


Anu Bradford

The Brussels Effect: How the European Union Rules the World

New York: Oxford University Press, 2020,404 sayfa

Pelin Sönmez¹ 

Günümüzün genel algısı, Avrupa Birliği'nin (AB) üst üste yaşadığı ekonomik ve sosyal "krizlerin" onu bir düşüşe sürüklediği yönündedir. Oysaki göz ardı edilen önemli bir husus, AB'nin bugün küresel pazarı düzenleme hususunda elinde tutmakta olduğu muazzam güçtür. Gelineen noktada, AB küresel pazarda hangi ürünlerin nasıl üretildiği veya işletme prensiplerinin nasıl oluşturulduğu ile ilgili öyle düzenlemeler neşretmekte ve öyle standartlar oluşturmaktadır ki, tüm dünya bu kuralları kendisine örnek almaktadır. Hal böyle olunca, AB henüz çok dillendirilmeyen, ancak küresel etki yarışında iyiden iyiye dikkat çekmeye başlayan yeni bir güç türünde söz sahibi olmuştur. Düzenleyici güç (regulatory power) olarak adlandırılan bu güç türü, yumuşak gücün bir parçası olarak, rekabet politikası, gıda güvenliği, çevre koruması veya sosyal medyada nefret söylemine dair düzenlemeler gibi birçok alanda dünya için standartları belirleyebilme kapasitesini elinde tutmaktadır. Anu Bradford, bu kitapta "Brüksel Etkisi" olarak adlandırdığı yeni güç formu sayesinde, AB'nin tek taraflı olarak küresel piyasaları düzenleyebildiğini anlatmaktadır. Kitabın yazılmasına temel gerekçe olarak Bradford, giriş bölümünde AB'yi zayıf veya düşmekte olan bir güç olarak gösteren yanlış söylemi düzeltmek için yazdığını ifade eder. Bu kapsamda eseri planlarken AB'nin tek taraflı düzenleyici gücünün teorik ve ampirik yönlerini açıklamayı amaçladığını belirtmiştir. Dolayısıyla bu eser, AB'nin küresel siyaset ve güç ilişkilerine etkisini hukuk ve siyaset bilimi perspektifleriyle ele alan ve bu yönüyle güç ilişkileri literatürüne yeni ve farklı açıklamalar getiren etkileyici bir kaynak eser niteliğindedir.

Kitap teori, vaka çalışmaları ve değerlendirme olmak üzere üç kısımdan ve toplamda dokuz bölümden oluşmaktadır. Teori kısmında Brüksel Etkisinin teorik temelleri üç bölümde ele alınmıştır. Bunlar, "*AB nasıl bir küresel düzenleyici güç oldu?*" bölümü, "*Brüksel Etkisi*" bölümü ve "*Brüksel Etkisinin Bağlamı*" bölümüdür. Vaka çalışmaları kısmında Brüksel Etkisi dört alan üzerinden, farklı bölümlerde ele alınmıştır. Bunlar sırasıyla, "*piyasa rekabeti*", "*dijital ekonomi*", "*tüketici sağlığı ve güvenliği*" ve "*çevre*" bölümleridir. Değerlendirme kısmında ise "*Brüksel Etkisinin faydaları*" ve "*Brüksel Etkisinin geleceği*" üzerine iki farklı bölüm bulunmaktadır.

İlk bölümde AB'nin dünya çapında düzenleyici bir otorite oluşuna doğru giden yol 1990'lı yıllardan başlayarak, başka bir ifadeyle Ortak Pazar'ın kurulduğu yıllardan itibaren, incelenmiştir. Bu yolda söz sahibi olan üç AB kurumunun- AB Konseyi, Parlamento ve AB Komisyonu'nun, etkileri değerlendirilmiştir. Bölümde öncelikle uyumlaştırılmış standartların niye gerekli olduğu konusu açıklanmış ve AB düzenlemelerinin geri planındaki en büyük itici gücün AB'nin bir Ortak Pazar kurma isteği olduğu vurgulanmıştır. AB'de her bir yönerge veya düzenlemenin çıkarılmasında iki amaç olduğu ifade edilmiş; bunlardan birinin tüketici ve çevre korumasını sağlamak, diğerinin ise ortak bir pazar oluşturarak malların ve hizmetlerin AB çapında serbestçe dolaşabilmesini gerçekleştirmek olduğu belirtilmiştir. Bölüm boyunca üye devletlerin düzenlemelerle ilgili uyumlaştırma girişimlerine dair tutumları ve başta AB

