Mart 31). *UN Chief Says COVID-19 is Worst Crisis Since World War II*. *AP News*. Erişim Adresi: <https://apnews.com/article/dd1b9502802f03f88d56c34f7d95270c>. E.T. 13/03/2021
- Lehne, S. (2016). *How the REfugee Crisis Will Reshape the EU*. Carnegie Europe. Erişim adresi: <https://carnegieEurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650>. E.T. 11/09/2020
- Leson, M. ve Author, P. (2021, Haziran 15). *Pandemic crisis support: credit by the ESM. Path for Europe*. Erişim adresi: <https://pathforEurope.eu/pandemic-crisis-support-credit-by-the-esm/>. E.T. 12/09/2021
- Leu Leruth, B. (2014). *Book Review: Europe: Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. *Political Studies Review*, 12(1), 152–152. https://doi.org/10.1111/1478-9302.12041_102. E.T. 01/09/2020
- Lott, G. (2020, Şubat 18). *Solidarity and Dublin I: a missed opportunity*. *European University Institute*. Erişim adresi: <https://euideas.eui.eu/2020/02/18/solidarity-and-dublin-i-a-missed-opportunity/>. E.T. 01/03/2022
- Mac Farlane, N. ve Menon, A. (2014). *The EU and Ukraine*. *Survival*, 56, 95–101. <https://doi.org/10.1080/00396338.2014.920139>
- Magyarország Országgyűlés (Hungarian National Assembly). (t.y.). *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (2007. október 23.)* [Treaty on the Functioning of the European Union (23 October 2007)]. <https://www.parlament.hu/irom40/05984/05984.pdf>. E.T. 01/02/2020
- Maldini, P. ve Takahashi, M. (2017). *Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis*

of European Integration?, s. 55-59. <https://doi.org/10.22522/cmr20170223>. E.T. 11/07/2020

Mandacı, N. ve Özerim, G. (2013). *Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusunda Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi*. Uluslararası İlişkiler, 10(39), 105-130.

Manners, I. (2000). *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Research Institute (COPRI).

Manners, I. (2008, Şubat 1). *The Normative Ethics of the European Union*. International Affairs, s. 28, 65. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00688.x>

Manners, I. ve Diez, T. (2007). *Reflecting on Normative Power Europe*. F. Berenskoetter ve M. J. Williams (Ed.), *Power in World Politics* (s. 173-188). Routledge. Erişim Adresi: <https://forskning.ruc.dk/en/publications/reflecting-on-normative-power-europe>. E.T. 01/09/2022

Massari, M. (2020 Mart 10). *Italian Ambassador to the EU: Italy Needs Europe's Help*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/article/italy-needs-europes-help>. E.T. 03/07/2021

Maurice, E. (2015, 4 Eylül). *Refugee quotas 'unacceptable' for Visegrad states*. Migration. EUobserver. Erişim Adresi: <https://euobserver.com/migration/130122>. E.T. 21/07/2022

McCormick, J. (2015). *Avrupa Birliği Siyaseti*. D. Özsel, (Çev.). Ankara: Adres Yayınları.

McNamara, K. R. (2015). *The politics of everyday Europe: Constructing authority in the European Union*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716235.001.0001>

Mearsheimer, J. J. (2014). *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*. Foreign Affairs. Erişim adresi: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>. E.T. 01/07/2021

Mény, Y. (2014). *Managing the EU Crises: Another Way of Integration by Stealth?* West European Politics, 37(6), 1336–1353. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929338>

Merkel, A. (2015, 16 Ağustos). *Refugee policy: Finding common answers*. The Federal Government. Erişim adresi: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/refugee-policy-finding-common-answers-443560>. E.T. 21/02/2022

Merkel, A. (2020, 27 Haziran). *Kanzlerin im Interview mit europäischen Zeitungen: "Was gut für Europa ist, war und ist gut für uns"* [Röportaj]. Süddeutsche Zeitung.

- Merkel. (2020, Hazira 18). *Merkel: Die Regierungserklärung im Wortlaut*. Tagesschau. <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-regierung-erklaerung-101.html>. E.T. 22/07/2022
- Meunier, S., ve Mickus, J. (2020). *Sizing up the competition: explaining reform of European Union competition policy in the Covid-19 era*. Journal of European Integration, 42(8), 1077–1094. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852232>
- Michel, C. (t.y.). *European Commission on Twitter*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/list/European-commission-twitter-2020/charles-michel/>. E.T. 23/07/2021
- Miş, N. (2011). *Güvenikleştirme Teorisi ve Siyasal Olanın Güvenikleştirilmesi*. Akademik İncelemeler Dergisi, 6(2), 348-381.
- Monnet, J. (1978). *Memories*. (R. Mayne, Çev.). New York: Doubleday Publishers.
- Moravcsik, A. (1983). *De Gaulle and Europe: Historical Revision and Social Science Theory*. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University. Erişim Adresi: <https://core.ac.uk/download/pdf/76806817.pdf>. E.T. 21/07/2022
- Moravcsik, A. (1991). *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. International Organization, 45(1), 19–56. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- Moravcsik, A. (1993). *Preferences and Power in the European Community: Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik, A. (1995). *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*. Journal of Common Market Studies. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00554.x>
- Moravcsik, A. (1997). *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. International Organization, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moravcsik, A. (1998). *Preferences, Power and Institutions in 21st century Europe*. JCMS, 56(7), s. 1668. <https://doi.org/10.1111/jcms.12804>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londra: UCL Press, s. 3-23.
- Moravcsik, A. (2007). *The European Constitutional Settlement*. In *The State of the European Union: Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199218677.003.0002>

