

## LİZBON ANTLAŞMASI SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ

**Dr. Ahmet M. GÜNEŞ, LL.M.(Münster)\***

### ÖZET

AB üyesi yirmi yedi ülkenin devlet ve hükümet başkanları tarafından 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği için yeni bir hukuki temel öngörmektedir. Birlik organlarını daha şeffaf ve etkili bir duruma getirme, Birliğin aldığı kararların demokratik meşruiyetini artırma ve temel hakların Birlik alanında korunması konusunda iyileştirmeler sağlama, Lizbon Reform Antlaşması'nın erişmek istediği en önemli hedeflerdir. Bu bakımdan Lizbon Antlaşması, olumsuz neticelenen referandumlardan dolayı yürürlüğe giremeyen Avrupa Birliği Anayasa Antlaşması ile aynı amaçlara yönelmektedir. Lizbon Antlaşması, içerik bakımından da Avrupa Birliği Anayasa Antlaşması ile önemli ölçüde örtüşmektedir. Bu çalışmamızda, Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü önemli hukuki yenilikler ele alınacaktır.

### ANAHTAR KELİMELER

Lizbon Antlaşması, Avrupa Anayasa Antlaşması, AB-Anayasası, AB-Reform süreci

### DIE EUROPÄISCHE UNION NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

#### ZUSAMMENFASSUNG

Der am 13.12.2007 von den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnete und am 1.12.2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon stellt die Europäische Union auf eine neue rechtliche Grundlage. Der Reformvertrag von Lissabon soll vor allem die Transparenz und Effizienz der Organe, die demokratische Legitimation der Entscheidungen und den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene verbessern. Der Vertrag von Lissabon übernimmt daher die Funktion des gescheiterten Europäischen Verfassungsvertrages. Auch der Inhalt des Vertrages von Lissabon orientiert sich weitgehend am Europäischen Verfassungsvertrag. In dieser Abhandlung wird versucht, die wesentlichen rechtlichen Neuerungen des Vertrages von Lissabon eingehend zu erläutern.

#### SCHLÜSSELWÖTER

Vertrag von Lissabon, Europäische Verfassungsvertrag, EU-Verfassung, Reformprozess der EU

---

\* Öğr. Gör., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## I. Giriş

### A. AB Anayasa Antlaşması'ndan Lizbon Reform Antlaşması'na Giden Yol

13 Aralık 2007 tarihinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanan ve 1 Aralık 2009'da resmen yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla,<sup>1</sup> Avrupa Birliği'nin gelişim seyri yeni bir mecraya girmiştir. Lizbon Antlaşması bir bakıma, 2004 ve 2007 yıllarında yeni devletlerin katılımı ile üye sayısı on beşten yirmi yediye çıkan Avrupa Birliği'nin karşılaştığı sorunlara bir yanıt niteliğindedir.<sup>2</sup> Ancak Avrupa Birliği'nin bu son dönemde yaşadığı genişleme süreci ile karşı karşıya kaldığı sorunların çözümü yolundaki çabalarının daha eskiye dayandığı görülmektedir. 25 Ekim 2004 tarihinde Birlik üyesi ülkeler tarafından Roma'da imzalanan Avrupa Birliği Anayasa Antlaşması,<sup>3</sup> bu sorunlara kapsamlı bir çözüm arayışının ilk somut ifadesi olarak görülebilir. Fakat Avrupa Birliği'nin hedeflediği bütünleşme sürecini güvence altına alarak, son genişleme dalgası ile ortaya çıkan sorunların çözümünde kilit bir rol üstlenmesi beklenen bu anayasa taslağı, 2005 yılında Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumların olumsuz sonuçlanması nedeniyle yürürlüğe girememiştir.<sup>4</sup> Böylelikle, Avrupa Birliği'nin gerek iç işleyişini önemli ölçüde kolaylaştırması gerekse de 21. yüzyılda dünya politikasında daha güçlü bir aktör olarak boy göstermesi bakımından büyük önem atfedilen Avrupa Birliği Anayasası'ndan beklenen neticeler elde edilememiştir.

Ancak Avrupa Birliği bünyesindeki reform çalışmalarının sadece Lizbon Antlaşması ve Avrupa Birliği Anayasası'ndan ibaret olmadığını da belirtmek

<sup>1</sup> Tam adı: Avrupa Birliği'ne Dair Antlaşmayı ve Avrupa Topluluğu'nun Kuruluşuna İlişkin Antlaşmayı Değiştiren Antlaşma, ABl. 2007 Nr. C 306, s. 1. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=de> linkinden Lizbon Antlaşması'nın çeşitli Avrupa dillerindeki metnine erişmek mümkündür.

<sup>2</sup> Karş. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, s. 18; *Streinz/Ohler/Herrmann*, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, s. 16 vd.

<sup>3</sup> Tam adı: Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma, ABl. 2004 Nr. C 310, s. 1. İlgili antlaşmanın Türkçe metnine <http://www.abgm.adalet.gov.tr/euanayasa.pdf> adresinden erişilebilir. Avrupa Birliği Anayasası konusunda daha ayrıntılı olarak bkz. *Hobe*, *Europarecht*, N. 1049a; *Oder*, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasalcılık*, s. 226 vd.

<sup>4</sup> Avrupa Birliği Anayasası'nın Fransa ve Hollanda'daki halkoylamalarında reddedilmesinin temel nedenleri olarak, Avrupa Birliği'nin ulus-devletler üzerindeki gücünün artacak olması, bu anayasanın tanıtımına yönelik kampanyaların yetersizliği, üye devletlerin bu anayasaya karşı kayıtsızlığı, anayasa metninin çok uzun olması, karmaşıklığı ve ekonomi merkezli yaklaşımı gösterilmiştir. Ayrıca karş. *Terhechte*, *EuR* 2008, s. 145; *Schiffauer*, *EuGRZ* 2008, s. 1 vd.; *Fischer*, *Der Vertrag von Lissabon*, s. 17 vd.; *Streinz/Ohler/Herrmann*, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, s. 27 vd.

gerekir. Nitekim bütünleşmiş bir Avrupa düşüncesinin hayata geçirilmesi yolunda ilk önemli adımlar, Avrupa Birliği'nin kuruluşunu sağlayan Maastricht Antlaşması ile 1992 yılında atılmıştır. Amsterdam Antlaşması (1997) ve Nice Antlaşması (2001) ise, Maastricht Antlaşması'nı değiştiren ve tamamlayan hükümler getirerek, Avrupa bütünleşmesinin önündeki engelleri kaldırarak, bütünleşme sürecini hızlandırma gayesini gütmüştür. Bununla birlikte Avrupa Birliği Anayasası'nı kendinden önce gelen diğer düzenlemelerden ayıran en önemli özellik, bu anayasa taslağının çok geniş çapta ve köklü değişiklikler içermesidir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı teşkil eden Avrupa Birliği Anayasası, Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan kurucu antlaşmalar ile bugüne kadar onları değiştiren tüm antlaşmaları tek ve yeni bir metinde bütünleştirerek, Avrupa Birliğinin üç sütunlu yapısına son vermeyi amaçlamıştır. Avrupa Birliği Anayasası bu bağlamda, bir yandan öngördüğü kurumsal anlamdaki değişikliklerle Birliğin işleyişini kolaylaştırmayı ve demokratik meşruiyetini güçlendirmeyi, diğer yandan ise Birliğin politika alanını genişletmeyi amaçlamıştır. İçerdiği siyasi sembol ve terimlerle yeni bir devletin oluşumunu çağrıştıran Avrupa Birliği Anayasası ayrıca, 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşmasında kabul edilen Temel Haklar Şartı'nı da bünyesine dâhil etmiştir. Avrupa Birliği Anayasası bir bakıma, 90'lı yılların başında Doğu Bloğu'nun yıkılması ile birlikte yeni bir yapılanma ihtiyacının sonucu olarak Avrupa Birliği bünyesinde gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyulan reform taleplerinin en üst basamağını temsil etmekte idi.<sup>5</sup>

Avrupa Birliği Anayasası'nın on sekiz üye devlet tarafından onaylanmasına rağmen Fransa ve Hollanda'daki referandumlara takılarak yürürlüğe girememesi, anayasanın onay sürecinin Avrupa Birliği tarafından askıya alınmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda Avrupa Birliği, 2005 yılından itibaren bir düşünme sürecinin (*Reflexionsphase*)<sup>6</sup> içine girerek, Avrupa Birliği projesinin geleceğine ilişkin perspektiflerini somutlaştırmaya çalışmıştır.<sup>7</sup> Mart 2007'de Berlin'de gerçekleşen 50. yıl kutlamalarının sonunda imzala-

<sup>5</sup> Karş. *Luczak*, Die europäische Wirtschaftsverfassung als Legitimationselement europäischer Integration, s. 311 vd.; *Oppermann*, DVBl 2008, s. 474 vd.; *Streinz*, Europarecht, s. 21 vd.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, s. 19.

<sup>6</sup> Karş. *Streinz*, Europarecht, s. 22; *Schiffauer*, EuGRZ 2008, s. 2; *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, s. 19 vd.; *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, s. 46.