¹ Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, pelin.sonmez@kocaeli.edu.tr

Komisyonu olmak üzere, AB kurumlarının etkin düzenlemeler getirilmesindeki "maharetli" politik hamleleri etraflıca anlatılmıştır.

Brüksel Etkisinin teorik tabanının anlatıldığı ikinci bölümde bu etkiyi oluşturan beş temel faktörden bahsedilmektedir. Bunlar pazar büyüklüğü, düzenleyici kapasite, sıkı kurallar, inelastik hedefler ve bölünmezlik olarak sıralanmaktadır. Her bir faktörün detaylı açıklaması yapılırken küresel standartları düzenleyen bir otorite olabilmek için sadece geniş ölçekli bir pazara sahip olmanın yeterli olmadığı; yargı makamının oluşturduğu düzenlemelerin, uygulama ve yaygınlaştırma becerisinin de gerekli olduğu vurgulanmıştır. Diğer yandan düzenleme gereğine uyulmadığında cezai bir gücün varlığı da son derece önemlidir. Bu noktada Bradford, Çin örneğini vermiş ve bahsedilen kriterlerin bir kısmına sahip olsa da Çin'in düzenleyici kaynak, deneyim ve cezai otorite konularında sorunlu olduğunu; bu nedenle dünya genelinde önemli bir etkisinin olmadığını belirtmiştir. Sıkı kurallar konusuna ilişkin olarak, AB'nin 2002 yılından beri düzenleme yaparken etki değerlendirmesi yoluna gittiğini ve düzenleyici eylemin fayda-maliyet hesabını yaptığını belirten Bradford, inelastik hedeflere ilişkin olarak AB'deki yönergeler uyarınca, elektronikte zararlı maddeler veya kimyasal güvenlik gibi alanlarda Birliğe giren üretim faktörlerinin firmanın bulunduğu lokasyon ya da belirtilen yerden başka bir yere taşınması gibi durumlar fark etmeksizin ciddi bir kısıtlamaya tabi olduğunu belirtmiştir. Bölünmezlik ise üretimde veya işletme pratiklerindeki standartlaştırma olarak tanımlanmış ve teknik ile ekonomik olmak üzere iki alt başlıkta incelenmiştir.

Brüksel Etkisinin bağlamının incelendiği üçüncü bölümde AB'nin tek taraflı düzenleyici gücünün dış aktörler üzerindeki etkisi tartışılmıştır. Bu noktada AB'nin kullandığı iki yasama enstrümanı olan ülke dışılık ve bölgesel genişleme düzenlemelerinin dış aktörlere doğrudan uygulanabilir olduğu ve bu nedenle de AB dışı aktörler üzerinde büyük etki yarattığı vurgulanmıştır. İstatistiklere bakılırsa AB, kırk dokuz adet ekonomik ortaklık anlaşması, yirmi üç ortaklık anlaşması ve aralarında gümrük birliği ve küresel anlaşmaların bulunduğu on sekiz benzer anlaşmayı imzalamıştır. Diğer yandan G-20'de AB'nin ayrı bir koltuğunun bulunması, OECD'de AB'nin tam katılımcı olması veya yabancı mahkemelerin Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nı (ATAD) model almaları Brüksel Etkisinin hem piyasa bazlı hem de anlaşma bazlı mekanizmaları bir arada tutabildiğini göstermektedir. Bradford'a göre tüm bu faktörler birbirlerini güçlendirerek AB düzenlemelerinin etkisini maksimize etmektedirler.