- Moravcsik, A. (2020 Eylül 24). *Why Europe Wins. Sonbahar 2020*, s. 46-52. Foreign Policy. Erişim Adresi: <https://foreignpolicy.com/2020/09/24/euroskeptic-europe-covid-19-trump-russia-migration/>. E.T. 22/07/2022
- Moravcsik, A. ve Schimmelfennig, F. (2009). *European Integration Theory, "Liberal Intergovernmentalism"*. A. Wiener ve T. Diez (Ed.), second edition. Oxford University
- Moravcsik, A. ve Schimmelfennig, F. (2019). *Liberal Intergovernmentalism*. Wiener, Börzel, Risse (Ed.), *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Moulds, J. (2012, Temmuz 26). *Euro is irreversible, says Mario Draghi, ECB head*. The Guardian. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/business/2012/jul/26/euro-irreversible-mario-draghi-ecb>. E.T. 30/07/2022
- Müftüler Baç, M. (2020). *Koronavirüs ve Avrupa Birliği'nin Geleceği*. Panorama.
- Nas, Ç. (2019). *The EU's Approach to the Syrian Crisis: Turkey as a Partner?*. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 16(62), 45-64. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.588912>
- Nas, Ç. (2020). *70. Yılında Avrupa Birliği: Dikkat! Ejderha Çıkabilir*. İKV Dergisi, 253.
- Nas, Ç. (2020, Mayıs 11). *Korona Krizi AB'yi Yeniden İnşa Eder mi?* Fikir Turu. Erişim adresi: <https://fikirturu.com/jeo-strateji/korona-krizi-abyi-yeniden-insa-eder-mi/>. E.T. 30/02/2021
- National Legislative Bodies. (2015). *Hungary: Government Decree No. 269/2015 (IX. 15)*. Erişim adresi: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55f90f814>. E.T. 22/07/2022
- Naxera, V. ve Krčál, P. (2018). *"This is a Controlled Invasion": The Czech President Miloš Zeman's Populist Perception of Islam and Immigration as Security Threats*. Journal of Nationalism, Memory & Language Politics, 12(2) 192-215. <https://doi.org/10.2478/jnmlp-2018-0008>
- Nedergaard, P. (2019). *Borders and the EU legitimacy problem: the 2015–16 European Refugee Crisis*. Policy Studies, 40(1), 80–91. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1533112>
- Nielsen, N. (2018, Şubat 22). *Analysis: Frontex: Europe's new law enforcement agency?* EU Observer. Erişim adresi: <https://euobserver.com/rule-of-law/141062>. E.T. 21/01/2021
- Niemann, A. ve Zaun, N. (2017). *EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives*. Journal of Common Market Studies, 55(4), 703-719. <https://doi.org/10.1111/jcms.12650>

- Nölke, A. (2016). *Economic Causes of the Eurozone Crisis: the Analytical Contribution of Comparative Capitalism*. Socio-Economic Review, 14(1), s. 141-142. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv031>
- Nugent, N. (2017). *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave.
- Official Journal of the European Union (2010), Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, Erişim Tarihi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:EN:PDF>. E.T. 11/07/2020
- Official Journal of the European Union. (1997, Ağustos 2). *Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1412158400303&uri=CELEX:31997R1467>. E.T. 01/09/2020
- Official Journal of the European Union. (2007, Aralık 17) *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>. E.T. 01/07/2021
- Official Journal of the European Union. (2016, Haziran 7). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 202/01)*. Erişim Adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN>. E.T. 21/07/2022
- Official Journal of the European Union. (2021, Hairan 15) *Document 32021R0953* Erişim adresi: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/953/oj>. E.T. 01/02/2022
- Official Journal of the European Union. (2022, Nisan 13). *Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>. E.T. 14/04/2023
- Oğurlu, E. (2022). *COVID-19 Pandemisinin Avrupa Birliği Dayanışmasına Etkileri*. Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, 30(2), 167-191. <https://doi.org/10.29228/mjes.435>
- Olsen, J. (2021). *The European Union Politics and Policies*. (7. Baskı). New York: Routledge.
- Orbán, V. (2015, Eylül 5). *If we do not protect our borders, tens of millions of migrants will come*. Erişim adresi: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime>

minister/the-prime-minister-s-speeches/if-we-do-not-protect-our-borders-tens-of-millions-of-migrants-will-come. E.T. 08/07/2020

