



T.C.
BAŞBAKANLIK
AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ
Avrupa Birliği Hukuku Başkanlığı

LİZBON ANTLAŞMASININ AB’NİN KURUMSAL YAPISI VE İŞLEYİŞİNE DAİR
ÖNGÖRDÜĞÜ TEMEL DÜZENLEMELER HAKKINDA NOT

13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon’da AB üyesi devletler tarafından imzalanarak 1 Aralık 2009 itibariyle yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Birliğin, 2000 Aralık ayından beri süren kurumsal işleyiş ve politika reformu çabalarının ulaştığı neticeyi oluşturmaktadır. Ortaya çıkan metin, Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısını özellikle genişleme sonrası daha fazla işlerliğe kavuşturmak ve Avrupa vatandaşları ile Birlik arasındaki uzaklığı kapatmak ve demokratik meşruiyeti güçlendirmek adına bazı reformlar içermektedir.

Bu Antlaşma, diğer tüm kurucu antlaşma değişiklikleri gibi bir “tadil antlaşması”dır. Lizbon Antlaşmasının esas bakımından Anayasal Antlaşmayı büyük ölçüde karşıladığı; buna karşılık şekil ve söylem bakımından önemli farklılıklar içerdiği belirtilebilir. Kurumsal yapı ile ilgili en önemli ve gerekli addedilen reformların Lizbon Antlaşmasında da yer aldığı görülmektedir. Esasen başarısızlıkla sonuçlanan “Anayasal Antlaşma” denemesinin de sadece adının “anayasa” olup, hukuki niteliğinin “uluslararası antlaşma” olduğu görülmektedir. Anayasal Antlaşmada yer alıp Birliğin bayrağına, marşına ve sloganına atıfta bulunan hükümler Lizbon Antlaşmasında yer almamaktadır.

Niteliği itibariyle bir tadil antlaşması olan Lizbon Antlaşması, 1 ve 2. maddelerinde sırasıyla AB ve AT Antlaşmalarına dair değişikliklere yer vermekte, 3-7. maddelerinde son hükümler yer almakta, bunun yanında Antlaşmaya ekli çok sayıda protokol ve bildiri bulunmaktadır. Aşağıdaki açıklamalara ışık tutmak amacıyla, öncelikle Antlaşmanın Maastricht Antlaşmasıyla getirilen sütunlu yapıyı kaldırarak AB’yi tüzel kişiliğe sahip tek bir yapı haline getirdiğini belirtmek gerekir. Buna bağlı olarak, AT Antlaşmasının ismi, “AB’nin İşleyişine Dair Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union)” olarak değiştirilmiş ve Antlaşmada kullanılan “Topluluk” teriminin yerini “Birlik” terimi almıştır. Avrupa bütünleşmesinin birincil kaynakları bundan sonra Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma olacaktır. Bununla birlikte gerek AB Antlaşmasının gerekse AB’nin İşleyişine Dair Antlaşmanın ilk maddelerinde, iki Antlaşma arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmadığı ve hukuken aynı değerde oldukları ifade edilmiştir.

Birliğin tüzel kişiliğe kavuşmasının antlaşmalarda öngörülen yetkilerin ötesinde yasama işlemleri yapabileceği veya faaliyet gösterebileceği anlamına gelmeyeceği de Lizbon Antlaşmasında özellikle vurgulanmaktadır. Bundan başka, sütun yapısının ortadan kalkmasına rağmen, dış politika alanının hükümetlerarası niteliğinin büyük ölçüde korunduğu da görülmektedir.

Aşağıda, Lizbon Antlaşmasının Birliğin temel yapısı ve işleyişi ile ilgili getirdiği hükümlerin genel bir değerlendirmesine yer verilecektir.

Lizbon Antlaşması Tarafından Öngörülen Temel Yapısal Düzenlemeler

Lizbon Antlaşması metninde AB'nin kurumları için düşünülen değişikliklerin, genel olarak, 2009 yılında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından, 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren, aşamalı bir biçimde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Lizbon Antlaşmasının onayı sürecinde İrlanda'da yaşanan olumsuzlukların aşılmasının ardından bu tarih 1 Aralık 2009 olarak belirlenmiştir.

AB'nin Kurumları

Lizbon Antlaşmasında, Avrupa Birliği'nin, amaçlarını ve değerlerini gerçekleştirip geliştirecek ve Birliğin, vatandaşlarının ve üye devletlerinin çıkarlarına hizmet edecek tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağı öngörülmektedir. Bu kurumsal yapının da Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyi (AB Zirvesi), AB Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay ve Avrupa Merkez Bankasından oluşacağı belirtilmektedir. Söz konusu kurumlar, daha önce de olduğu gibi, sınırlı yetki ilkesine tabi olarak, bu Antlaşmalarda öngörülen prosedür ve koşullara uygun biçimde faaliyetlerini yerine getireceklerdir.

Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ile birlikte yasama organı olarak çalışacak, bütçe görevlerinin yanı sıra Antlaşmalarda öngörüldüğü şekliyle siyasi denetim ve danışma görevlerini sürdürecektir. Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle birlikte yasama ve bütçeye ilişkin faaliyetlerde, uluslararası anlaşmaların imzalanmasında, Antlaşmaların değiştirilmesinde, delege edilen tasarrufların kabulünde ve diğer kurumlara atamalarda sahip olduğu yetkileri güçlenecektir.

Önceden olduğu gibi 5 yıllık bir dönem için doğrudan genel oyla seçilecek ve üye devletlerin nüfusları oranında parlamenter bulundurabilecekleri Avrupa Parlamentosu üyelerinin sayısının son yapılan değişikliklerle 750'yi aşmaması öngörülmüştür. Parlamento Başkanı bu toplama dahil edilmeyecektir. Bu 750 üyenin dağılımı bakımından üye devletler, azalan orantılı temsil ilkesi çerçevesinde en çok 96, en az 6 parlamenter ile temsil edilecektir.

Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girişi Haziran 2009 sonrasına sarktığı için Parlamento seçimleri Bulgaristan ve Romanya'nın katılım Antlaşmasında öngörülen 736 parlamenterlik sandalye dağılımına göre yapılmıştır. 18-19 Haziran 2009 Zirvesi'nde Zirve Sonuçları'nın 4 No.lu Eki ile Avrupa Parlamentosuna ilişkin geçiş hükümleri ilgili yapılan saptama uyarınca Haziran 2009 seçimleri ile belirlenen 736 sandalyeye 18 ekleme yapılacaktır. Buna göre;

Bulgaristan	1
İspanya	4
Fransa	2
İtalya	1
Letonya	1
Malta	1
Hollanda	1
Avusturya	2
Polonya	1
Slovenya	1

İsveç	2
Birleşik Krallık	1

fazladan sandalye sahibi olacaktır. Bu sandalyelerin doldurulması için üye devletler kendi ulusal hukukları uyarınca ve doğrudan genel oyla seçilmiş olmaları şartıyla, gerekli kişileri belirleyeceklerdir.

Buna göre, aşağıda ilk sütunda Lizbon Antlaşması'nın 2009 başında yürürlüğe girmesi halinde Haziran 2009 seçimlerinde uygulanması öngörülen ama her halükarda ileriye yönelik olarak benimsenen sandalye sayıları, ikinci sütunda ise, Antlaşmanın öngörülen tarihte yürürlüğe girememesi sonucu uygulanan mevcut rakamlara yer verilmektedir.

Üye Devlet	2009 sonrası (öngörülen)	Mevcut Durum
Belçika	22	22
Bulgaristan	18	17 (+1)
Çek Cumhuriyeti	22	22
Danimarka	13	13
Almanya	96	99 (-3)
Estonya	6	6
Yunanistan	22	22
İspanya	54	50 (+4)
Fransa	74	72 (+2)
İrlanda	12	12
İtalya	72 (73)	72 (+1)
GKRY	6	6
Letonya	9	8 (+1)
Litvanya	12	12
Lüksemburg	6	6
Macaristan	22	22
Malta	6	5 (+1)
Hollanda	26	25 (+1)
Avusturya	19	17 (+2)
Polonya	51	50 (+1)
Portekiz	22	22
Romanya	33	33
Slovenya	8	7 (+1)
Slovakya	13	13
Finlandiya	13	13
İsveç	20	18 (+2)
Birleşik Krallık	73	72 (+1)

Avrupa Birliği Zirvesi (AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi)

AB Zirvesi, üye ülke devlet ve hükümet başkanlarının yanı sıra AB Zirvesi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanının katılımıyla oluşacak olup, “Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” de işleyişine katılacaktır. Zirvenin bir yasama organı olmama niteliği muhafaza edilmektedir. Zirvede kararlar eskiden de olduğu gibi kural olarak mutabakatla alınacaktır. Zirvenin kural olarak her altı ayda iki defa toplanması

öngörülmektedir. Zirvede bugün için uygulanmakta olan, altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine, zirveleri ve gündemi hazırlamakta katkı sağlayacak ve iki buçuk yıllık yenilenebilir biçimde en fazla beş yıl görevde kalacak bir “Başkan”ın nitelikli çoğunlukla atanması öngörülmüştür.

Zirve başkanı, Zirve toplantılarına başkanlık etmek ve gündemin hazırlanmasına katkıda bulunmak; Komisyon başkanı ile işbirliği içerisinde ve Genel İşler Konseyi çalışmalarını esas alarak Zirve çalışmalarının yapılmasını ve devamını sağlamak; Zirve üyeleri arasında uyum ve mutabakatın sağlanmasına çalışmak ve her Zirve toplantısı sonunda Avrupa Parlamentosuna rapor sunmak gibi yetki ve görevlere sahiptir. Zirve başkanının, herhangi bir ulusal görevde bulunmaması ve Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin yetkilerine halel getirmemek şartıyla, ortak dışışleri ve güvenlik politikası bakımından Birliği dışa karşı temsil edeceği öngörülmüştür. Dolayısıyla, Başkanın en önemli işlevlerinden biri, uluslararası platformda AB’yi temsil etmek olacaktır. Ancak “Başkan” üye devletler tarafından atama ile göreve gelecek ve büyük ölçüde simgesel bir görev icra edecek olup, Avrupa Birliği, ABD’de olduğu tarzda bir başkana sahip olacak değildir.

Avrupa Birliği Konseyi

Lizbon Antlaşmasında Konseyin yetkisi ile oluşum şekilleri ve Konseyde oylama usullerine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Burada Konseyin görev ve yetkileri, “Parlamento ile birlikte yaşamaya ve bütçeye ilişkin faaliyetler” ile “Antlaşmada belirtildiği şekilde politika oluşturma ve koordinasyonu yerine getirmek” olarak düzenlenmiştir. Konseyin, “üye ülkelerin, oy kullanmaya yetkili bakan seviyesindeki temsilcilerinden oluşacağı” da Antlaşmanın aynı maddesinde hükme bağlamıştır. Bu anlamda mevcut düzenlemelerden herhangi bir farklılık söz konusu değildir.

Dolayısıyla AB Konseyinin görev ve yetkilerinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama işlevini ve bütçe yapma görevini yerine getirmeye devam edecektir. Kararları nitelikli çoğunlukla alması öngörülmüştür. Bu çerçevede oybirliği uygulaması da ancak istisna niteliğini taşıyacak, Lizbon Antlaşmasında açıkça belirtilmesi halinde bu yönetime başvurulacaktır. AB Konseyi “Genel İşler Konseyi” ve “Dışışleri Konseyi” adı altında ayrı kompozisyonlarla toplanacak; bunlara yenileri eklenebilecektir. Bu çerçevede Genel İşleri Konseyinin “Yasama Konseyi” olarak faaliyet göstermesi öngörülmektedir. AB Konseyi’nin Başkanlığı görevi, “Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” tarafından yürütülecek Dışışleri Konseyi haricinde, 18 aylık sürelerle 3 üye devletten oluşan takımlar halinde rotasyon usulüyle yerine getirilecektir.