<sup>7</sup> Bu konuda daha detaylı olarak bkz. *Terhechte*, EuR 2008, s. 145 vd.; *Oppermann*, DVBl 2008, s. 474 vd.; *Luczak*, Die europäische Wirtschaftsverfassung als Legitimationselement europäischer Integration, s. 11 vd.

nan bir deklarasyonla bu düşünme sürecine resmen son verilmiş ve Haziran 2009'da gerçekleştirilecek Avrupa Parlamentosu seçimlerinden önce Avrupa Birliği'nin acilen ihtiyaç duyduğu reformların gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.<sup>8</sup> Avrupa Birliği reform süreci, böylece yeni bir başlangıç elde etmiştir. Haziran 2007'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde ise, ileride gerçekleştirilmesi planlanan reformların yolunu açacak Hükümetlerarası Konferans (HAK) üzerinde uzlaşa sağlanmıştır. Temmuz 2007'de toplanan bu konferansta, Avrupa Birliği Anayasası'nın yerini alacak bir reform antlaşmasının taslağı hazırlanmış ve bu taslak Portekiz'in dönem başkanlığı altında 13 Aralık 2007'de yirmi yedi üye devlet tarafından Lizbon'da imzalanmıştır.

### **B. Genel Hatlarıyla Lizbon Antlaşması ve Onay Süreci**

Avrupa Birliği'nin ekonomik, kültürel ve sosyal bütünleşme sürecine yeni bir ivme kazandırması hedeflenen Lizbon Antlaşması, Maastricht, Amsterdam ve Avrupa Birliği Anayasası Antlaşmaları'ndan farklı olarak, Avrupa Birliği için yeni bir antlaşma metni niteliğinde olmayıp, mevcut Avrupa Birliği Antlaşması'nı (ABA) ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'yı (ATA) değiştiren hükümler içermektedir. Lizbon Antlaşması bu nedenle, Avrupa Birliği Reform Antlaşması olarak da adlandırılmaktadır. Lizbon Antlaşması ile ABA'nın ismi muhafaza edilirken, ATA'nın ismi Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma (ABÇUİA) olarak değiştirilmiştir. Kurucu antlaşmaların isminde gerçekleştirilen bu değişikliklerin dışında, Avrupa Birliği'ne temel teşkil eden bu iki antlaşmanın metinlerinde de önemli değişiklikler yapılmış, antlaşmalara yeni hükümler eklenmesinin yanı sıra birçok maddenin numarası değiştirilmiştir. Lizbon Antlaşması'nda ayrıca, ABA ve ABÇUİA'nın aynı düzeyde olduğu ve Avrupa Birliği'nin tek bir tüzel kişiliğe sahip olduğu ifade edilmiştir. Avrupa Birliği Anayasası'nda öngörüldüğü gibi Lizbon Antlaşması'nda da, üç sütunlu yapı tek çatı altında birleştirilmiş; "Topluluk" ifadesi terk edilerek "Avrupa Birliği" adı altında tek bir kurumsal çerçeve oluşturulmuştur.

Lizbon Antlaşması esas olarak, bir önsöz (*Präambel*) ve 441 maddeden oluşmaktadır. Lizbon Antlaşması bunun yanı sıra, 37 protokol ve birçok ulusal veya ortak deklarasyon ile tamamlanmaya çalışılmıştır.<sup>9</sup> Sayısı 65'e varan bu

<sup>8</sup> Karş. *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, s. 27 vd.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, s. 18 vd.

<sup>9</sup> Avrupa Birliği Anayasası taslağı ise buna karşın, 448 madde, 36 protokol ve 2 ekten oluşmakta idi.

### *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği*

deklarasyonlar, hukuki bağlayıcılıktan yoksun olmakla birlikte, yargı organlarının yapacağı yorumlarda veya vereceği kararlarda yardımcı bir işleve sahiptir.<sup>10</sup> Esas olarak ABA ve ATA üzerine kurulu Lizbon Antlaşması, AB Anayasası Antlaşması'ndan farklı olarak AB Temel Haklar Şartı'nı içermemekte, bu şarta sadece atıfta bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması'nın 6. maddesinin 2. fıkrası ayrıca, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin tarafı olacağını belirtmektedir.

İçerik bakımından ise, Lizbon Antlaşması'nın çok küçük farklılıklar dışında 2004 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Anayasası'nın içeriğini aynen benimsediği görülür. Dikkat çeken bir diğer nokta, Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Birliği Anayasası'nda devletsel bir yapılanmayı çağrıştıracak şekilde kullanılan bazı kavramları kullanmaktan özellikle imtina etmesidir. Bunların başında, anayasa, bayrak ve marş gibi kavramlar gelmektedir. Zira genel kanı, Avrupa Birliği Anayasası'nın onay sürecinde sorunlar yaşanmasının en önemli nedeninin, Anayasa metninde yeni bir devletsel yapılanmayı çağrıştıracak ibarelerin varlığının Birlik vatandaşlarının ulusal devletlerin egemenliğini yitireceğine dair korkularını körüklediği olmuştur. Bu bağlamda Lizbon Antlaşması'nı pragmatik bir reform antlaşması olarak nitelemek yanlış olmayacaktır.<sup>11</sup> Birliğin daha demokratik, etkili ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması, Avrupa Birliği Anayasası'nda olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da erişilmek istenen en temel hedefler olarak belirlenmiştir.

Lizbon Antlaşması'nda yer alan hükümler, bu antlaşmanın yürürlüğe girebilmesini yirmi yedi üye devletin tamamının antlaşmayı onaylamasına bağlamıştır. Üye ülkelerin iç hukukları çerçevesinde bu antlaşmayı onaylayarak, antlaşmanın yürürlüğe girmesi için öngörülen en son tarih ise, 1 Ocak 2009 olarak belirlenmiş idi. Ancak, Lizbon Antlaşması'nın zorunlu olarak halkoylamasına sunulacağı tek ülke olan İrlanda da 12 Haziran 2008 tarihinde gerçekleştirilen referandumda alınan olumsuz sonuçlar, bu antlaşmanın planlanan tarihte yürürlüğe girmesine engel olmuştur.

Kasım 2009 itibarıyla, Lizbon Antlaşması'nın yirmi beş üye devletteki iç hukuk onay süreci tamamlanmış, iki devlette ise durum farklılık arz etmekte idi. İrlanda Anayasası hükümleri gereği, uluslararası antlaşmaların yürürlük kazanabilmesi için halkoylamasına sunulması gerekli olduğundan, başarısızlıkla sonuçlanan ilk referandumun ardından İrlanda, bu antlaşmayı 2 Ekim

<sup>10</sup> ABl. 2007 Nr. C 303, s. 2.

<sup>11</sup> Schwarze, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 1.

2009 tarihinde ikinci kez halkoylamasına sunmaya karar vermiştir. Lizbon Antlaşması'nın kaderini belirlemesi açısından hiç kuşkusuz büyük önem taşıyan bu halkoylaması olumlu sonuçlanmıştır. İrlanda'dan elde edilen bu sonuçlar, Avrupa Birliği'nin anayasa taslağının onay sürecinde yaşadığı hayal kırıklığının tekrarlanmasına da engel olmuştur. Halkoylamasının akabinde, İrlanda Altmeclisi 10 Ekim 2009 tarihinde Lizbon Antlaşmasını onaylamıştır. İrlanda Senatosu ve devlet başkanının da onayının alınması ile, 23 Kasım 2009 tarihinde Lizbon Antlaşması'nın İrlanda'daki iç hukuk onay süreci tamamlanmıştır. Lizbon Antlaşması'nın iç hukuk çerçevesinde onay sürecinin Kasım 2009 itibarıyla henüz tamamlanamadığı diğer bir ülke ise, Çek Cumhuriyeti idi. Gerçi bu tarihte Lizbon Antlaşması, Çek Cumhuriyeti'nin yasama organlarınca onaylanmış, ancak devlet başkanı tarafından henüz imzalanmamış idi. Burada belirtilmesi gereken diğer bir husus, 2 Ekim 2009 tarihinde İrlanda'da gerçekleşen referandumdan önce Lizbon Antlaşması'nın Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nin parlamentolarınca zaten onaylandığı, ilgili devlet başkanlarının ise, İrlanda'daki referandumun sonucuna göre bu antlaşmayı imzalayıp imzalamayacağına karar vereceğini belirtmiş olduğudur. Nitekim 10 Ekim 2009 tarihinde Polonya devlet başkanı, Lizbon Antlaşması'nı onaylamıştır. Çek Cumhuriyeti'nin devlet başkanı ise, ülkesine AB Temel Haklar Şartı konusunda ülkesine muafiyetler tanınmadıkça bu antlaşmayı onaylamayacağını belirtmiştir. Çek Cumhuriyeti devlet başkanının bu açıklamasından önce ise, Lizbon Antlaşması'nın ve bu antlaşmanın kabulüne ilişkin yasaların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Çek Cumhuriyeti anayasa mahkemesinde Eylül 2009'da iki dava açılmış idi. 29 Ekim 2009 tarihinde gerçekleşen zirvede Avrupa Birliği devlet ve hükümet başkanlarının Çek Cumhuriyeti'nin Temel Haklar Şartı konusunda talep ettiği muafiyetleri kabul etmesi ve Çek Cumhuriyeti anayasa mahkemesinin 3 Kasım 2009 tarihinde verdiği kararda Lizbon Antlaşması'nın anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varması, 3 Kasım 2009 tarihinde Çek devlet başkanının Lizbon Antlaşması'na onay vermesini sağlamıştır. 13 Kasım 2009 tarihinde ise, onay belgeleri Çek Cumhuriyeti tarafından depoziter devlete teslim edilmiştir. Yeni ABA'nın 54. maddesinin 2. fıkrası gereği Lizbon Antlaşması, antlaşmayı iç hukuku çerçevesinde onaylayan son devlet olan Çek Cumhuriyeti'nin onay belgesini teslim ettiği ayı takip eden ayın ilk günü, yani 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