- Orbán, V. (2016, Temmuz 23). *Viktor Orbán's presentation at the 27th Bálványos Summer Open University and Student Camp*. Erişim Adresi: <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/viktor-orbans-presentation-at-the-27h-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp/>. E.T. 22/07/2020
- Öner, S. (2014). *Avrupa Birliği'nin Ekonomik Krizi ve Kimlik Krizi*. Social Sciences Research Journal, 3(3), s. 7. (5-16). Erişim Adresi: <https://www.acarindex.com/pdfs/1116356>. E.T. 23/07/2021
- Öniş, Z. (2020). *Küresel Salgın Kıskaçında Avrupa Birliği*. Panorama. Erişim Adresi: <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/26/panorama-soruyor-ii/>. E.T. 13/07/2023
- Öniş, Z., ve Kutlay, M. (2012). *Ekonomik Bütünleşme/Siyasi Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği'nin Geleceği*. Uluslararası İlişkiler, 9(33), 3-10.
- Öraz, S. (2011). *Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi*. Turkish Studies, 6(1), s. 1613-1615. <https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.1975>
- Özdemir, D. (2020, Şubat). *Avrupa Birliği'nin Ekonomik Bütünleşmesi*.cA. Kaya, S. Aydın Düzgüt, Y. Gürsoy ve Ö. Onursal Beşgül (Ed.), *Avrupa Birliği'ne Giriş, Tarih Kurumlar ve Politikalar*.
- Özer, Y. (2017). *Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği, Mülteci Sorununun Türkiye-AB İlişkilerine Yansıması*. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Yayınları, s. 43, 45. Erişim Adresi: https://www.ikv.org.tr/images/files/Multeci%20Meselesi_IKV293.pdf. E.T. 22/07/2022
- Özerim, G. (2014). *Avrupa'da Göç Politikalarının Ulusüstüleşmesi ve bir güvenlik Konusunda Dönüşü : Avrupa Göç Tarihinde Yeni Bir Dönem mi?*. Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi, 5(1), 11-48. <https://doi.org/10.18354/esam.50867>
- Pabst, S. (2013, Temmuz 9). *Sweden opens doors to Syrian refugees*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/sweden-opens-doors-to-syrian-refugees/a-17072567>. E.T. 31/01/2023
- Paquet, M. ve Schertzer, R. (2020). *COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem*. Canadian Journal of Political Science, 53, s. 343-347. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>
- Pastore, F. ve Henry, G. (2016). *Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime*. The International Spectator, 51(1), 44-57. <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1118609>

- Pastore, F. Ve Roman, E. (2015, Mayıs 21). *Death in the Mediterranean*. Berlin Policy Journal. Erişim adresi: <https://berlinpolicyjournal.com/death-in-the-mediterranean/>. E.T. 01/07/2021
- Perspektif. (t.y.). *İnsani Değerler Çıkmazında Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları*. Erişim Adresi: <https://www.perspektif.online/insani-degerler-cikmazinda-avrupa-birliginin-goc-politikalari/>. E.T. 28/07/2021
- Pew Research Center. (2013, Mayıs 13). *The new "sick man of Europe": The European Union*. Erişim adresi: <https://www.pewresearch.org/global/2013/05/13/the-new-sick-man-of-Europe-the-European-union/>. E.T. 01/04/2022
- Picek, O. (2021). *Spillover Effects From Next Generation EU*. Leibniz Information Centre for Economics, 55(5), s. 325-331. Erişim Adresi: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/spillover-effects-from-next-generation-eu.html>. E.T. 12/03/2022
- Pietzcker, D. (2020, Nisan 6). *Hakikatin Dönüm Noktası: COVID-19 Batı Toplumlarının ve Avrupa Birliği'nin Zayıflıklarını Nasıl Ortaya Çıkardı?* BRIQ , 1(3), 25. (I. Akfırat, Çev.). Erişim Adresi: https://briqjournal.com/sites/default/files/yazi-ici-dosyalar/2020-11/BRIQ_TURKCE%20-%203.%20SAYI%20-%20DOMINIK%20PIETZCKER.pdf. E.T. 21/07/2021
- Polat, C. (2006). *The Immigration Policy and Process of European Integration: Supranationalism Versus Intergovernmentalism?* Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 6(1), 69-80. https://doi.org/10.1501/Avraras_00000000099.
- Pollack, M. A. (2001). *International Relations Theory and European Integration*. Journal of Common Market Studies, 39(2), s. 233-244. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00286>
- Puchala, D. J. (1971). *"Of Blind Men, Elephants and International Integration"*. Journal of Common Market Studies, 10(3), 267-268. (267-284). <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00903.x>
- Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. International Organization, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rehm, M. (2021). *Tug of War over Financial Assistance: Why Way Forward for Eurozone Stability Mechanism?* Politics and Governance, 9(2), 173-184. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.3887>
- Reslow, N. EU External Migration Policy: Taking Stock and Looking Forward. Global Affairs.
- Reuters. (t.y.). *EU summit: Rutte says no to recovery fund without reforms*. <https://www.reuters.com/article/uk-eu-summit-rutte-recovery-idUKKCN24I176>. E.T. 01/09/2023