Rotasyon prensibinin ne şekilde işleyeceğine ilişkin Bildiri uyarınca Dışışleri Konseyi dışındaki Konsey başkanlıkları, önceden belirlenmiş ve üç üye ülkeden oluşan takımlar tarafından 18 aylık bir süre için üstlenilecektir. Söz konusu takımların belirlenmesinde eşit rotasyon usulü uygulanırken, üye ülkeler arasındaki farklılıklar ve Birlik içerisindeki coğrafi denge göz önünde bulundurulacaktır. Bu takımlara dâhil her üye devlet, Dışışleri Konseyi dışındaki Konseylere altı aylık bir süre için başkanlık edecek, takımı oluşturan diğer üye ülkeler, başkanlığı elinde bulunduran üye ülkeye tüm sorumluluklarında, ortak bir program dâhilinde yardımcı olmakla yükümlü olacaklardır. Takımları oluşturan üye ülkelerin, kendi aralarında alternatif düzenlemeler yapabileceği de aynı düzenleme ile kabul edilmektedir.

Bunların dışında Konseyin işleyişi ile ilgili önemli bir yenilik, Konseyin, yasama tasarruflarına ilişkin müzakere ve oylamalar sırasında kamuya açık şekilde faaliyet

göstereceğine dair getirilen düzenlemedir. Bu itibarla, her Konsey toplantısının Birliğin yasama tasarruflarına ilişkin olan ve olmayan tartışmalar olmak üzere ikiye ayrılması öngörülmüştür. Konseyin kamuya açık şekilde toplanmasının Antlaşmalara dâhil edilmesi, Konsey çalışmalarında şeffaflığın sağlanması bakımından önemli bir adım olarak nitelendirilmektedir.

Avrupa Komisyonu

2014 yılına dek AB'ye üye her devletin Komisyonda bir komiser bulundurması, 2014 tarihinden sonra ise üye devlet sayısının 2/3'ü oranında (muhtemelen 18 ya da 20) komiserden oluşan bir yapıya geçilmesi üzerinde uzlaşılmıştı. Bu alanda üye devletler arasında eşitliğe dayalı, demografik ve coğrafi konumlarını yansıtan bir rotasyon sisteminin benimsenmesi hükmü Lizbon Antlaşmasında yer almakla birlikte, sistemin işleyiş esaslarının daha sonra düzenleneceği belirtilmekteydi. Ancak, İrlanda'da 2008 Haziranında yapılan referandumun olumsuz sonuçlanması üzerine, İrlanda halkını ikna etmek için bulunan çözümlerden biri her üye devlete bir komiser uygulamasına devam etmek olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla bu alanda mevcut uygulamanın korunması söz konusu olabilecektir.

Komisyonun yetki ve görevlerinde ise önemli bir değişikliğe yer verilmemekte; bağımsız çalışacağı, siyasi bakımdan Avrupa Parlamentosuna tabi olacağı ve Parlamento tarafından güvensizlik oyuyla heyet halinde görevden alınabileceği; yürütme, idari denetim, bütçenin ve fonların uygulanması, yasama önerilerini hazırlama gibi konularda yetkili ve görevli olacağı şeklindeki hali hazırdaki konumu büyük ölçüde korunmaktadır.

Avrupa Komisyonu Başkanının atanma yönteminde ise önemli bir değişikliğe gidilerek Komisyona bir ölçüde de olsa demokratik meşruiyet ve siyasi eğilim kazandırma çabasına girişildiği göze çarpmaktadır. Bu çerçevede, Komisyon Başkanı, Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki siyasi eğilimler dikkate alındıktan ve gerekli danışmalarda bulunulduktan sonra belirlenecek bir adayın Avrupa Parlamentosuna sunulması ve Parlamentonun üyelerinin çoğunluğu ile bu kişiyi ataması ile belirlenecektir. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından Zirve'nin nitelikli çoğunlukla Avrupa Komisyonu Başkanı adayını Parlamentaoya bildirmesi, bu adayın Parlamentodan onay alması halinde Komisyon başkanlığı görevini 5 yıl için üstlenmesi öngörülmüştür. Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği adayların arasından Komisyon Başkanı tarafından seçilecek, bu seçimin ardından Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla ve Komisyon Başkanının onayını da alarak atanan "Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" de dâhil olmak üzere Komisyonun tamamı heyet halinde Avrupa Parlamentosunun onayına sunulacaktır.

Lizbon Antlaşmasında getirilen yeniliklerle hem Komisyon Başkanının yetki ve sorumluluğu ulus devletlerdeki başbakanlık makamına biraz daha benzetilmeye çalışılmış, hem de Başkanın bir ölçüde de olsa Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi ve atanmasıyla Komisyonun tamamının ve genel olarak Avrupa bütünleşmesinin demokratik tabanı ve demokratik meşruiyeti artırılmış olmaktadır. Ancak yine de son tahlilde Komisyonun atama ile göreve gelen bir organ olma niteliği büyük ölçüde korunmaktadır.

Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi

Zirvenin, nitelikli çoğunlukla Avrupa Komisyonu Başkanının da görüşünü alarak bir "Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" ataması öngörülmüştür. Böylece, Anayasal Antlaşmada öngörülen "Birlik Dışışleri Bakanı" makamı ve yetkileri korunurken,

adı “Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” olarak değiştirilecektir. Dış politika konusundaki temel yetkinin ve sorumluluğun üye devletlere ait olduğu ile Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikasının ve bu alandaki prosedürlerin kendine özgü niteliği de Antlaşmada ayrıca vurgulanmaktadır.

Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi;

- Birliğin ortak dış ve güvenlik politikası ile ortak güvenlik ve savunma politikasını yürütecek ve söz konusu politikaların geliştirilmesine önerileri ile katkıda bulunacak;
- Ortak dış ve güvenlik politikasına dair hususlar bakımından Birliği temsil edecek ve Birlik adına üçüncü kişilerle siyasî diyalog kurarak, uluslararası örgütler nezdinde ve uluslararası konferanslarda Birlik adına söz sahibi olacak;
- Dışışleri Konseyine başkanlık edecek;
- Komisyon başkan yardımcılarında biri sıfatıyla Komisyonda görev alacaktır.

Komisyon başkan yardımcılığına dair görevi çerçevesinde söz konusu Temsilci, Birliğin dış faaliyetleri bakımından tutarlılığın sağlanmasına çalışacak, dış ilişkilere dair yükümlülüklerini yerine getirecek ve Birliğin dış faaliyetlerinin diğer boyutlarının koordinasyonunu sağlayacaktır. Temsilcinin Komisyon içerisindeki yükümlülükleri bakımından, -diğer görev ve yetkilerine dair hükümlere uygun olmak kaydıyla- Komisyon usulleri ile bağlı olması öngörülmüştür.

Birlik Dışışleri ve Güvenlik Yüksek Temsilcisine ortak dış ve güvenlik politikasına dair görevlerini yerine getirirken Avrupa Dış Faaliyetler Servisi yardımcı olacaktır. Söz konusu servisin oluşumu ve işleyişine ilişkin düzenlemelerin, Yüksek Temsilcinin önerisi üzerine Konsey tarafından, Parlamente'ya danışılmak ve Komisyonunun onayı alınmak suretiyle verilecek bir karar ile yapılması öngörülmüştür. Avrupa Dış Faaliyetler Servisinin üye ülkelerin diplomatik servisleriyle işbirliği içerisinde çalışması ve Konsey Genel Sekreterliği ile Komisyonun ilgili birimlerinden gelen temsilcilerden ve üye devletlerin diplomatik memurlarından oluşması öngörülmüştür.

Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını yürütecek olan Yüksek Temsilci, aynı zamanda, Komisyon Başkan yardımcılarında birisi olacaktır. Böylelikle halen Javier Solana'nın yürütmekte olduğu ODGP Yüksek Temsilciliği görevi Komisyon bünyesinde tanımlanmış, Komisyonun dış ilişkilerden sorumlu komiserliği de bu sıfat altında toplanmış, AB'nin dış politikasının tek elden ve tek sesle, eşgüdümlü biçimde yürütülmesi hedeflenmiştir.

Nitelikli Çoğunluk İlkesi

Lizbon Antlaşmasıyla nitelikli çoğunluk usulü temel oylama yöntemi olacaktır. Bu usulün uygulama alanı Lizbon Antlaşması ile 40'dan fazla yeni alana genişletilmiş, ancak dış politika, savunma, yeni üye kabulü gibi alanlarda kural olarak oybirliği prensibi korunmuştur. 1987 tarihli Avrupa Tek Senedinden bu yana gerçekleştirilen her Antlaşma değişikliği ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli çoğunluk uygulaması Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin temel karar yöntemi haline getirilmektedir. Zirve'de veya AB Konseyi'nde bir kararın alınabilmesi için, olumlu oyların üye ülkelerin %55'ini, Birlik toplam nüfusunun %65'ini temsil etmesi ve en az 15 üye devletten gelmesi şartı öngörülmüştür. Bloke edici azınlık ise nüfus kriteri dikkate alınmak kaydıyla en az 4 üye devlet olarak belirlenmiştir. Karar önerisinin Komisyondan ya da “Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi”nden gelmemesi halinde ise, olumlu oyların üye devletlerin %72'sini, Birlik toplam nüfusunun da %65'ini temsil etmesi gerekmektedir.

Kararın Zirve’de nitelikli çoğunlukla alınması halinde de aynı hükümler uygulanacaktır. Bu itibarla, bütünleşmenin başlangıcından bu yana uygulanan ve son olarak Nice Zirvesinde büyük pazarlıklar sonucu genişlemenin ardından uygulanacak biçimiyle öngörülen ağırlıklı oy sistemine 2014-2017 yılları itibariyle aşamalı biçimde son verilmesi tasarlanmaktadır.

Lizbon Antlaşması ile öngörülen düzenleme çerçevesinde Anayasal Antlaşma ile getirilen nitelikli çoğunluk yöntemi muhafaza edilmiş olacak, ancak bu yöntemin uygulanması 2014 yılına kadar ertelenecek; 2017 yılına kadar da aşamalı bir biçimde ve belli kurallar çerçevesinde uygulamaya konacaktır.¹ Nitelikli çoğunluğun uygulandığı alanlar, özellikle hukuk alanında polis ve adli işbirliği bakımından genel kural haline gelecek²; cezai konularda polis ve adli işbirliği alanına da genişletilecek³; ancak İngiltere’ye bu alanda opt-out imkânı tanınacaktır.