## **II. Lizbon Antlaşması'nın Öngördüğü Yenilikler**

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği'nin gerek kurumsal yapısına gerekse de işleyişine dair çok köklü yenilikler getirmektedir. Çalışmamızın bundan

sonraki kısmında Lizbon Antlaşması ile öngörülen bu yenilikler farklı başlıklar altında daha ayrıntılı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

### **A. Birliğin Kurucu Antlaşmalarına İlişkin Yenilikler**

Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği adıyla tek ve yeni bir çatı altında birleştirilmesi, hiç kuşkusuz Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü en önemli yeniliktir. Lizbon Antlaşması'nın onaylanması ile yürürlüğe girmesi planlanan yeni ABA'nın (YABA) 1. maddesinin 3. fıkrası bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin temelini Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma'nın hükümlerine dayandığını ifade ederek, bu iki temel antlaşmanın hukuki bakımdan eş düzeyde olduğunu belirtmiştir. YABA'nın 1. maddesinin 3. fıkrasında buna ek olarak, Avrupa Birliği'nin Avrupa Topluluğu'nun yerine geçerek bu topluluğun hukuki halefi olacağı düzenlenmiştir. Lizbon Antlaşması ile her ne kadar Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği'ne dâhil edilerek Topluluğun varlığına son verilmişse de, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (Euratom) devletlerüstü bağımsız bir kuruluş olarak bu birleşmenin dışında tutulmuştur. Bununla birlikte Euratom, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun Kuruluşuna Dair Antlaşma'yı değiştiren 2 numaralı Protokol ile kurumsal bakımdan Avrupa Birliği'ne bağlı hale getirilmiştir. Lizbon Antlaşması'nda kurucu antlaşmalara ilişkin öngörülen yeniliklere yönelik dile getirilen en önemli eleştiri, Avrupa Birliği Anayasası'ndan farklı olarak Lizbon Antlaşması'nın ABA ve ATA'yı ilga edip, bunların yerine tek bir metin getirmek yerine, Avrupa Birliği'nin hukuki temelini Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma adları ile iki farklı metne dayandırılmasının, pratikte bir fayda sağlamayacağı noktasındadır.<sup>12</sup> Tek bir metin oluşturmak yerine mevcut antlaşmalarda bazı değişiklikler öngörmek ancak, Lizbon Antlaşması'nı hazırlayan iradenin Avrupa Birliği Anayasası'na şekli benzerliklere mahal vermeme kaygı ve çabasının bir sonucu olarak görülebilir.<sup>13</sup>

### **B. Birliğin Tek Hukuki Kimliğinin Oluşturulması**

Avrupa Birliği'nin tek bir tüzel kişiliğinin oluşturulması, uzun bir süredir çeşitli kesimler tarafından önemine dikkat çekilen ve Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilmesi yönünde önemli bir fırsat elde edilen diğer bir konudur. 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan Avrupa hukuku hükümleri çerçe-

<sup>12</sup> Karş. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1761.

<sup>13</sup> Karş. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1761; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 477 vd.

vesinde, yalnızca Avrupa Toplulukları'nın bir tüzel kişiliğe sahip olduğundan söz etmek mümkün idi. Genel olarak kabul gören görüşe göre, ABA sarıh veya zımni bir şekilde Avrupa Birliği'ne bir tüzel kişilik tanımamaktadır.<sup>14</sup> Lizbon Antlaşması ile yürürlüğe girmesi planlanan YABA'nın 32. maddesi Birliğin Tüzel kişiliğine ilişkin talepleri karşılamak gayesiyle, Avrupa Birliği'nin tek bir tüzel kişiliği olduğunu belirtmiştir. Tek bir tüzel kişiliğe sahip olması, Avrupa Birliği'nin artık bir ortak çatı olarak değil de bir bütün olarak değerlendirilmesini sağlayacak ve Birliğin üye devletler veya üçüncü devletlerle ilişkilere girerek, uluslararası hukukta öngörülen hakların ve yükümlülüklerin bizzat muhatabı olmasının önünü açacaktır.<sup>15</sup>

### **C. Birliğin İlke ve Hedefleri**

Lizbon Antlaşması, YABA'nın 2. maddesinde Birliğin bağlı olduğu değer ve ilkelere yer vermiştir. İnsan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarının korunması, burada yer alan değer ve ilkelerdir. Bu değer ve ilkeler, ileride bilhassa Birlik hukukunun yorumlanmasında kılavuz işlevi görecektir.<sup>16</sup> Lizbon Antlaşması bunun yanı sıra YABA'nın 3. maddesinde, Birliğin hedeflerine yer vermiştir. Burada yer alan başlıca hedefler, barışın, Birlik değerlerinin ve halkların refahının ilerletilmesidir. Aynı maddede Birliğin ayrıca, vatandaşlarına iç sınırların bulunmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile tek bir pazar sunacağı ifade edilmiştir. Tek Pazar düşüncesi bu bağlamda, Avrupa Birliği bütünleşme sürecinin önemli bir unsuru olarak kalmaya devam edecektir. YABA'nın 3. maddesinde, Birliğin sosyal dışlama ve ayrımcılıkla mücadele edeceğine değinilmesi de bir yenilik teşkil eder. Birliğin sahip olduğu zengin kültür ve dil çeşitliliğine saygı gösterip, Avrupa'nın kültürel mirasının korunması ve geliştirilmesi için çaba göstereceğinin ifade edilmesi, Lizbon Antlaşması ile getirilen başka bir yeniliktir. Birliğin, kurucu antlaşmalarda belirlenmiş yetki kuralları çerçevesinde uygun araçlarla hedeflerine ulaşacağını belirtilmesi, YABA'nın 3. maddesinde yer alan önemli bir diğer düzenlemedir. Birliğin faaliyetlerini yürütürken antlaşmalardaki yetki kurallarına ve de bilhassa sınırlı yetki prensibine saygılı davranacağına ilişkin bu vurgu birçok açıdan önem taşımaktadır.

<sup>14</sup> Karş. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1761; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 39; *Terhechte*, EuR 2008, s. 147 vd.

<sup>15</sup> *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1762; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 39; *Terhechte*, EuR 2008, s. 147 vd.

<sup>16</sup> *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 8.



#### **D. Birlik ve Üye Devletler Arasındaki Yetki Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi**

Lizbon Antlaşması ile değişiklikler öngörülen diğer bir konu, Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki yetki bölüşümüdür. Lizbon Antlaşması, bu alanda da birçok önemli değişiklik getirmektedir. Bu konuda belirtilmesi gereken ilk husus, Birlik ve üye devletler arasındaki yasama yetkisinin kullanımına ilişkin olarak Avrupa Birliği Anayasası'nda öngörülen değişikliklere Lizbon Antlaşması'nda da aynen yer verildiğidir. YABA'nın 5. maddesinin 1. fıkrası bu bağlamda, Birlik ve üye devletler arasında yasamaya ilişkin yetkinin paylaşımında sınırlı yetki ilkesinin geçerliliğini sürdüreceğini ifade etmektedir. Aynı maddenin 3. ve 4. fıkralarında ise, Birliğin yetkili olduğu alanlarda bu yetkisini subsidiarite ve ölçülülük ilkelerini gözeterek kullanması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra subsidiarite ve ölçülülük ilkelerin somutlaştırılması amacıyla, bu ilkelerin uygulanması hakkında bir protokol kabul edilmiştir. Bu protokol ile bilhassa ulusal parlamentoların etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

Birliğin yetki türleri ve alanları ise, ABÇÜİA'nın 2-6. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan düzenlemelerin de büyük ölçüde Avrupa Birliği Anayasası'nda yer alan düzenlemelerle örtüştüğü görülür. Burada yer alan yetki türlerini, Birliğin münhasır yetkisi, Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetki ve Avrupa hedefine yönelik tedbirler olarak üç başlık altında toplamak mümkündür. Avrupa Birliği'nin münhasır yetkisi, ABÇÜİA'nın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Gümrük Birliği, iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının tespiti, para birimi Euro olan üye devletlere yönelik para politikası ve ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz zenginliğinin korunması, burada zikredilen konulardan bazılarıdır. Bunun haricinde 3. maddenin 2. fıkrasında, belli durumlarda uluslararası antlaşmaların imzalanması hususunda da Birliğin münhasıran yetkiye sahip olduğundan bahsedilmiştir. Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetkiye ise, ABÇÜİA'nın 4. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetki, kapsamı ABÇÜİA'nın 3. maddesinde belirlenen münhasır yetki ve 6. maddesinde yer alan Avrupa hedefine yönelik tedbirlerin söz konusu olmadığı durumlarda söz konusu olacaktır. Bu bakımdan Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetki, diğer iki durum karşısında kural niteliğindedir.<sup>17</sup> Çevrenin korunması, trafik, tüketicinin korunması, enerji

<sup>17</sup> Weber, EuZW 2008, s. 12; Hatje/Kindt, NJW 2008, s. 1762.

ve tarım alanları, 4. maddede Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetkinin söz konusu olduğu alanlar arasında sayılmıştır. ABÇUİA'nın 6. maddesinde son olarak, Avrupa hedefine yönelik tedbirlere yer verildiği görülür. ABÇUİA'nın 6. maddesi Avrupa Birliği'ni Avrupa hedefine yönelik tedbirlerin söz konusu olduğu hallerde, üye devletlerin aldığı önlemleri destekleyecek, koordine edecek ve tamamlayacak tedbirleri almakla mükellef kılacaktır. İnsan sağlığının korunması, endüstri, kültür, turizm, genel ve mesleki eğitim, gençlik ve spor, doğal felaketlerden korunma ve idari işbirliği, Avrupa hedefine yönelik tedbirlerin söz konusu olduğu alanlardandır.