- Reuters. (t.y.). *Eurozone crisis: All quiet on the European front*. <https://www.reuters.com/article/us-Eurozone-idUSTRE8050GB20120109>. E.T. 01/11/2023
- Reuters. (t.y.). *Greece referendum: PM Papandreou shelves plan*. <https://www.reuters.com/article/us-greece-referendum-idUSTRE79U5PQ20111031>. E.T. 01/12/2023
- Reuters. (t.y.). *Greece: Papandreou to step down*. <https://www.reuters.com/article/us-greece-papandreou-idUSTRE7A060620111106>. E.T. 12/1/2023
- Rivett-Carnac, M. (2015, Eylül 4). *Hungary: Prime Minister Tells Muslim Refugees 'Do Not Come'*. Time. Erişim adresi: <https://time.com/4022635/hungary-orban-muslim-refugee-migrant/>. E.T. 09/04/2020
- Robert, M. V. (2020, Nisan 27). *Nationalism in times of pandemic: How the radical and extreme-right framed the COVID-19 crisis in France*. Erişim adresi: <https://bpy.bilgi.edu.tr/en/blog/nationalism-times-pandemic-how-radical-and-extreme/>. E.T. 02/07/2021
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.
- Rosenberger, S., Müller, S. (2020). *Before and After the Reception Crisis of 2015: Asylum and Reception Policies in Austria*. Glorius, B., Doomernik, J. (ed.) Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1_5
- Roskin, M. G., ve Berry, N. O. (2014). *Uluslararası İlişkiler: UI'nin Yeni Dünyası*. (Ö. Şimşek, Çev.). Adres Yayınları.
- Saatçioğlu, B. (2017). *Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Konu: Mülteci Sorunu ve Türkiye-AB İşbirliği*. In "AB'nin Göç krizi: Normlar-Çıkarlar Dikotomisi Üzerinden AB'yi Yeniden Değerlendirmek". İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV).
- Saatçioğlu, B. (2020). *The EU's response to the Syrian refugee crisis: a battleground among many Europes*. European Politics and Society, s. 2; 2.
- Salvati, E. (2021). *Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic*. Chinese Political Science Review, 6, 1–19. <https://doi.org/10.1007/s41111-020-00171-0>
- Samford, A. (2020, Nisan 1). *Coronavirus: We Are Helping Fight Invisible Enemy, Says NATO Chief Jens Stoltenberg*. Euronews.
- Sanchez, P. (2020, Nisan 5). *Europe's future is at stake in this war against coronavirus*. The Guardian. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus>. E.T. 05/07/2022

- Sarı, Z. N. (2020). *Normative Power Europe and Migration: Cooperation with Third Countries*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sabancı Üniversitesi.
- Saurugger, S. ve Terpan, F. (2020). *Integration through (case) law in the context of the Euro area and Covid-19 crises: courts and monetary answers to crises*. Journal of European Integration, 42(8), 1161–1176. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852233>
- Saygın, D. ve Erdem, A. D. (2021). *Single voice in the European Union and the effect of Covid-19 on the process*. Journal of Advanced Studies in Social Sciences, 42. <https://doi.org/10.37241/jatss.2021.42>
- Schengen Visa Info. (t.y.). *Schengen bölgesi ülkeleri listesi*. <https://www.schengenvisainfo.com/tr/schengen-bolgesi-ulkeleri-listesi/>. E.T. 01/11/2023
- Schimmelfennig, F. (2014). *European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism*. Journal of European Integration, 36(3), 321–337. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886399>
- Schimmelfennig, F. (2015). *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*. Journal of European Public Policy, 22(2), 177–195. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>
- Schimmelfennig, F. (2018). *European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises*. Journal of European Public Policy, 25(7), 969–989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Schimmelfennig, F. (2018). *Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union*. Journal of Common Market Studies, 56(7). <https://doi.org/10.1111/jcms.12789>
- Schimmelfennig, F. (2021). *Liberal Intergovernmentalism*. In *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, F. ve Rittberger, B. (2006). *Theories of European Integration: assumptions and hypothesis*. J. Richardson (Ed.), European Union: Power and Policy-making. Routledge.
- Schimmelfennig, F. ve Winzen, T. (2023). *Cascading opt-outs? The effect of the Euro and migration crises on differentiated integration in the European Union*. European Union Politics, 24(1), 21–41. <https://doi.org/10.1177/14651165221121720>
- Schmidt, V. A. (2018). *Rethinking EU Governance: From “Old” to “New” Approaches to Who Steers Integration*. Journal of Common Market Studies (JCMS). <https://doi.org/10.1111/jcms.12783>

- Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853121>
- Schmitter, P. C. (1970). *A Revised Theory of Regional Integration*. International Organization, University of Wisconsin Press. 24(4).
- Schomaker, R. M., Hack, M., ve Mandry, A. K. (2021). *The EU's reaction in the first wave of the Covid-19 pandemic between centralisation and decentralisation, formality and informality*. *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1278–1298. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942153>
- Scipioni, M. (2018). *Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis*. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357–1375. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>
- Sharma, T. (2021). *Assessment of EU' Economic and Health Response to the Covid-19 Pandemic Within the Framework of Liberal Intergovernmentalism and Neofunctionalism Theoretical Approaches*. *Journal of Scientific Papers*, 11(1), 142. <https://doi.org/10.33445/sds.2021.11.1.14>
- Skodo, A. (2018 Aralık 8). *Sweden turns welcoming and restrictive in its immigration policy*. Migration Policy Institute. Erişim Adresi: <https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-turns-welcoming-and-restrictive-its-immigration-policy>. E.T. 10/07/2023
- Slominski, P. ve Trauner, F. (2018). *How do member states return unwanted migrants? The strategic (non-) use of 'Europe' during the migration crisis*. *JCMS*, 56(S 1). <https://doi.org/10.1111/jcms.12621>
- Smeets, S. ve Zaun, N. (2021). *What is intergovernmental about the EU's '(new) intergovernmentalist' turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises*. *West European Politics*, 44(4), 852–872. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1792203>
- Smith, H. (2011, Kasım 11). *Lucas Papademos named as new Greece prime minister*. The Guardian. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/11/lucas-papademos-greece-prime-minister>. E.T. 01/09/2020
- Smith, H. (2015, Eylül 2). *Shocking image of drowned Syrian boy shows tragic plight of refugees*. The Guardian. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees>. E.T. 01/02/2021
- Statewatch. (2015, Kasım). *Statewatch Analysis: The EU and Norway closing borders, Schengen, and visa controls*. Erişim Adresi: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/nov/eu-council-norway-schengen-closing-borders-11-15.pdf>. E.T. 02/07/2020

- Strategy, G. (2014, Mayıs 12). *Ukraine: Part of America's "Vital Interests?"*. The National Interest. Erişim Adresi: <https://nationalinterest.org/feature/ukraine-part-americas-vital-interests-10443>. E.T. 12/07/2022
- Stubbington, T. ve Szalay, E. (2020). *Investors Take Stock of Europe's "Monumental" Covid Deal*. Financial Times. Erişim adresi: <https://www.ft.com/content/5a749314-89cb-4716-b348-eb0c0880ac39>. E.T. 21/01/2022
- Şahin, K. (2009). *Avrupa Birliği kurumsal reform sürecine lizbon (reform) antlaşması eksenli bir bakış*. Sakarya Üniversitesi. Erişim Adresi: <http://www.sbekongre.sakarya.edu.tr/kongre1/Bildiri/319-334.pdf>. E.T. 20/03/2022
- Şahin, Y. (2020). *Pandemi, Kriz ve Ötesi: Koronavirüsü Salgını ve İzduşümleri. İçinde 2020 COVID-19 Krizi Sonrası Küresel Düzen: Meydan Okumalar ve Öngörüler, İKV Değerlendirme Notu*. Erişim Adresi: <https://www.ikv.org.tr/images/files/ortak%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma%20de%C4%9Ferlendirme%20notu%20may%C4%B1s2020.pdf>. E.T. 22/07/2022
- Şenyuva, Ö. ve Üstün, Ç. (2016). *A Deal to End "the" Deal: Why the Refugee Agreement is a Threat to Turkey-EU Relations. The German Marshall Fund of the United States*, 132. Erişim Adresi: https://www.gmfus.org/sites/default/files/%25C5%259Eenyuva%25C3%259Cst%25C3%25BCn_DealToEndDeal_Jul16.pdf. E.T. 25/07/2023
- Tauscher, S., Topal, F., Eskicioğlu, Y. C., ve Hoppyar, Z. (2020). *Avrupa'da ve Türkiye'de Yaşanan COVID-19 Salgınına İlişkin Algılar*. Karınca Yayınevi.
- Tayfur, M. F. (2013). *Tarihsel Süreç İçinde Güney Avrupa'nın Borç Krizi: Yunanistan, İspanya ve Portekiz*. F. Şenses, Z. Öniş, & C. Bakır (Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul, s. 207-218.
- Tesche, T. (2020). *Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency*. JCMS, 60(2). <https://doi.org/10.1111/jcms.13303>
- Tesche, T. (2020, Haziran 11). *The European Union's response to the coronavirus emergency: an early assessment*. The London School of Economics and Political Science, LEQS Paper No. 157/2020. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3624730>
- Tezcan, E. (2012). *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, "Avrupa Birliği'nde Politika Yapımı/Karar Alma"*. B, Akçay. ve İ, Göçmen (Ed.), Seçkin Yayıncılık
- The Economist. (2021, Mart 31). *Why the EU's Covid-19 vaccination programme went wrong*. Erişim adresi: https://www.economist.com/briefing/2021/03/31/why-the-eus-covid-19-vaccination-programme-went-wrong?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18

151738051&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwltKxBhDMARIsAG8KnqWVa9CeONktzr23HGuJR97zZyfrml_GyrySqSSfnZ37tc11zZ9egoaAgKpEALw_wcB&gclsrc=aw.ds. E.T. 11/07/2023