Yasama alanında uluslararasıüstlüğü ve etkinliği artırma amacını taşıyan söz konusu Lizbon Antlaşması düzenlemeleri, özellikle Avrupa Birliğinde küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan güç dengesi arayışlarının da önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

Nitelikli Çoğunluk Sisteminin Uygulanmasına İlişkin Ayrıntılar

- Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden, 1 Kasım 2014 tarihine kadar olan sürede, Nice Antlaşmasıyla getirilen ve ağırlıklı oy esasına dayanan sistem yürürlükte kalacak;

- 1 Kasım 2014’ten itibaren ise, “oy- ülke- nüfus çoğunluğu” olmak üzere üç kriteri esas alan yeni sistem benimsenecektir:

- Nitelikli çoğunluk ile karar alınabilmesi için, üye ülkelerin %55’inin olumlu oy kullanması ve söz konusu oyların en az 15 üye devlet tarafından verilerek, Birlik toplam nüfusunun %65’ini temsil etmesi gerekmektedir. Bu durumda, engelleyici azınlık, en az dört üye ülkeden oluşacaktır.
- Konseyin, Komisyon önerisi ya da Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin önerisi ile hareket etmediği durumlarda, nitelikli çoğunluk, AB nüfusunun %65’ini temsil etmek şartıyla, üye ülkelerin %72’sini ifade edecektir.
- Üye ülkelerin tamamının katılmadığı karar süreçleri bakımından ise, nitelikli çoğunluk ile karar alınabilmesi için, karara katılan üye ülkelerin toplam nüfuslarının %65’ini temsil etmek şartıyla, üyelerin %55’inin olumlu oy kullanması gerekmektedir. Bu durumda engelleyici azınlık ise, karar sürecine katılan üye ülkelerin toplam nüfusunun en az %35’ini temsil eden üye devlet sayısının bir fazlasından oluşacaktır. Konseyin, Komisyon ya da Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcinin önerisi üzerine hareket etmediği

¹ Lizbon Antlaşmasına ekli 4 numaralı Bildiri ile bu konuda Konseyin Lizbon Antlaşmasının imzasından itibaren 6 ay içinde nitelikli çoğunluk yönteminin uygulanması ve bloke edici azınlık ile ilgili 1 Kasım 2014-31 Mart 2017 arası geçiş dönemini ve 31 Mart 2017 sonrası uygulamayı içeren bir kararı alması öngörülmüş ve ilgili kararın metni antlaşmaya eklenmiştir. *Bkz. Declaration on Article 9c(4) of the Treaty on European Union and Article 205(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Draft Declarations, CIG 3/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007.* 2014-2017 arasında üye devletler ağırlıklı oy oranlarına dayalı eski nitelikli çoğunluk yönteminin uygulanmasını talep edebilecekler; karar alınmasını engelleyici azınlığın oluşumuna yönelik kolaylaştırıcı etki doğuran karmaşık bir formülün uygulanmasına yönelik özel hüküm de yine 2017 yılına kadar farklı, bu dönemden sonra farklı bir hesaplama bağli olarak geçerli olacaktır. Böylece bir bakıma 1994 tarihli *Ioannina* uzlaşısı varlığını sürdürecektir.

² Bu alan genel olarak ortak karar usulü ve nitelikli çoğunluk yöntemlerinin uygulandığı alanlar kapsamına alınacaktır.

³ Bu alanda arzu eden üye devletlerin daha fazla bütünleşmeye gitmelerine imkân tanıyacak bir mekanizmanın oluşturulması da öngörülmektedir.

durumlarda ise, nitelikli çoğunluk, karara katılan devletlerin toplam nüfuslarının %65'ini temsil etmek şartıyla, söz konusu üye ülkelerin %72'siyle sağlanmış olacaktır.

- 1 Kasım 2014 ile 31 Mart 2017 tarihleri arasında geçerli olacak geçiş sürecinde, üye devletlerden biri, somut bir öneriye ilişkin kararın Lizbon Antlaşmasında kabul edilen sisteme göre değil, Nice Antlaşması ile kabul edilen prensipler çevresinde alınmasını talep edebilecektir.

- Hükümetlerarası Konferansın sonuç bildirisine ekli 7 numaralı Bildiri uyarınca Ioannina Uzlaşısı çerçevesinde⁴ öngörülen yeni sisteme göre ise, Konseyde nitelikli çoğunluk esası ile yapılan oylamada, AB Antlaşmasının 16. maddesinin 4. paragrafının 1. bendinin ya da AB'nin İşleyişine Dair Antlaşmanın 238. maddesinin 2. paragrafının uygulanmasında söz konusu olacak engelleyici azınlığın, nüfus ya da üye sayısı itibarıyla,

- 1 Kasım 2014 ve 31 Mart 2017 tarihleri arasında, en az dörtte üçünü,
- 1 Nisan 2017 tarihi itibarıyla ise, en az %55'ini

temsil eden üye ülkeler tarafından, yapılacak düzenlemeye muhalif kalınması durumunda, Konsey, durumu tartışacak, makul bir süre içerisinde ve Birlik hukuku tarafından öngörülen süre sınırlamaları dikkate alınarak, düzenlemeye muhalif kalan üye ülkelerin itirazlarına tatmin edici çözümler bulunmaya çalışılacaktır. Bu amaçla, Konsey başkanının, Komisyon başkanı ve Konsey üyelerinin yardımlarıyla, Konseyde geniş bir anlaşma zemini hazırlamak üzere tüm önlemleri alması beklenmektedir.

2014 ve belli oranda da 2017'ye kadar geçerli olacak ağırlıklı oy oranları ise aşağıdaki gibidir:

Belçika	12
Bulgaristan	10
Çek Cumhuriyeti	12
Danimarka	7
Almanya	29
Estonya	4
İrlanda	7
Lüksemburg	4
Macaristan	12
Malta	3
Hollanda	13
Avusturya	10
Polonya	27
Portekiz	12
Yunanistan	12
İspanya	27
Fransa	29
İtalya	29
GKRY	4
Letonya	4
Litvanya	7
Romanya	14
Slovenya	4

⁴ İsmi 1994 yılında Yunanistan'ın Ioannina kentinde yapılan bir dışişleri bakanları gayri resmî toplantısından alan söz konusu uzlaşısı, Konseyde nitelikli çoğunluk ile alınacak karara karşı engelleyici azınlığın oluşturulmaması durumunda dahi, bu kararın alınmasına karşı olan üye ülkelerin talebiyle, oylamaya son verilmesi ve belli bir süre içerisinde üye ülkeler arasında uzlaşma sağlanmaya çalışılmasına dayanır.