### **E. Birlik Hukukunun Bir Bütün Olarak Önceliği**

Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği adı altında birleşmesinin gerekli kıldığı bir diğer durum ise, Avrupa hukukunun önceliği ilkesinin<sup>18</sup> tüm Birlik hukukunu kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Avrupa Birliği Anayasası'nda da Birlik hukukunun bir bütün olarak ulusal hukuktan üstün olduğuna ve bu nedenle ulusal hukuka göre öncelikli uygulanması gerektiğine açık bir şekilde yer verilmiş iken, Lizbon Antlaşması'nda Birlik Hukukunun önceliğine açık bir şekilde yer veren bir hükme rastlanmamaktadır. Ancak Lizbon Antlaşmasına eklenen 17 numaralı Deklarasyon'da, Birlik antlaşmalarının ve bu antlaşmalara dayanarak oluşturulan hukukun, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın daimi bir şekilde sürdürdüğü içtihadı uyarınca ve bu içtihadta vurgulanan şartlar altında ulusal hukuka göre öncelikli olduğu belirtilmiştir. Bu deklarasyonda ayrıca, Birlik hukukunun önceliği ilkesinin Lizbon Antlaşmasına eklenmemesinin, bu ilkenin varlığını hiçbir şekilde etkilemeyeceği ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın bu ilkenin uygulanması hususundaki mevcut içtihadını değiştirmeyeceği ifade edilmiştir. Lizbon Antlaşması'nda Birlik hukukunun bir bütün olarak önceliğine Avrupa Birliği Anayasası'nda olduğu gibi açık bir şekilde yer verilmeyip, Birlik hukukunun önceliği ilkesine ait süregelen içtihadın devam edeceğine antlaşmaya eklenen deklarasyonlarla dile getirilmesi, her ne kadar Birlik hukukunun önceliği ilkesinin uygulanması konusunda bir garanti teşkil etse de, bu ilkenin Birliği oluşturan ikinci ve üçüncü sütunlarda uygulanabilirliği üzerine yürütülen tartışmaları sona erdiremeyeceği açıktır.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Bu ilke ile ilgili olarak daha ayrıntılı bkz. *Tekinalp/Tekinalp*, Avrupa Birliği Hukuku, s. 147 vd.; *Bozkurt/Özcan/Köktaş*, Avrupa Birliği Hukuku, s. 187 vd.; *Oder*, Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasalcılık, s. 488 vd.

<sup>19</sup> Bu hususta karşı. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1762; *Terhechte*, EuR 2008, s. 154 vd.; *Weber*, EuZW 2008, s. 12.

### **F. Birliğin Hukuki Tasarrufları**

Birliğin ikincil hukuk sistemi karşısındaki tavrı, Lizbon Antlaşması'nı Avrupa Birliği Anayasası'ndan ayıran diğer bir noktadır. Zira Avrupa Birliği Anayasası, Birliğin ikincil hukukuna yeni bir düzen vermek amacıyla, Avrupa kanunu, Avrupa çerçeve kanunu, Avrupa tüzüğü, Avrupa kararı ifadelerini tercih etmiş; tavsiye ve görüş terimlerini ise aynen muhafaza etmiştir. Lizbon Antlaşması bu konuda da, devletsel bir yapıyı çağrıştıracak ifadeleri kullanmaktan özenle sakınarak, tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüş ibarelerini kullanmıştır. Bununla birlikte Lizbon Antlaşması, Birliğin ikincil hukuk kaynakları arasında "yasama işlemleri ve kanun niteliği haiz olmayan hukuki tasarruflar" adıyla bir ayırım getirmiştir. Bu ayırım esas itibarıyla ilgili hukuki tasarrufun şekline değil de, hazırlanış usulüne dayanmaktadır. ABÇUİA'nın 289. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, olağan yasama usulü çerçevesinde hazırlanmış hukuki tasarruflar yasama işlemi olarak adlandırılır. Kanun niteliği haiz olmayan hukuki tasarruflar ise, Antlaşmalarda öngörülmemiş olan bir yasama usulü çerçevesinde hazırlanmış olan hukuki tasarruflardır. Son olarak ABÇUİA'nın 288. maddesinin 5. fıkrasında, tavsiye ve görüşlerin hukuken bağlayıcı olmayan tasarruflar olduğu dile getirilmiştir.

### **G. Temel Haklar Şartı ve AİHS'ye Katılım**

Lizbon Antlaşması'nın hazırlanma sürecinde uzun tartışmalara neden olmuş konulardan biri de, 2000 yılında açıklanmakla birlikte, hukuki açıdan bir bağlayıcılık kazanamayan AB Temel Haklar Şartı'nın statüsüdür. Temel Haklar Şartı'na ilişkin olarak bu süreçte dile getirilen en büyük endişe, bu hakların hukuki bağlayıcılığının kabulünün Avrupa Birliği düzeyindeki yetki paylaşımı kurallarının felce uğramasına neden olabileceğiydi.<sup>20</sup> Bununla birlikte, Avrupa Birliği hukukundaki temel hakların korunması konusundaki açıkların kapatılması gereği de bu tartışmalarda dile getirilmiştir. Temel hakların Avrupa Birliği düzeyinde korunması ile ilgili diğer bir husus, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (AİHS) taraf olmadığı, bu nedenle bu sözleşmede öngörülen temel hakların Avrupa Birliği tasarruflarının hukuki denetiminde bir ölçüt olarak ele alınamayacağıdır.<sup>21</sup> Avrupa Birliği hukukunun temel haklardan tamamıyla bağımsız bir alan olarak düşünülmemesi için ise ATAD, üye devletlerin anayasal geleneklerini ve AİHS'de yer alan temel hak-

<sup>20</sup> Karş. *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 428; *Terhechte*, EuR 2008, s. 170 vd.; *Mayer*, EuR 2009, s. 87 vd.; *Klingenbrunner/Raptis*, JRP 2008, s. 139 vd.

<sup>21</sup> *Jarass*, EU-Grundrechte, s. 419 vd.; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 428.

ları referans alarak Avrupa Birliği çapında geçerli olacak bazı temel hakların varlığını kabul etmiştir. Mülkiyet hakkı, düşünce hürriyeti, çalışma hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, adil yargılanma hakkı ve konut dokunulmazlığı, ATAD'ın bu bağlamda kabul ettiği temel haklardan bazılarıdır.<sup>22</sup>

AB Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği Anayasası'na Bölüm II olarak dâhil edilmişken, YABA'nın 6. maddesinin 1. fıkrasında sadece, Avrupa Birliği'nin AB Temel Haklar Şartı'nda yer alan hakları tanıdığı belirtilerek, Temel Haklar Şartı ve Birliğin Antlaşmalarının eş düzeyde olduğu ifade edilmiştir. Lizbon Antlaşması böylelikle, Temel Haklar Şartı'nı Birliğin birincil hukukuna katmıştır. YABA'nın 6. maddesinin 1. fıkrasının devamında ise, Temel Haklar Şartı'nda yer alan düzenlemelerin Birliğin antlaşmalarında belirlenen yetkileri hiçbir şekilde genişletmeyeceği dile getirilmiştir. Bu düzenleme bir bakıma, Temel Haklar Şartı'nın Birlik çapındaki yetki paylaşımı kurallarını olumsuz etkileyeceği yönündeki endişenin bir yansımasıdır. Birliğin iktidarını sınırlaması işlevinin bir sonucu olarak Temel Haklar Şartı, öncelikle Birlik organlarını yasama ve yürütme faaliyetlerini yürütürken bağlar. Temel Haklar Şartı, üye devletleri ise ancak Birlik hukukunun üye devletlerce uygulandığı durumlarda bağlar.<sup>23</sup> Temel Haklar Şartı'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında, Temel Haklar Şartı'nın Birlik bakımından ne yeni ödevler öngörebileceği ne de antlaşmalarda tespit edilmiş yetki bölüşüm kurallarını değiştirebileceği vurgulanmıştır.<sup>24</sup> ATAD içtihatlarına dayanan bir koruma yerine, Avrupa Birliği çapında bağlayıcılığı haiz Temel Haklar Şartı'nın kabulü, özellikle bireylerin yargısal korunmasının daha iyi bir düzeye gelmesi ve hukuki güvenliği artırılması açısından Lizbon Antlaşması'nın getirdiği en önemli yeniliklerdendir.<sup>25</sup>

YABA'nın 6. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen Avrupa Birliği'nin AİHS'ye katılacağı hususu, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği bir diğer yeniliktir. YABA'nın 6. maddesinin 2. fıkrasında ayrıca, AİHS'ye gelecekteki katılımının Birlik içindeki yetki paylaşım kurallarını değiştirmeyeceği belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nin AİHS'ye katılımı ise ABÇÜİA'nın 218. maddesinin 8. fıkrası uyarınca, ancak Konsey'in oybirliği ile vereceği ve tüm üye

<sup>22</sup> Karş. *Herdegen*, *Europarecht*, s. 146 vd.

<sup>23</sup> Bu bağlamda karş. *Lindner*, *EuR* 2007, s. 160 vd.