The Economist. (2023, Mart 31). *Europe's radical economic response to Covid-19*. Erişim adresi: <https://www.economist.com/briefing/2021/03/31/europes-radical-economic-response-to-covid-19>. E.T. 04/12/2023

The European Central Bank (ECB). (t.y.). *Banking union*. Erişim adresi: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.htm>. E.T. 01/07/2021

The World Bank. (2008-2009). *GDP growth (annual %)*. Erişim adresi: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2009&start=2008>. E.T. 01/02/2023

Thevenin, E. (2021). *Between human rights and security concerns: politicisation of EU-Turkey and EU-Libya agreements on migration in national parliaments*. *European Security*, 30(3), 464–484. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1947804>

Thielemann, E. (2018). *Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU*. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.12662>

Toğral, B. (2013). *Securization and Externalization of the Migration Practices in the EU: Readmission Agreements and the Turkish Case*. A. Özerdem ve F. Özerdem (Ed.), *Human Security in Turkey: Challenges for the 21st Century*. New York: Routledge.

Trauner, F. (2016). *Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure*. *Journal of European Integration*, 38(3), 311–325. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>

Traynor, I. (2012, Eylül 6). *Europe agrees \$800bn boost for IMF in return for greater firepower*. *The Guardian*. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/business/2012/sep/06/debt-crisis-mario-draghi>. E.T. 21/07/2022

Traynor, I. (2015, Eylül 21). *Eastern European leaders defy EU effort to set refugee quotas*. *The Guardian*. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/21/eastern-european-leaders-defy-eu-effort-to-set-refugee-quotas>. E.T. 22/09/2021

Traynor, I. (2015, Haziran 25). *European leaders kill off plans for migrant quota system*. *The Guardian*. Erişim adresi: <https://www.theguardian.com/uk>

news/2015/jun/25/european-leaders-kill-off-plans-for-migrant-quota-system.
E.T. 01/09/2022

- Troitiño, David ve Chochia, Archil. (2012). *Theories of European Integration*.
- Tsarouhas, D. (2021). *Neoliberalism, Liberal Intergovernmentalism and EU-Turkey Relations*. Reiners, W., Turhan, E. (eds) EU-Turkey Relations. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70890-0_2
- Tsoukalis, L. (2011). *The JCMS Annual Review Lecture The Shattering of Illusions-And What Next?* JCMS, 49. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02185.x>
- Tubakovic, T. (t.y.). *The Dublin IV Recast: A Missed Opportunity*. Refugee Research Online. Erişim adresi: <https://refugeeresearchonline.org/the-dublin-iv-recast-a-missed-opportunity/>. E.T. 08/07/2023
- Tunalı, Ç. B. ve Saruç, T. (2021). *Fiscal Policies in Times of the Covid-19 Pandemic: The Case of G-7 Countries and Turkey*. Maliye Çalışmaları Dergisi(64), 1-14. <https://doi.org/10.26650/mcd2020-825171>
- Turhan, E. (2017). *Domestication of Germany's European Policy and German Leadership in the EU: The Cases of Eurozone Crisis and Refugee Crisis*. Proceedings of the 31st International Academic IISES Conference, 276-284. <https://doi.org/10.20472/IAC.2017.031.055>
- Turhan, E. (2018). *Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği: Neoliberal Bir Yaklaşım*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 27(1), 95-120.
- Turhan, E., Wessels, W. (2021). *The European Council as a Key Driver of EU-Turkey Relations: Central Functions, Internal Dynamics, and Evolving Preferences*. Reiners, W., Turhan, E. (ed.) EU-Turkey Relations. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70890-0_8
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2021). *Avrupa Birliği ekonomik entegrasyonu ve AB ekonomisinde yaşanan gelişmeler*. Erişim Adresi: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/empb/yayinlar/ab_ekonomi_kitapcik_20.yil_kapakli_v3_01072021_.pdf. E.T. 09/11/2023
- Ultan, M. (2017). *Avrupa Birliği'nde istenen göçmen profili analizi: ekonomik göçmen mi, politik göçmen mi?*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22(Göç Özel Sayısı), 1443-1456.
- Ultan, M. Ö. (2016). *Avrupa Birliği'nde yasa dışı göçün önlenmesi ve ülke uygulamaları*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Ultan, Ö. (2016). *Avrupa Birliği göç politikasının gelişimi*. H. Çomak et al. (Ed.), Uluslararası güvenlik: Yeni politikalar, stratejiler ve yaklaşımlar. Beta Yayınları.