Slovakya	7
Finlandiya	7
İsveç	10
Birleşik Krallık	29

Ortak Karar Usulü

Maastricht Antlaşması ile getirilen ve 1993 yılından beri uygulanarak AB Konseyi ile Avrupa Parlamentosunu yasama sürecinde “ortak” ya da “eşit” konumuna getiren ortak karar usulünün Amsterdam ve Nice Antlaşmalarında uygulama alanının arttırılması eğilimine devam edilmesinden sonra Lizbon Antlaşması ile esas ya da olağan yasama yöntemi haline getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, danışma ve uygun görüş (onay) usulleri istisna niteliğinde olacaklar ve ancak Lizbon Antlaşmasında açıkça belirlendikleri durumlarda uygulanacaklar; işbirliği usulü ise tamamen terk edilecektir.

Yasama alanında Avrupa Parlamentosunun, dolayısıyla bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesinin yanı sıra bu alanda atılan adımlar uluslarüstülüğün güçlendirilmesine de hizmet edecek niteliktedir. Bundan başka, farklı ve çeşitli yasama usullerinin bir arada mevcudiyetinin yarattığı karmaşanın da en azından bir ölçüde önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Yargı Mekanizması

Bütünleşmenin yargısal yapısında Nice Antlaşması ile meydana getirilen değişiklikler Lizbon Antlaşmasında da genel olarak muhafaza edilmekte; önemli kurumsal ve yapısal değişikliklere gidilmemektedir. Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın Adalet Divanı, Genel Mahkeme (eski adıyla İlk Derece Mahkemesi) ve uzmanlık mahkemelerinden oluşması öngörülmektedir.

Yetki Katalogu

Nice ve Laeken Zirvelerinin Sonuç Bildirilerinde Avrupa’nın geleceğine ilişkin reforma tabi tutulması gerektiği belirtilen hususlardan biri olan Birliğin yetkilerinin açıkça belirlenmesi ve sınıflandırılması konusunda da Lizbon Antlaşması ile önemli bir adım atıldığı görülmektedir. Birliğin yetkilerinin Anayasal Antlaşmadaki sınıflandırması büyük ölçüde muhafaza edilmekte; buna karşılık yetkisinin sınırları daha güçlü şekilde ifade edilmektedir.⁵ Ayrıca Birlik düzeyinde kullanılmayan ya da kullanılması artık uygun görülmeyen yetkilerin üye devletlere iadesi ile ilgili bir Antlaşma değişikliğine gidilebileceğine dair bir hükmün de Lizbon Antlaşmasına geçirildiği görülmektedir.

Bu çerçevede, AB’nin yetkileri “münhasır” ve “paylaşılan” yetki alanlarının yanı sıra, “ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu”, “Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası” ile “destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı eylem alanları” şeklinde sınıflandırılmakta, her alana giren konular sayılarak yetkilerin niteliği açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

AB’nin yetki alanlarının daha açık belirlenmesi ihtiyacına cevap vermesi beklenebilecek bu düzenlemenin uygulamada alacağı şekil belirleyici olacaktır. Bu çerçevede belirtilmesi

⁵ Lizbon Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 5, paragraf 2 açıkça Birliğe transfer edilmeyen alanlarda yetkinin üye devletlerde olduğunu vurgulamaktadır.

gereken önemli bir husus da, Antlaşmaların özgün metninde de yer alıp bugün için de mevcut olan “yetki ihdas etme yetkisi normu” olarak isimlendirilecek hükmün⁶ Lizbon Antlaşmasında da muhafaza edilmekte olduğudur.⁷ Dolayısıyla, Avrupa Birliği, belirtilen yetki alanlarını amaçlarının gerektirmesi durumunda, belli ilkelere tabi olarak da olsa, genişletebilecektir.

Bu çerçevede önemli bir husus da Adalet Divanı içtihadı ile 1960’ların başından beri kabul edilen ve uygulanan Topluluk hukukunun ulusal hukukla çatışması durumunda önceliğe sahip olduğu, yani “Topluluk hukukunun önceliği” ilkesinin ilk defa Antlaşmalara geçirilerek anayasal bir temele oturtulacak olmasıdır. Ancak bu bakımdan Lizbon Antlaşması ile Anayasal Antlaşma arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Anayasal Antlaşmanın, metin içinde açık bir hüküm olarak yer verdiği “Birlik hukukunun önceliği ilkesi”, Lizbon Antlaşmasının bir hükmü olmaktan çıkarılmakta; buna karşılık, Adalet Divanının bu alandaki yerleşik içtihadına saygıyı vurgulayan bir Bildiri’nin Antlaşma metnine eklenmesi gibi bir uygulamaya gidilmektedir. Hukuki sonuçları ve etkisi bakımından bugünkü durumun devamı anlamına gelen bu tercih, siyasi bakımdan bütünleşmenin uluslarüstü yönünün çok da fazla vurgulanmamasına yönelik gayreti göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Subsidiarite (Katmanlı Yetki) ve Orantılılık İlkeleri Hakkında Protokol