<sup>24</sup> Burada belirtilmesi gereken bir husus, Lizbon Antlaşması'na eklenen bir protokol ile Temel Haklar Şartı'nın uygulanması açısından Birleşik Krallık ve Polonya için istisnai durumların öngörüldüğüdür. Karş. *Hatje/Kindt*, *NJW* 2008, s. 1767; *Klingenbrunner/Raptis*, *JRP* 2008, s. 140.

<sup>25</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein*, *Europarecht*, N. 60; *Mayer*, *EuR* 2009, s. 87 vd.

### *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği*

devletler tarafından onaylanacak bir karar ile mümkündür. Bu bakımdan, Avrupa Birliği'nin AİHS'ye katılımı konusunda her üye devletin bir veto hakkına sahip olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.<sup>26</sup> Avrupa Birliği'nin AİHS'ye taraf olmasının doğuracağı en önemli netice, AİHS'nin Birlik için hukuken bağlayıcı niteliğe bürünmesi olacaktır. Bir başka deyişle, Birliğin AİHS ile bağlı olması, Birliğin hukuki tasarruflarının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) vereceği kararlar çerçevesinde AİHS ile de uygun olma zorunluluğunu da doğuracaktır.<sup>27</sup> Bu durumda AİHM, Avrupa Birliği'nin hukuki tasarruflarını AİHS'de yer alan temel haklara uygunluk açısından denetleyebilecektir. Avrupa Birliği'nin uluslararası hukuk açısından muhatabı olacağı bir yükümlülük ise, AİHS'ye aykırılık teşkil edecek tasarruflardan sakınmak olacaktır. Avrupa Birliği'nin AİHS'ye taraf olması, böylelikle iki önemli sonuç doğuracaktır. Birincisi, AİHS'ye uygunluk şartı, Avrupa Birliği hukukunun daima yerine getirmek zorunda olacağı bir kural olacak. İkincisi, AİHM, ATAD'ın da verdiği kararları denetleme yetkisine sahip Avrupa Birliği hukuk düzeninin en üst mahkemesi durumuna gelecektir.<sup>28</sup> Avrupa Birliği'nin AİHS'ye katılımı bilhassa, temel haklar konusunda ATAD ve AİHM içtihatları arasında uzun zamandan beri eksikliği hissedilen eşgüdümün sağlanması ve böylelikle Avrupa Birliği çapında temel haklar konusunda ilerlemeler kaydetmek açısından büyük önem taşımaktadır.<sup>29</sup> Burada aydınlatılması gereken son bir husus, AB Temel Haklar Şartı ve AİHS arasındaki ilişkiye dairdir. Her ne kadar Lizbon Antlaşması, Temel Haklar Şartı ve AİHS'yi temel hakların Avrupa Birliği çapındaki kaynakları olarak nitelemişse de, bu iki düzenleme arasındaki ilişkiye dair bir hükme yer vermemiştir. Temel Haklar Şartı'nın 52. maddesinin 3. fıkrası ise, Temel Haklar Şartı'nda yer verilen temel hakların AİHS'de yer alanlarla çakışması durumunda ilgili hakların kapsamının, Temel Haklar Şartı AİHS'ye göre daha yüksek bir koruma seviyesi öngörmediği sürece, AİHS'ye göre belirleneceğini ifade etmektedir.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1767; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 429; *Schwarze*, EuR 2009, s. 18.

<sup>27</sup> *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 429.

<sup>28</sup> *Starck*, JZ 2006, s. 76 vd.; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 429. Ayrıca karşı. *Terhechte*, EuR 2008, s. 172; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1767.

<sup>29</sup> *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 475; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 429; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 61.

<sup>30</sup> Ayrıca karşı. *Schwarze*, EuR 2009, s. 18; *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 33; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 62; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 429; *Klingenbrunner/Raptis*, JRP 2008, s. 140 vd.

## H. Birliğin Yetki Alanının Yeniden Düzenlenmesi

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği'nin sahip olduğu yetkileri kısmen yeni baştan düzenlemiş kısmen de genişletme yoluna gitmiştir. Bu bağlamda 1 Aralık 2009 tarihinden önce geçerli olan ABA'da Başlık V altında düzenlenmiş olan ve Avrupa Birliği'nin ikinci sütununu oluşturan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın (ODGP) ismi, "Birliğin Dış İlişkilerine İlişkin Hükümler ve Ortak Dış Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler" olarak değiştirilmiştir. Bu başlık altında ise "Birliğin Dış Faaliyetlerine İlişkin Hükümler" ve "Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler" başlıkları ile iki bölüm yer almakta, ikinci bölüm ise, "Ortak Hükümler" ve "Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasına İlişkin Hükümler" başlıklı iki kısımdan oluşmaktadır.

YABA'nın 24. maddesinin 1. fıkrasında ise, Birliğin dış ve güvenlik politikası alanındaki yetkisinin dış politika ile ilgili tüm alanları ve ortak bir savunma politikasının belirlenmesi de dâhil olmak üzere, Birliğin güvenliğine ilişkin tüm konuları kapsadığı belirtilmiştir. Üye devletler arasında savunma alanındaki işbirliğinin nasıl gerçekleşeceği hususuna ise, Lizbon Antlaşması'nda değinilmemiştir. 24. maddenin 2. fıkrasında ise, ODGP'ye ilişkin bazı özel hükümler yer almaktadır. Buna göre, başka türlü bir hüküm mevcut olmadığı sürece ODGP Avrupa Konseyi ve Konsey tarafından oybirliği ile tespit edilip, yürütülmelidir.

Avrupa Birliği'nin üçüncü sütununu oluşturan ve 1 Aralık 2009 tarihinden önce geçerli olan ABA'da Başlık VI altında düzenlenmiş olan Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası'nın (AİİP) ise, ABCÜİA'da yer alan Başlık V altında "Özgürlük, Güvenlik ve Hukuk Alanı" adıyla yeniden düzenlendiği görülür. 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan Avrupa hukuku kuralları çerçevesinde ağırlıklı olarak hükümetler arası (*intergovernmental*) alana dâhil olan AİİP'de kararların alınmasında öncelikle üye devletler belirleyici olup, bu alanda Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın müdahalesi en alt düzeydedir. Lizbon Antlaşması, birkaç istisna dışında AİİP'nin topluluk alanına dâhil edilmesini öngörmektedir.<sup>31</sup>

## İ. Kurucu Antlaşmaların Değiştirilme Usulü

Avrupa Birliği'ne temel oluşturan antlaşmaların değiştirilmesi hususuna, YABA'nın 48. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddede antlaşmaların değiştiri-

<sup>31</sup> Ayrıca karşı. *Weber*, BayVBl. 2008, s. 485 vd.; *Weber*, EuZW 2008, s. 13; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1763; *Terhechte*, EuR 2008, s. 172 vd.

### *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği*

rilme usulü, olağan ve basitleştirilmiş değiştirme usulü (*ordentliches – vereinfachtes Änderungsverfahren*) adlarıyla iki başlık altında toplanmıştır. Her iki değişiklik usulünde de ortak olan nokta, yapılan antlaşma değişikliklerin yürürlüğe girebilmesi için ilgili devletlerin iç hukuk kurallarınca uygunluğunun onaylanma zorunluluğudur. Olağan değiştirme usulünde, kural olarak antlaşmaların herhangi bir hükmü değiştirilebilir. Buna karşın basitleştirilmiş değiştirme usulü çerçevesinde, sadece belirli antlaşma hükümleri değiştirilebilir.

YABA'nın 48. maddesinin 2-5. fıkralarında düzenlenmiş olan olağan değiştirme usulü çerçevesinde, herhangi bir üye devletin hükümeti, Avrupa Parlamentosu veya Komisyon, antlaşma değişikliğine ilişkin tasarısını Konseye sunar. Bu değişiklik tasarısı, daha sonra Konsey tarafından Avrupa Konseyi'ne iletilip, ulusal parlamentolar bu tasarıdan haberdar edilir. Daha sonra Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in bu tasarı hakkındaki görüşünü alıp, bu değişiklik tasarısına ilişkin basit çoğunlukla bir karar alır. Avrupa Konseyi'nin bu kararı takiben, Avrupa Konseyi'nin başkanının çağrısı üzerine ulusal parlamentoların temsilcileri, üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'un temsilcilerinden oluşan bir kurul toplanır. Bu kurul öncelikle değişiklik tasarılarını inceleyerek, uzlaşma usulüyle belirleyeceği tavsiyeleri hükümetlerin temsilcilerinin katılacağı konferansa bildirir. Bu konferansta son şekli verilen antlaşma değişiklikleri, üye ülkelerdeki onama sürecinden sonra yürürlüğe girer.

Basitleştirilmiş değişiklik usulü, olağan değişiklik usulüne göre çeşitli açılardan farklılıklar içermektedir. YABA'nın 48. maddesinin 6. fıkrasına göre, üye devletlerin onayı alındıktan sonra Avrupa Konseyi alacağı bir karar ile ABÇUİA'nın üçüncü kısmında yer alan hükümlerin tümünü veya bir kısmını değiştirebilir. Bunun yanı sıra 48. maddenin 7. fıkrasında, Avrupa Konseyi'nin Avrupa Parlamentosu'nun onayını aldıktan sonra oybirliği ile vereceği bir kararlar, oybirliği yerine nitelikli oy çoğunluğuyla karar alabileceği, antlaşmaları da bu hükme dayanarak değiştirebileceği belirtilmiştir. 48. maddenin 7. fıkrasında dile getirilen bu imkânın hayata geçirilmesinin şartı ise, ilgili önerinin tüm ulusal parlamentolar tarafından kabulüdür.