Kitabın dördüncü bölümünden itibaren vaka çalışmaları ele alınmış ve ilk olarak piyasa rekabeti konusu incelenmiştir. Bölümün başında AB rekabet hukukuna uymadığı gerekçesiyle Avrupa Komisyonu'nun Google Şirketi'ne 2017, 2018 ve 2019 yıllarında kestiği toplam dokuz milyar Dolar değerindeki cezalara vurgu yapılmıştır. Bu sayede rekabet hukukunda sıkı kurallara sahip olmanın küresel ölçekte yarattığı önem ve etkiye değinilmiştir. AB ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) rekabet hukuklarının benzerlikleri ve farklılıklarının ele alındığı bölümde farklılıkların ideolojik kökenlerinin bulunduğu; Avrupalıların hükümetlere daha fazla güven duyarken, Amerikalıların ise piyasalara daha çok güvendiği vurgulanmıştır. Diğer yandan bölüm boyunca piyasa rekabeti alanında AB'nin yarattığı Brüksel Etkisinin "*de facto*" ve "*de jure*" boyutları üzerinden küresel anlamda tercih edilme sebepleri örnekler üzerinden tartışılmıştır.

Dijital ekonomi konusunun vaka olarak ele alındığı beşinci bölüm, 2016 yılında AB'nin çıkarmış olduğu Genel Verilerin Korunmasına Dair Düzenleme (GVKDD) ile başlamaktadır. Çünkü GVKDD'nin yürürlüğe girmesiyle AB, uluslararası şirket yönetimini ve sınırları dışındaki hükümetlerin yasama faaliyetlerini şekillendirmekte; hakimiyet alanında olmasa da bireylerin gizliliklerinin korunması konusunda küresel ölçekte bir fark yaratmaktadır. Yine özellikle nefret

söylemine ilişkin düzenleme sayesinde AB, dünya genelinde makul olarak kabul gören bir söylemin sınırlarını oluşturmuştur. Bölüm boyunca çok uluslu şirketlerin GVKDD'yi model olarak nasıl bir gizlilik politikası oluşturdukları örnek olaylar ve davalar üzerinden anlatılmıştır.

Tüketici sağlığı ve güvenliği meselesinin vaka olarak analiz edildiği altıncı bölümde iki temel başlık karşımıza çıkmaktadır. Bunlar iki ayrı alt başlık halinde incelenen gıda güvenliği ve kimyasal güvenliktir. Gıda güvenliği ile ilgili olarak Avrupalıların özellikle Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) karşı gösterdikleri duygusal tepkiden bahsedilerek AB'nin temel yasama belgelerinde bu konuda gösterilen hassasiyetlere yer verilmiştir. Gıda güvenliği rejiminde AB ve ABD farkını değerlendiren Bradford, 2002 yılında AB içinde kurulan Avrupa Gıda Güvenliği Birimi'nin onun düzenleyici kapasitesine getirdiği *de facto* iyileştirmeden bahsetmiştir. Diğer yandan kimyasal güvenlik meselesine ilişkin olarak AB'de 2007 yılında getirilen Kimyasalların Kaydı, Değerlendirmesi, Yetkilendirmesi ve Kısıtlaması (KKDYK) Düzenlemesinin bu alanda dünya genelinde bir milat yarattığı vurgulanmaktadır. AB'nin söz konusu düzenlemeyle yarattığı etkinin dünya genelinde itirazlar ve muhalfleri doğurduğunu; ancak büyük kimyasal üretim şirketlerinin KKDYK Düzenlemesini benimsemesi ve AB'nin küresel rakiplerinin bu düzenlemeyi model olarak almalarıyla Brüksel Etkisine yaptığı katkılar *de facto* ve *de jure* örnekler üzerinden anlatılmıştır.