- UNHCR. (2014, Nisan 24-26). *20th Annual Tripartite Consultations on Resettlement*. Geneva. Erişim Adresi: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2015>. E.T. 03/03/2023
- UNHCR. (2015, Nisan 19). *UNHCR- New Mediterranean boat tragedy may be biggest ever, urgent action is needed now*. Erişim Adresi: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-new-mediterranean-boat-tragedy-may-be-biggest-ever-urgent-action-needed>. E.T. 04/03/2023
- University of California Television (UCTV). (2013, Kasım 23). *Europe's Response to the 2008 Economic Collapse- Conversations with History*. Erişim Adresi: <https://www.youtube.com/watch?v=s1O1P9vdmNs>. E.T. 11/02/2022
- Uzgören, E. (2020). *Avrupa Entegrasyonunun Krizi: Reformlar ve Sosyal Taraflar: Nasıl Bir Uzlaş?*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 19(1), <https://doi.org/10.32450/aacd.771084>.
- Uzun, E. (2012). *Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme*. Uluslararası Hukuk ve Politika, 8(30), 25-58.
- Ülgen, S. (2020, 1 Mayıs). *The Coronavirus Is Creating a Crisis on Europe's Borders*. Foreign Policy. Erişim Adresi: <https://carnegieendowment.org/posts/2020/05/the-coronavirus-is-creating-a-crisis-on-europes-borders?lang=en>. E.T. 09/07/2022
- Ülger, İ. K. (2014). *Avrupa Birliği'nde Fetret Devri ve Gelecek Senaryoları*. Bilge Strateji, 6(11), 107-131.
- Ülger, İ. K. (2020). *Koronavirüs AB'yi Fetret Devrinde Yakaladı*. Kriter Dergisi, 46. Erişim Adresi: <https://kriterdergi.com/file/229/koronavirus-abyi-fetret-devrinde-yakaladi>. E.T. 03/07/2022
- Ünalp-Çepel, Z. (2017). *Göç krizinde AB'nin Normatif Gücünü Yeniden Düşünmek*. İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), s. 170. Erişim Adresi: <https://www.ikv.org.tr/images/files/multecimeselesi2017.pdf>. E.T. 20/07/2020
- Üstün, Ç. (2019, Aralık 17). *The Impact of Migration Policies on the EU's Image as a Value-Driven Normative Actor*. European Institute of the Mediterranean, 10-11, 22-26. Erişim Adresi: <https://www.iemed.org/publication/the-impact-of-migration-policies-on-the-eus-image-as-a-value-driven-normative-actor/>. E.T. 01/04/2023
- Üstün, Ç. ve Açıkmeşe, S. A. (2021). *Pandemi Sonrası Dünyadan Beklenenler*. Global Akademi Konuşmaları Serisi, No. 10. İstanbul: Global Akademi ve Uluslararası İlişkiler Konseyi. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16070.19525>
- Valero, J. (2023, Mayıs 27). *Von der Leyen proposes €750 billion stimulus under member states' grip*. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/von-der-leyen-proposes-e750-billion-stimulus-under-member-states-grip/>. E.T. 22/07/2022

- Van Schaik, L., Jørgensen, K. E., ve van de Pas, R. (2020). *Loyal at once? The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic*. Journal of European Integration, 42(8), 1145–1160. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853118>
- Vauchez, A. (2018). *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Verdun, A. (2020). *Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489>
- Vincenti, D. (2017, Ocak 13). *Malta PM wants Turkey-style migrant deals with other Med countries*. Euractiv. Erişim adresi: <https://www.euractiv.com/section/global-Europe/news/malta-pm-wants-turkey-style-migrant-deals-with-other-med-countries/>. E.T. 01/08/2023
- VOA News. (2022, January 23). *Brussels Police Clash with Anti-Vaccination Protesters*. Erişim Adresi: <https://www.voanews.com/a/us-anti-vaccine-activists-to-rally-at-lincoln-memorial/6408747.html>. E.T. 11/09/2022
- Von Der Leyen, U. (2019). *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*. Directorate-General for Communication (European Commission). <https://doi.org/10.2775/101756>. E.T. 01/09/2023
- Von Der Leyen. (2020). *EU's Von Der Leyen Calls for 'Marshall Plan' for Europe*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/merkel-coronavirus-is-germanys-greatest-challenge-since-world-war-ii/a-52830797>. E.T. 13/02/2023
- Wagner, R. H. (1988). *Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence*. International Organization, 42(3), 461-483.
- Walesiak, M., Dehnel, G., ve Obrębski, M. (2021). *Assessment of the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis via Dynamic Relative Taxonomy*. Energies, 14(16), 4990. <https://doi.org/10.3390/en14164990>
- Walt, S. M. (2014, Mart 24). *Would You Die for That Country?* Foreign Policy. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2014/03/24/would-you-die-for-that-country/>. E.T. 01/08/2022
- Weaver, O. (1993). *Securitization and Desecuritization*. R. D. Lipschutz (Ed.), On Security. New York: Columbia University Press.
- Webber, D. (2019). *European disintegration? The politics of crisis in the European Union*. Basingstoke: Red Globe Press. <https://doi.org/10.1111/jcms.12903>
- Welch, J. (2011). *The Financial Crisis in the European Union: An Impact Assessment and Response Critique*. Symposium on the Financial Crisis in the EU, European Journal of Risk Regulation, Cambridge University Press, s. 481-490.