#### **J. Birliğe Giriş ve Birlikten Ayrılma**

YABA'nın 49. ve 50. maddelerinde yer alan düzenlemelerle Birliğe giriş usulü ve Birlikten ayrılma imkânı ele alınmıştır. 50. maddede yer alan düzenleme ile Lizbon Antlaşması, uzun bir süredir çeşitli tartışmalara neden olmuş, üye bir devletin Birlikten ayrılma imkânının mevcudiyeti konusundaki soruyu

kesin bir şekilde cevaplamıştır.<sup>32</sup> Lizbon Antlaşması'nın bu hükmüne göre, Birlikten ayrılıp ayrılmama konusunda esas olarak ilgili devletin iradesi belirleyicidir. Bir başka deyişle, üye bir devletin tek taraflı irade beyanı bu devletin Birlikten çıkabilmesi için yeterlidir.<sup>33</sup> Birlikten ayrılmanın doğuracağı hukuki sonuçlar ise 50. maddenin 2. fıkrası uyarınca, ilgili üye devlet ve Birlik arasında akdedilecek bir antlaşma ile düzenlenmelidir. Birliğin bütünleşme sürecini engelleyen veya Birliğin temel değerlerini ihlal eden veyahut diğer bir üye devlete zarar verici faaliyetlerde bulunan üye devletin Birlikten atılması hususunda gerek YABA'da gerekse de ABÇÜİA'da herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu tür ihlalleri gerçekleştiren üye devlete karşı sadece YABA'nın 7. maddesinde yer alan müeyyide usulü işletilebilecektir. Burada değinilmesi gerekli bir başka husus, Birlikten daha önce ayrılmış bir üye devletin Birliğe tekrar katılabilmesi için genel katılım şartlarını yerine getirmesinin gerekli olduğudur.<sup>34</sup> Üye devletlere Birlikten ayrılma hakkının tanınması, Birliğe dâhil olsalar bile üye devletlerin egemenlik haklarını esasında elinde bulundurduklarının bir ifadesi olarak yorumlanabilir.<sup>35</sup>

YABA'nın 49. maddesinde ise, Birliğe giriş usulünün düzenlendiği görülmür. Bu maddenin içeriği her ne kadar, ABA'nın 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan metninin 49. maddesinde yer alan ifadelerle benzese de, maddenin yeni düzenlemesinde daha dikkatli ifadelerin kullanılmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Zira eski metinde yer alan ibareye göre, aday ülke 6. maddede yer alan ilkeleri gözetmekle mükellef kılınmış iken, YABA'nın 49. maddesi aday ülkelerin 2. maddede ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiş olan Birliğin değerlerini gözeterek, bunları geliştirmesi yükümlülüğünden bahsetmiştir.<sup>36</sup> YABA'nın 49. maddesi bunun haricinde, Konseyin ilgili devletin üyeliğinin kabulü konusunda vereceği kararda "Avrupa Konseyi tarafından belirlenen kriterlerin" de dikkate alınması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu kriterlerden kasıt, 1993 yılında kabul edilen Kopenhag Kriterleridir. Birliğin zorlanmadan yeni üyeleri alabilme imkânı, bu kriterler arasında yer aldığından, aday bir ülkenin Birliğe kabulü için gelecekte üye ülkelerin AB'ye giriş yeterliliği tek başına yeterli olmayacak, bunun yanı sıra Birliğin gücünü kay-

<sup>32</sup> *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 51.

<sup>33</sup> *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 479.

<sup>34</sup> Karş. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1763; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 427; *Terhechte*, EuR 2008, s. 153.

<sup>35</sup> *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 427; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 479; *Terhechte*, EuR 2008, s. 151 vd.

<sup>36</sup> Karş. *Terhechte*, EuR 2008, s. 151.



betmeden yeni üyeyi hazmetme kabiliyeti de objektif bir kriter olarak göz önünde tutulacaktır.<sup>37</sup>

### **K. Birliğin Sembolleri**

Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Birliği Anayasası karşısında farklı bir düzenlemeye gittiği hususlar arasında en çok göze çarpanlardan biri de Birliğin sembolleridir. Nitekim Avrupa Birliği Anayasası'nda, Avrupa Birliği'nin bayrağı, marşı, sloganı (çeşitlilikte birleşmiş), para birimi ve Avrupa gününün 9 Mayıs olduğuna dair bir düzenlemeye ver verilmiş iken, Lizbon Antlaşması devletsel bir oluşumu çağrıştırabilecek bu tür düzenleme getirmekten bilinçli olarak kaçınmıştır. Bu bakımdan Lizbon Antlaşması, Birliğin sembollerini birincil hukuk çerçevesinde ele almak yerine, 1 Aralık 2009 tarihinden önce olduğu gibi bunlara ikincil hukuk kuralları çerçevesinde yer verilmesini tercih etmiştir. Bununla birlikte Lizbon Antlaşması'na eklenen bir deklarasyon ile on altı üye devlet, Birliğin bayrağı, marşı, sloganı, para birimi ve ortak gününün kendileri açısından Avrupa Birliği'nde yaşayan insanların beraberliğinin simgeleri olduğunu ve bu simgelerin Birlik vatandaşlarının Birliğe olan bağlılıklarını ifade ettiğini belirtmiştir.

### **L. Birliğin Yeni Politika Sahaları**

Lizbon Antlaşması, kurucu antlaşmalara gerek yeni politika alanları ekleyerek gerekse de eskiden beri mevcut olan politika alanlarının kapsamını genişleterek, Birliğin faaliyetlerini yürüteceği sahayı bir hayli büyütüştür. Spor (ABÇUİA md. 165), uzay (ABÇUİA md. 179), enerji (ABÇUİA md. 194), turizm (ABÇUİA md. 195), yönetsel işbirliği (ABÇUİA md. 197), fikri hakların korunması (ABÇUİA md. 118), insan sağlığının korunması (ABÇUİA md. 168) ve doğal afetlerden korunma (ABÇUİA md. 165), Lizbon Antlaşması ile öngörülen yeni politika alanlarının en önemlileridir.

Yeni politika alanlarının yanı sıra, Birliğin mevcut faaliyet alanlarının bazıları Lizbon Antlaşması ile genişletilmiştir. Lizbon Antlaşması'nın bu bağlamda getirdiği önemli bir yenilik olan üye devletlerin yardım ve dayanışma yükümlülüğü, özellikle Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'ndaki birtakım eksiklikleri gidermeye yöneliktir.<sup>38</sup> Dayanışma yükümlülüğü (ABÇUİA md. 75), terörist bir saldırı durumunda üye devletlerin karşılıklı desteğini; yardımlaşma yükümlülüğü (YABA md. 27) ise, böylesi bir durumda üye devlet-

<sup>37</sup> *Oppermann*, DVBI 2008, s. 481.

<sup>38</sup> Karş. *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, s. 80.

ler arasında karşılıklı yardımlaşmayı öngörmektedir. Bunun haricinde, çevre politikasının temel hedeflerinin zikredildiği ABÇUİA'nın 191. maddesinin 1. fıkrasında, iklim değişikliği ile mücadele konusuna da yer verilmiştir. Bununla birlikte bazı kesimler,<sup>39</sup> Lizbon Antlaşması'nın çevrenin korunması konusunda 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan antlaşma hükümleri ile kıyaslandığında önemli değişiklikler getirmediğini, bilakis bu alanda bazı gerilemelerin söz konusu olacağını vurgulamıştır. Zira çevrenin korunması, bir yandan YABA'nın 3. maddesinin 3. fıkrasında yer alan diğer birçok hedeften sadece biri haline gelmiş, diğer yandan ise 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan ATA'nın 6. maddesinde göze çarpan konumunu yitirmiştir. Lizbon Antlaşması'nın Birliğin sosyal politikası alanında getirdiği değişiklikler de önem arz etmektedir. Bu bağlamda yeni yatay sosyal hüküm (ABÇUİA md. 9) ve sosyal ortaklığa ilişkin düzenlemeler (ABÇUİA md. 154 vd.), sosyal güvenlik ve istihdamın korunmasının Birliğin görevi olduğuna önemli bir vurgu yapmaktadır. Bunun haricinde Birliğin organları politikalarını belirlerken ve yürütürken artık, yüksek bir istihdam düzeyini teşvikin, uygun bir sosyal korumanın temininin, sosyal dışlayıcılığa karşı mücadelenin, yüksek bir düzeydeki genel ve mesleki eğitimin ve sağlığın korunmasının gereklerini dikkate almak zorunda kalacaktır.<sup>40</sup> İleride önemli bir rol üstlenmesi beklenen diğer bir alan ise, ABÇUİA Başlık XXI'de yer verilen Birliğin enerji politikasıdır. Birliğin, enerji politikasına ilişkin hükümlere daha önce de Avrupa Birliği Anayasası'nda yer verilmiş olmasına rağmen, Lizbon Antlaşması'nda yer alan düzenlemelerin Avrupa Birliği Anayasası'ndan farklı olarak dayanışma fikrine daha güçlü bir vurgu yaptığı ve enerji ağlarının ara bağlantılarının (*Interkonnektion*) teşvik edilmesini Birliğin bir hedefi olarak ele aldığı görülür (ABÇUİA md. 194). Bilhassa enerji ağlarının ara bağlantılarının teşviki, Komisyon tarafından amaçlanan bir "enerji ortak piyasası" oluşturulması açısından büyük öneme sahiptir.<sup>41</sup>

Her ne kadar YABA ve ABÇUİA'nın birçok hükmünde sınırlı yetki ilkesine vurgu yapılmışsa da, Birliğin faaliyet yürüteceği alanların sayısı Lizbon Antlaşması ile artmaktadır. Bu durum, üye devletlerin yalnızca kendi düzen-

<sup>39</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 173 vd. Ayrıca karşı. *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 42. Ayrıca karşı. *Raschauer*; Hanse Law Review 2008, C. 4 S. 1, s. 45 vd.