Anayasal Antlaşmada yer alan ve Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarına Maastricht Antlaşması ile giren subsidiarite (katmanlı yetki) ve orantılılık ilkelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin Amsterdam Antlaşmasına ekli mevcut protokolün, Lizbon Antlaşmasında da büyük ölçüde muhafaza edildiği görülmektedir. Bu çerçevede, önemli bir yenilik, üye devletlerin ulusal parlamentolarına, Komisyonun yasama önerilerinin subsidiarite ilkesine uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkının sağlanmış olmasıdır. Söz konusu görüş kapsamında ulusal parlamentolar, ilgili önerinin subsidiarite ilkesine neden uygun olmadığını gerekçeleri ile belirtme imkânına kavuşmaktadır. Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Komisyon bu görüşleri dikkate alacaktır. Bu nitelikteki gerekçeli görüşlerin üye devlet parlamentolarının üçte biri tarafından verilmiş olması halinde Komisyon önerisini yeniden gözden geçirecektir. Bu gözden geçirmenin sonucunda Komisyon önerisini olduğu gibi muhafaza etme, değiştirme veya geri çekme tercihlerinden birini kullanacak ve kararını gerekçelendirecektir. İlgili görüşün ulusal parlamentoların yarıdan fazlası tarafından verilmesi halinde Komisyonun önerisini gözden geçirmesi, yeniden gerekçelendirmesi ve önerinin Avrupa Parlamentosunda kullanılan oyların çoğunluğu ya da AB Konseyinde %55 çoğunluk oyu ile reddedilmesi imkânı da Lizbon Antlaşmasında öngörülmektedir. Bundan başka, ulusal parlamentolar AB tasarruflarının subsidiarite ilkesine uygunluğunun yargısal denetiminde de rol sahibi kılınmaktadır.

Ulusal parlamentoların yasama önerilerini önceden incelemek için sahip olacakları süre Anayasal Antlaşmada öngörülen 6 haftadan, Lizbon Antlaşması ile 8 haftaya çıkarılacak; Komisyon önerilerinin subsidiarite ilkesine uygunluğu bakımından ulusal parlamentoların itirazda bulunma mekanizmalarında yukarıda belirtilen bazı güçlendirmeler yapılacaktır.

Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol

Nice ve Laeken Zirvelerinde yayınlanan Avrupa Birliğinin Geleceği Bildirilerinde de öngörüldüğü üzere ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecine katılımlarının ve rollerinin güçlendirilmesi, özellikle yetki ve demokratik meşruiyet sorunları açısından, önem

⁶ Amsterdam Antlaşması ile değişik AT Antlaşması madde 308.

⁷ AB’nin İşleyişine Dair Antlaşma madde 352.

taşımaktadır. Bu amaçla Amsterdam Antlaşmasına ekli Protokol'ün Anayasal Antlaşmada olduğu üzere, çok büyük değişikliklere gidilmeksizin Lizbon Antlaşmasına da dâhil edildiği görülmektedir. Bu çerçevede, Komisyon tarafından hazırlanan tüm danışma dokümanları (yeşil ve beyaz kitaplar) yayınlandıkları tarihte üye devletlerin ulusal parlamentolarına gönderilecektir. Bundan başka, Avrupa Parlamentosuna ve AB Konseyine sunulan tüm yasama önerileri de aynı anda ulusal parlamentolara iletilecektir. Önemli bir yenilik olarak, ulusal parlamentolar, Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Komisyona bir yasama önerisinin subsidiarite ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebileceklerdir. Bundan başka, bir yasama önerisinin ulusal parlamentolara gönderilmesi ile yasama sürecinde AB Konseyi tarafından karara bağlanmak üzere gündeme alınması arasında en az 8 haftalık bir sürenin geçmesi öngörülmektedir. Konseyin yasama amaçlı müzakerelerinin tutanakları da gündem ve sonuçlar ile birlikte ulusal parlamentolara iletilecektir.

Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine ilişkin düzenlemelerin ortaklaşa kararlaştırılması ve üye devletlerin ulusal parlamentolarının Avrupa Birliği işlerinden sorunlu komisyonlarının düzenli işbirliği platformu niteliğindeki COSAC oluşumunun devamı da Lizbon Antlaşmasında öngörülmektedir.

Avrupa Birliğinin Hukuki Tasarrufları

Anayasal Antlaşma ile Birliğin hukuki tasarrufları yeniden tanımlanıp adlandırılmıştı. Buna göre, bugün için “tüzük” adını alan tasarruflar “Avrupa Yasası”, “direktif”ler “Avrupa Çerçeve Yasası”, “karar”lar ise “Avrupa Kararı” olarak adlandırılacaktı. Bunun dışında bağlayıcı olmayan tasarruf türleri olarak görüş ve tavsiyeler de devam etmekteydi. Ayrıca idari düzenlemeler, delege edilmiş tüzükler, Avrupa tüzükleri gibi uygulama tasarrufları çıkarılması imkânı da Anayasal Antlaşma ile AB kurumlarına tanınmaktaydı.

Lizbon Antlaşması ise, üye devletlerin bir kısmında Birliğin devlet benzeri niteliğini vurguladığı gerekçesiyle tereddütlere neden olan “Avrupa Yasaları”, “Avrupa Çerçeve Yasaları” “Avrupa Kararları” şeklindeki terminolojiden vazgeçerek, şu anki “tüzük”, “direktif”, “karar” terminolojisine geri dönmektedir. Yine de bu işlemlerin yasama tasarrufu niteliklerinin vurgulanmasının ve idari tasarruf nitelikli “delege edilmiş tasarruflar” ve “uygulama tasarrufları” gibi işlemlerden farklarının ortaya konmasının da Lizbon Antlaşması tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiye ve görüşler de yine mevcudiyetlerini devam ettirecektir.

Demokratik İlkeler Hakkında Hükümler

Lizbon Antlaşmasının “Demokratik İlkeler Hakkında Hükümler” başlığını taşıyan bölümünde ise Birlik vatandaşlarının eşitliği, temsili ve katılımcı demokrasi ile saydamlığın sağlanması ilkelerinin önemi vurgulanmakta, Avrupa çapında siyasi partilerin örgütlenmesinin bütünleşmenin geleceği açısından taşıdığı önem, daha önceki Antlaşma metinlerinde ifade edildiğinin çok da ötesine gitmeyen bir biçimde belirtilmektedir. Anayasal Antlaşma ile öngörülüp Lizbon Antlaşması ile de muhafaza edilen ve önemli olarak değerlendirilebilecek bir yenilik, birden çok sayıda üye devletten yurttaşlarca toplanacak en az 1 milyon imzalı bir dilekçe ile Komisyonun yasama önerisi sunmaya davet edilmesi imkânı olarak göze çarpmaktadır.