- Werkhäuser, N. (2016, Eylül 23). *Hungary's Orban criticizes Merkel's 'moral imperialism'*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-criticizes-merkels-moral-imperialism/a-18736240>. E.T. 11/07/2022
- Wheelock, D. C. (2020). *Comparing the COVID-19 Recession with the Great Depression*. Economic Synopses, 39.
- Wiederwald, R. (2016, Ağustos 27). *"We can do this!" Merkel and the Refugees*. DW. Erişim adresi: <https://www.dw.com/en/we-can-do-this-merkel-and-the-refugees/a-19508040>. E.T. 01/11/2023
- Winneker, C. Ve Barigazzi, J. (2015, Haziran 26). *Greece migration: EU Council migration, Grexit, Tusk, Commission, Renzi*. Politico. Erişim adresi: <https://www.politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/>. E.T. 09/07/2022
- Wivel, A. ve Waever, O. (2018). *The Power of Peaceful Change: The Crisis of the European Union and the Rebalancing of Europe's Regional Order*. International Studies Review, 2(1-9).
- Wolff, S. ve Ladi, S. (2020). *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*. Journal of European Integration, 42(8), 1025–1040. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>
- Wolff, S., Ripoll Servent, A., ve Piquet, A. (2020). *Framing immobility: Schengen governance in times of pandemics*. Journal of European Integration, 42(8), 1127–1144. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853119>
- World Health Organization (WHO). (2020, Mart 11). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*. Erişim Adresi: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. E.T. 11/07/2022
- World Health Organization. (2023, Mayıs 5). *Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic*. Erişim Adresi: [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)
- Yılmaz Elmas, F. (2016). *Avrupa "Kapı Duvar": Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı*. USAK Yayınları, Ankara.
- Yiğit, D. (2012). *Küresel ekonomik kriz öncesi ve krizin etkileri ile mücadele sürecinde Avrupa Birliği'nde ekonomi yönetimi*. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 11(1), 135-168. https://doi.org/10.1501/Avraras_00000000175
- Zaun, N. (2017). *States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System*. Journal of Common Market Studies, 56(1), 50-72. <https://doi.org/10.1111/jcms.12663>

- Zavis, A. (2011, Kasım 11). *Greece's new prime minister takes office*. Los Angeles Times. Erişim adresi: <https://www.latimes.com/archives/blogs/world-now/story/2011-11-11/greeces-new-prime-minister-takes-office>. E.T. 04/07/2022
- Zengin, C. (2017). *Assessment of the European Union's Normative Power Within the Context of Its Migration Policy*. Unpublished master's thesis, Middle East Technical University. Erişim Adresi: <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12621334/index.pdf>. E.T. 20/07/2023
- Zhu, H., Wei, L., ve Niu, P. (2020). *The novel coronavirus outbreak in Wuhan, China*. Global Health Research and Policy, 5, 6. <https://doi.org/10.1186/s41256-020-00135-6>

ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Duygu KALKAN	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler
Bölümü	Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
Yüksek Lisans	
Üniversite	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Enstitü Adı	Sosyal Bilimler
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi
Programı	Kamu Yönetimi
Makale ve Bildiriler	
1. Aksoy, İ., & Kalkan, D. (2017). AB, Şanghay İşbirliği Örgütü ve Avrasya Oluşumlarında Türkiye'nin Yeri. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Özel Sayı 4, KAYFOR 14. 2. Cicioğlu, F., & Kalkan, D. (2019). De Gaulle'den Frexit Tartışmalarına: Fransa Avrupa Birliği'nin Neresinde. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 21(1), 1-38. 3. Balcı, A., Cicioğlu, F., & Kalkan, D. (2019). Türkiye'deki Uluslararası İlişkiler Akademisyenleri ve Bölümlerinin Akademik Etkilerinin Google Scholar Verilerinden Hareketle İncelenmesi. Uluslararası İlişkiler Dergisi, 16(64), 57-75. 4. Kalkan, D. (2021). Kovid-19 Sürecinde Avrupa Birliği. İçinde F. Cicioğlu & H. M. Boyraz (Ed.), Avrupa Birliği Üzerine Tartışmalar İç Politika (s. 151-167). İstanbul: Aktif Yayınevi. 5. Üçağaç, A., & Kalkan, D. (2022). India's Policy towards the Ukraine War in the Framework of the Regional Security Complex Theory. In Proceedings of the 9th International Conference on Eurasian Politics and Society (IEPAS2022), organised by CESRAN International and York St John University, July 13-16, 2022, York, UK. 6. Üçağaç, A., & Kalkan, D. (2023). Çin Halk Cumhuriyeti-Hindistan Sınır Sorunlarının Yerel, Bölgesel ve Küresel Faktörler Bağlamında Analizi Doğu Ladakh Örneği. Akademik İncelemeler Dergisi, 18(2), 285-307. https://doi.org/10.17550/akademikincelemeler.1322831 7. Kalkan, D. (2023). Avrupa Konseyi. İçinde H. M. Boyraz & F. Cicioğlu (Ed.), Uluslararası Örgütler Tarih, Kuram ve Örnekler (s. 165-180). Konya: Necmettin Erbakan Üniversitesi Yayınları.	