<sup>40</sup> Karşı. *Schiffauer*; EuGRZ 2008, s. 5; *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 43.

<sup>41</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 173 vd.; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, s. 33.

lemeleri ile üstesinden gelebilecekleri alanların gün geçtikçe azaldığının göstergesidir.<sup>42</sup> Özellikle enerji, iklim değişikliği gibi alanlar, mevcut sorunlara ortaklaşa çözüm arayışının artık zorunlu bir hale geldiğinin somut ifadesidir.

### **M. Kurumsal Yenilikler**

Lizbon Antlaşması'nın en önemli gayelerinden biri de, Avrupa Birliği'nin kurumsal tertibinin yeniden düzenlenmesi idi. 2004 yılı ile başlayan genişleme sürecinin sonunda üye sayısı neredeyse iki kat artan Avrupa Birliği'nin organlarının görevlerini etkili bir biçimde yerine getirebilmelerinin sağlanması, bu reformların temel amacı olarak görülebilir. YABA, 1 Aralık 2009 tarihinden önce yürürlükte olan ATA'nın 7. maddesinde sayılan organlara ek olarak Avrupa Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası'na da organ statüsü tanımıştır. Diğer önemli değişiklikler ise, Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecindeki rolünün artırılması, Avrupa Konseyi'nde bir başkanlık makamının oluşturulması, Konsey'deki çoğunluk kararlarına ilişkin değişiklikler, Avrupa Komisyonu'nun üye sayısının azaltılması ve Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği'nin oluşturulmasıdır. Lizbon Antlaşması ile Birliğin kurumsal yapısında yapılan değişiklikler dikkate alındığında, Birliğin iç işleyişinin iyileştirilmesi ve daha şeffaf ve daha demokratik bir yapıya kavuşturulmasının bu reformların merkezinde yer alan hedefler olduğu görülür.<sup>43</sup>

### **1. Avrupa Parlamentosu**

Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Parlamentosu'nu ilgilendiren değişikliklerine bakıldığında, bu değişikliklerin öncelikle Avrupa Birliği'ndeki karar alma süreçlerini daha demokratik hale getirme ve Avrupa Parlamentosu'nun işleyişini kolaylaştırmak amacına yönelik olduğu görülür. Avrupa Birliği bünyesinde gerçekleştirilen daha önceki reformlarda olduğu gibi Lizbon Antlaşması ile de Avrupa Parlamentosu, diğer kurumlar karşısında gücünü ve etkinliğini artırarak, bu antlaşmadan en kazançlı kurum olarak çıkmıştır.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Karş. *Terhechte*, EuR 2008, s. 174; *Schiffauer*, EuGRZ 2008, s. 6; *Oppermann*, DVBl 2008, s. 481.

<sup>43</sup> *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1763; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 475; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 45 vd.; *Oppermann*, DVBl 2008, s. 478; *Terhechte*, EuR 2008, s. 161.

<sup>44</sup> *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 475; *Schwarze*, EuR 2009, s. 12 vd.; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 431; *Weber*, EuZW 2008, s. 9; *Özler/Mindek*, AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, s. 41.

Avrupa Parlamentosu'nun Lizbon Antlaşması ile elde ettiği kazanımların en önemlisi, yasama sürecinde Konsey'e denk bir yasa koyucu organ haline getirilmesidir. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu'na ayrıca, siyasi denetim, antlaşma hükümleri çerçevesinde danışma ve Komisyonun başkanını seçme görevleri yüklenmiştir. Lizbon Antlaşması hükümleri uyarınca Avrupa Parlamentosu, Birlik vatandaşlarının temsilcisi olan ve sayıları Parlamento başkanı haricinde 750'yi geçemeyecek olan üyelerden oluşacaktır. Bu bakımdan Avrupa Parlamentosunun üye sayısı, gelecekte 751 olacaktır. YABA'nın 14. maddesinin 2. fıkrası ise, üye ülkelerin Avrupa Parlamentosu'nda en fazla 96, en az 6 koltuğa sahip olabileceğini belirtmiştir. Lizbon Antlaşması'nın ortaya çıkardığı bir diğer durum, Avrupa Parlamentosu'nun Birliğin yasama yetkisinin kullanılmasında daha etkin bir konuma gelmesidir. Gerek ABÇUIA'nın 289. maddesinin 1. fıkrasında ortak karar alma usulünün adının olağan yasama usulü olarak değiştirilerek, bu usulün kural haline getirilip, uygulanacağı alanların sayısının otuz beşe çıkarılması, gerek YABA'nın 14. maddesinin 3. fıkrasında, Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecinde Konsey'e denk bir organ olduğunun belirtilmesi, Avrupa Parlamentosu'nun Birliğin yasama yetkisinin kullanılmasındaki rolünün eskisine göre ciddi bir şekilde arttığının göstergesidir.<sup>45</sup> Avrupa Parlamentosu'nun etkinliğinin artması ise, kuşkusuz Avrupa Birliği'nin daha demokratik bir nitelik kazanmasına neden olacaktır.<sup>46</sup>

## **2. Avrupa Komisyonu**

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği organlarının oluşturduğu sistem içindeki görev ve rolü bakımından Avrupa Komisyonu için büyük çapta değişiklikler getirmemiştir. Lizbon Antlaşması Avrupa Komisyonu'na ilişkin hükümlere genel olarak, YABA'nın 17. maddesinde ve ABÇUIA'nın 244 vd. maddelerinde yer vermiştir. Bu düzenlemelerde öngörülen değişiklikler ise, daha ziyade Avrupa Komisyonu'nun yapısı ve işleyişine ilişkindir. Bu bağlamda gerçekleştirilen ilk reform, Komisyondaki komiser sayısının azaltılmasına dairdir. Buna göre, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten 31 Ekim 2014 tarihine kadar geçen zamanda Komisyon, her üye devletten bir komisere yer verecektir. 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren ise, üye devletler arasında uygulanacak eşitlikçi rotasyon yöntemi ile Avrupa Birliği üye sayısının 2/3'ünü kapsayacak şekilde Komisyonun üye sayısında azaltılmaya gidilecektir. 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren Komisyon, bir başkandan, başkan

<sup>45</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 163.

<sup>46</sup> Karş. *Weber*, EuZW 2008, s. 9; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 475; *Oppermann*, DVBl 2008, s. 478 vd.

### *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği*

yardımcısı konumundaki Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve diğer komiserlerden oluşacaktır. Bu yeni sistem, bilhassa nüfusu az olan üye devletlerin lehine olacaktır.<sup>47</sup> Her üye devletin Komisyonda temsil edilmesi gerektiğine ilişkin düzenlemeye son verecek olan bu hüküm, Komisyonu Konsey karşısında güçsüz hale getireceği iddiasıyla eleştirilmiştir.<sup>48</sup> Komisyon üyelerinin azaltılması yönündeki bu değişikliğin temel amacı, Komisyonun işleyişini kolaylaştırmak ve Komisyon üyelerinin üye ülkelerden bağımsız bir şekilde Birliğin temel menfaatlerini koruyup, temsil etmesini sağlamaktır.<sup>49</sup>

Komisyonun seçimi konusuna Yeni ABA'nın 17. maddesinin 7. fıkrasında ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Buna göre Komisyon başkanını seçmeye yetkili kurum, Avrupa Parlamentosudur. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi'nin Avrupa Parlamentosu seçiminin sonuçlarını dikkate alarak nitelikli çoğunlukla alacağı bir kararla önerdiği bir adayı basit çoğunlukla Komisyon Başkanı seçer. Komisyonun başkan yardımcısı konumundaki Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ise, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla alınacak bir karar ile Komisyon başkanının onayı da alındıktan sonra atanır. Komisyon üyelerinin seçiminde ise, Komisyon başkanı öncelikle bir liste hazırlayarak bu listeyi Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunar. Avrupa Parlamentosu'nun onayını alan Komisyon üyeleri, Konseyin nitelikli çoğunlukla alacağı bir kararla atanır.

### **3. Avrupa Konseyi**

Avrupa Birliği'nin esas yönetim organı olarak politikalarının belirlenmesinde kilit bir rol üstlenen Avrupa Konseyi'ne, Lizbon Antlaşması ile kurum statüsü verildiğine yukarıda değinilmiş idi. YABA'nın 15. maddesinde, Avrupa Konseyi'nin yapısı ve görevlerine yer verilmiştir. Buna göre Avrupa Konseyi, devlet ve hükümet başkanları, Avrupa Konseyi'nin başkanı ve Avrupa Komisyonu'nun başkanından oluşacaktır. YABA'nın 15. maddesinde her ne kadar Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin Avrupa Konseyi'nin toplantılarına katılabileceği belirtilmiş ise de, bu düzenlemeden Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yük-

<sup>47</sup> *Oppermann*, DVBl 2008, s. 479.

<sup>48</sup> *Weber*, EuZW 2008, s. 10. Ayrıca karşı. *Özler/Mindek*, AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, s. 47 vd.