Çevre konusu yedinci bölümde son vaka çalışması olarak anlatılmış ve AB'de çevre koruma önlemlerinin 1987 yılına ait Tek Avrupa Senedi ile başladığı ifade edilmiştir. Avrupalıların konuya yönelik hassasiyetlerinin AB'yi bu hususta sıkı önlemler almaya yönelttiği ve AB'nin çevre koruma misyonunun tüm dünya tarafından bilinir olduğu bölüm boyunca vurgulanmıştır. Özellikle 2013 yılından beri AB'nin kozmetik ürünlerinin test aşamasında hayvan kullanmayı yasaklama kararı, Hayvanların Korunması ve Refahı ile ilgili AB Stratejisi olarak vurgulanmıştır. AB'nin elinde tuttuğu "*çevresel liderlik*" misyonunun onu küresel bir yumuşak güç olarak sunmasına da hizmet ettiğini belirten Bradford, çevre konusunun özellikle bir normatif güç unsuru yarattığını savunmuştur. Ancak bu iddialı söylemi destekleyecek şekilde bölümde Avrupa Yeşil Mutabakatı (2019) ile ilgili herhangi bir söylemin yer almaması şaşırtıcıdır. Her ne kadar kitabın basım tarihi ve Avrupa Yeşil Mutabakatının yayınlanma tarihi birbiriyle örtüşse de Mutabakatın en azından hazırlık çalışmalarıyla ilgili herhangi bir bilginin bulunmaması dikkat çeken bir husustur. Çünkü AB'nin son dönemde çevre konusunda küresel liderlik girişimlerinin en belirgin çıktısı Avrupa Yeşil Mutabakatıdır. Dolayısıyla bu husus kitaptaki en önemli boşluğu oluşturmaktadır.

Sekizinci bölümde "Brüksel Etkisi Faydalı mı?" sorusu yöneltilmiş ve bölüm boyunca Brüksel Etkisinin AB içinde ve dışındaki insanların refahına katkı sunup sunmadığı araştırılmıştır. Bradford, bazen Brüksel Etkisinin net maliyetler ve ek dağıtım maliyetleri oluşturduğunu; ancak bunların halkın refahını azaltan bir etki yaratmadığını vurgulamaktadır. Bölümde ayrıca Brüksel Etkisinin düzenleyici bir emperyalizme sebep olmasının tartışılması dikkat çekicidir. Buna yönelik olarak AB'nin komşularıyla kurduğu ilişkide kontrolü ele geçirmeye çalışan bir imparatorluk olup olmadığı tartışmasına değinilmiştir ve örnek çalışmalar arasında Türkiye ile ilişkilere yer verilmiştir.

Son bölümde Brüksel Etkisinin geleceği incelenmiştir. Bu kapsamda bölümde Brexit meselesinin AB'nin düzenleyici gücüne olası etkileri, AB ve ABD'nin ticari ilişkileri ve gelecekteki muhtemel ortaklıkların şekli; diğer yandan Çin Etkisinin gelecekte Brüksel Etkisini geçip geçmeyeceği gibi konular ele alınmıştır. Bradford, tüm bu konulara verdiği cevapta Brüksel

Etkisinin gelecekte de süreceğine ilişkin ikna edici argümanların bulunduğunu, böylece AB'nin düzenleyici hegemonyasının yakın gelecekte daha da yaygınlaşacağını ifade etmiştir.

Güç ilişkileri üzerinden genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Bradford'un da belirttiği gibi, AB'nin gerçek manada tek taraflı bir güç olarak kendisini gösterebileceği alan ne askeri ne de ekonomik alandır. AB'nin tek taraflı gücünü konsolide edebilmesi, ancak dünyanın geri kalanı için davranış standartlarını ortaya koyarak, yani düzenleyici gücünü göstererek mümkün olabilir. Bu noktadan kitabın yazılma mantığı incelendiğinde, son derece önemli bir konuya değindiği söylenebilir. Diğer yandan düzenleyici güç kavramını konu edinmesi bakımından bu kitap literatüre nispeten yeni olan bir alan taşımıştır ve böylece önümüzdeki süreçte ortaya çıkacak yeni tartışmaların önünü açacak niteliktedir.