AB Temel Haklar Şartı

Lizbon Antlaşmasının Anayasal Antlaşmadan en önemli farklarından biri Anayasal Antlaşma ile Antlaşma metninin ikinci bölümü haline getirilen “AB Temel Haklar Şartı”nın, Lizbon Antlaşmasının bir parçası olmamasıdır. Buna karşılık, Lizbon Antlaşması AB Antlaşması madde 6’da AB Temel Haklar Şartına atıfta bulunulması şeklinde bir çözüme yer vermektedir. Buna rağmen Şartın hukuki bağlayıcılık kazanması bu yöntemle de mümkün olacağından hukuki açıdan Anayasal Antlaşmada öngörülene kıyasla önemli bir değişiklik olmayacaktır. Nitekim, maddede de Temel Haklar Şartının antlaşmalarla eşit hukuki statüye sahip olacağı belirtilmektedir.

Özellikle vurgulanan, Şartın Birlik kurumlarına yönelik olduğu ve sadece Birlik hukukunun uygulanma alanlarında geçerli olacağı; Birliğe herhangi bir yeni yetki tanınması anlamına gelmeyeceğidir. Bunun yanında İngiltere’nin, Polonya’nın ve belli bakımlardan Çek Cumhuriyeti’nin özel bir Protokolle Şartın ulusal mahkemelerde ileri sürülebilir haklar yaratma niteliğini kendi hukuk düzeni bakımından reddettiklerinin ve böylece Temel Haklar Şartından da bir çeşit opt-out imkânına kavuştuklarının belirtilmesi gerekmektedir.

AB’nin Temel Değerleri, Üyelik Haklarının Askıya Alınması, Üyelikten Çekilme, Genişleme ve Antlaşmaların Tadili

Lizbon Antlaşması ile AB’nin temel değerleri, insanlık onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlık hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı olarak belirlenmiştir. Ayrıca üye devletlerin çoğulculuk, ayrımcılıkla mücadele, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliği ilkeleri üzerine inşa edilmiş bir toplum olma değerlerini paylaştığı vurgulanmıştır.

Avrupa Birliği’nin temel değerlerinin ihlal edilmesi riski ile karşılaşılması durumunda Birlik karar organlarının bu riski oluşturan ülkenin üyelik haklarının askıya alınması konusunda karar verebilmesine imkân sağlayan, Amsterdam Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması hükmü⁸ Lizbon Antlaşmasında da yer almaktadır.

Önemli bir yenilik ise, Birliğe üye ülkelere Zirve’ye önceden bildirim yoluyla ve bir uluslararası antlaşma çerçevesinde üyelikten çekilme hakkının tanınmış olmasıdır. Üyelikten çekilme antlaşması Birlik adına, Avrupa Parlamentosu’nun da onayı alındıktan sonra, AB Konseyi tarafından imzalanacaktır.

Bu husus, bugüne kadar üyelikten çekilme imkânının hukuki bir mekanizma ile tanınmadığı Avrupa bütünleşmesi açısından tartışmalı sonuçlar doğurabilecek nitelikte, son derece önemli bir değişikliktir. Bir yandan gittikçe derinleşen Avrupa bütünleşmesi içinde kalmayı arzu etmeyen ülkelere çıkış imkânı sağlamak ve bu olasılığın mevcudiyetinin bile gerilimi azaltmak ve ilgili ülkeleri bütünleşme içinde tutmak açısından bir teşvik oluşturacağı temeline dayandırılan bu uygulamanın, öte yandan da gittikçe derinleşen bir Birlik içinde ortak çıkarların azamileştirilmesi esası üzerine inşa edilmiş Avrupa Birliği’ni sadakat ve ortak kader arayışından uzaklaştırma tehlikesi taşıdığı belirtilebilir.

Genişleme konusunda, ilgili antlaşma hükmünde üyeliğe ehil olma koşullarına ilişkin Zirve Kararlarına atıfta bulunulması ile Birliği’nin değerlerine saygı ve bunları geliştirme idealine

⁸ AB Antlaşması madde 7, Lizbon Antlaşması ile bazı ufak değişikliklere uğramış olmakla birlikte prensip olarak büyük ölçüde muhafaza edilmiştir.

bağlılığın bir üyelik kriteri haline getirilmesi şeklinde bir eklemeye yer verilmesi öngörülmektedir. Bir ülkenin Birliğe üyelik müracaatında bulunması halinde Avrupa Parlamentosuna ve ulusal parlamentolara bildirimde bulunulması da gerekecektir.

Antlaşmaların değiştirilmesi ile ilgili hükümde ise, altı özellikle çizilen, Birliğin yetkilerini arttırmanın yanı sıra daraltmaya ya da azaltmaya yönelik tadil antlaşmalarının da söz konusu olabileceğinin açıkça ifade edilmesidir. Bundan başka, aynı hükümde Antlaşma değişikliklerinin olağan ve basitleştirilmiş olmak üzere iki farklı usulde yapılacağı da öngörülmektedir. Parlamento, her iki usul bakımından da üye ülkeler ve Komisyonun yanı sıra Antlaşma değişikliğine dair öneri sunabilme hakkına sahiptir. Ayrıca, olağan usulde, Zirve tarafından Antlaşma değişikliklerine dair önerilerin tartışılacağı bir Konvansiyon oluşturulmasına dair kararın alınmasından önce, basitleştirilmiş usulde ise, Zirve tarafından Antlaşma değişikliklerin yapılmasına dair kararın alınabilmesi için Parlamenteoya danışılması öngörülmüştür.