<sup>49</sup> Karşı. *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 431; *Terhechte*, EuR 2008, s. 164; *Schwarze*, EuR 2009, s. 13.

sek Temsilcisi'nin de Avrupa Konseyi'ne üye olduğu sonucuna varmak doğru olmayacaktır.<sup>50</sup>

Avrupa Konseyi'ne ilişkin olarak Lizbon Antlaşması ile öngörülen yeniliklerden bir diğeri, başkanlık makamıdır.<sup>51</sup> YABA'nın 15. maddesinde, Avrupa Konseyi'ne başkanlık edecek kişinin görev süresi 2,5 yıl olarak belirlenmiş; ancak aynı kişinin ikinci bir kez daha seçilme imkânının var olduğuna da değinilmiştir. Lizbon Antlaşması bu bakımdan, 6 aylık dönem başkanlıklarının yerine 2,5 yıllık daimi Avrupa Konseyi başkanlığını öngörmektedir. Avrupa Konseyi'ne başkanlık edecek kişinin, ulusal düzeyde hiçbir görevinin bulunmaması gerekir. Dönem başkanlığı sisteminin kaldırılarak, bunun yerine daimi bir başkanlık makamının tesisi ile güdülen temel amaç, Avrupa Konseyi'nin etkinliklerini daha uyumlu, daha şeffaf ve devamlılık arz edecek tarzda sürdürebilmesini ve Avrupa Birliği'nin uluslararası arenada daha iyi bir şekilde temsilini sağlamaktır.<sup>52</sup> Avrupa Konseyi başkanı esas olarak, Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına başkanlık edip, bu çalışmaların eşgüdümlü ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamakla mükelleftir. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) kapsamında Avrupa Birliği'nin dışarıda temsili ise, Avrupa Konseyi başkanının diğer bir görevidir. Avrupa Konseyi başkanı bu dış temsil görevini ise, ancak ilgili mevzunun Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin görev alanına girmediği durumlarda yürütebilir. Zira ODGP'nin yürütülmesinde, esas olarak Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi yetkilidir. Bu açıdan bakıldığında, Avrupa Konseyi başkanına yüklenen görevlerin büyük ölçüde temsili nitelikte olduğu söylenebilir.<sup>53</sup>

#### **4. Konsey (Bakanlar Konseyi)**

Konsey ile ilgili hükümlere YABA'nın 16. ve ABÇUIA'nın 237-243. maddelerinde yer verilmiştir. Lizbon Antlaşması'nın bu çerçevede öngördüğü yeniliklerin daha çok Konsey'in yapısı, yetkileri ve karar alma usulüne dair olduğu söylenebilir. Lizbon Antlaşması ile Konsey, Birliğin yasama ve yürütmeye ilişkin görevlerini yerine getiren ve her üye devletin bakanlar düzeyin-

<sup>50</sup> *Weber*, EuZW 2008, s. 9.

<sup>51</sup> 19 Kasım 2009 tarihinde Herman Van Rompuy Avrupa Konseyi başkanlığına getirilmiştir.

<sup>52</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 161; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1763; *Bozkurt/Özcan/Köktaş*, Avrupa Birliği Hukuku, s. 68; *Özler/Mindek*, AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, s. 51 vd.

<sup>53</sup> *Weber*, EuZW 2008, s. 9; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 476; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 430; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1763.

deki bir üyesinden oluşan organı olma özelliğini muhafaza etmiştir. Bunun yanı sıra YABA'nın 16. maddesinin 1. fıkrasında, Konseyin Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama yetkisini ve mali yetkileri kullanacağı ifade edilerek, Birliğin bir kısım politikalarının belirlenmesi ve Antlaşmaların hükümleri çerçevesinde eşgüdümün sağlanmasının da Konseyin görevleri arasında bulunduğu belirtilmiştir. Lizbon Antlaşması ile getirilen diğer bir değişiklikle ise, Konsey'in yasama yetkisini olağan yasama usulü çerçevesinde Avrupa Parlamentosu ile paylaşacağı belirtilmiş; böylelikle Avrupa Parlamentosu ve Konsey arasındaki kurumsal yapının Avrupa Parlamentosu lehine değişiminin önü açılmıştır.<sup>54</sup>

Lizbon Antlaşması'nın hazırlanması sürecinde en yoğun tartışmalara neden olmuş konulardan biri de, Konsey'de yapılacak oylamalarda nitelikli çoğunluğun gerekli görüldüğü hallerde bu çoğunluğun nasıl belirleneceğidir.<sup>55</sup> Zira kararlarını ekseriyetle nitelikli çoğunlukla alan Konsey'in, kendine yüklenen görevleri daha iyi bir şekilde yerine getirebilmesi için, karar alma usullerinde değişiklikler yapılması, Lizbon Antlaşması ile ulaşılmak istenen en önemli hedeflerden biri olmuştur. Konsey'deki oylamalarda nitelikli çoğunluğun belirlenmesine ilişkin esaslar, YABA'nın 16. maddesinin 4 vd. fıkrasında, ABÇUİA'nın 238. maddesinde ve Lizbon Antlaşması'na eklenen iki farklı protokolde yer almaktadır. Bununla birlikte bu düzenlemelerin karmaşık yapı ve içeriği, bunların gelecekte elde edeceği başarı konusunda bazı kesimlerde ciddi şüphelerin oluşumuna neden olmuştur.<sup>56</sup> Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi durumunda Konsey'deki karar alma süreçlerinin alacağı görünümü ana hatları ile şu şekilde ifade edebiliriz:

Öncelikle, genel kural niteliğindeki YABA'nın 16. maddesinin 3. fıkrası gereği, antlaşmalarda aksi belirtilmediği sürece, Konsey her kararını nitelikli çoğunluk ile alacaktır. Nitelikli çoğunluğun nasıl hesaplanması gerektiği konusunda ise, üç farklı zaman dilimi arasında ayrıma gitmek gerekir.

1- YABA'nın 16. maddesinin 5. fıkrası gereği, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten 31 Ekim 2014 tarihine kadar geçen zaman diliminde, Geçiş Dönemi Hükümlerine İlişkin Protokol'ün öngördüğü kurallar geçerli ola-

<sup>54</sup> Weber, EuZW 2008, s. 9.

<sup>55</sup> Karş. Terhechte, EuR 2008, s. 166 vd.; Hatje/Kindt, NJW 2008, s. 1764; Pache/Rösch, NVwZ 2008, s. 477; Oppermann, DVBl 2008, s. 479.

<sup>56</sup> Karş. Lindner, BayVBl. 2008, s. 430; Terhechte, EuR 2008, s. 167; Pache/Rösch, NVwZ 2008, s. 477; Hatje/Kindt, NJW 2008, s. 1763.

caktır. Bu protokolün 3. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, 31 Ekim 2014 tarihine kadar Nice Antlaşması ile belirlenmiş oylama esasları uygulanacaktır.<sup>57</sup>

2- 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren ise, Konsey üyelerinin % 55'i ve Birliğin toplam nüfusunun en azından % 65'ini içeren en az 15 üye devletin desteğinin alındığı durumlarda nitelikli çoğunluktan söz edilebilecektir. Burada belirtilmesi gereken bir nokta, bu yeni oylama usulünün aslında daha önceden Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe gireceği tarihten itibaren geçerli olacağı kararlaştırılmış olduğu, fakat Polonya'nın bu konudaki itirazları sonucunda bu düzenlemenin yürürlüğünün 2014 yılına kadar ertelendiğidir. Öte yandan Geçiş Dönemi Hükümlerine İlişkin Protokol'ün 3. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında 1 Kasım 2014 ve 31 Mart 2017 tarihleri arasındaki zaman dilimini kapsayan geçiş dönemine ilişkin bir kural yer almaktadır. Buna göre, ilgili kararın nitelikli çoğunlukla alınması gerektiği durumlarda, Konsey'in herhangi bir üyesi, ilgili kararın Nice Antlaşması'nda öngörülen nitelikli çoğunluğa göre alınmasını talep edebilir. 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi hedeflenen oylama sistemi, Konsey'de nitelikli çoğunluğun tespitinde 1 Aralık 2009 tarihinden önce geçerli olan ve üye ülkelerin Konsey'deki temsilcilerinin sayısının belirleyici olduğu sisteme göre kuşkusuz daha demokratik olup, Konsey'in aldığı kararların meşruiyetini artırmaktadır.<sup>58</sup> Bu bakımdan bu oylama sistemi, 1 Aralık 2009 tarihinden önce geçerli olan usule göre daha ileri bir niteliğe sahiptir. Ancak, Lizbon Antlaşması'nda öngörülen engelleyici azınlık (*Sperrminorität*) imkânı ve Ioannina Uzlaşısı, bu kuralın uygulamasına önemli sınırlamalar getirmektedir. YABA'nın 16. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen engelleyici azınlık için, kural olarak Konsey'in en az dört üyesinin karşı oyu gereklidir. Dört üye devletin karşı oyunun söz konusu olmadığı durumlarda, nitelikli çoğunluğa ulaşıldığı kabul edilecektir. Engelleyici azınlık imkânı öncelikle, büyük üye devletlerin Konsey'deki ağırlığını azaltmaya yöneliktir, zira büyük devletlerin kendi aralarında koalisyonlar kurması çoğu kez zor görünmektedir.<sup>59</sup> Ioannina Uzlaşısı ise, Lizbon Antlaşması'na 7 numaralı Deklarasyon ile eklenmiştir. Ioannina Uzlaşısı esas olarak, Konsey'de çoğunluk oluşturmayan üye devletlere, Konsey'in karar almasından önce görüşmelerin tekrarlanmasını talep etme yönünde bir hak tanımaktadır. Ioannina Uzlaşısı gereği, bu tür bir talepte bu-

<sup>57</sup> Nice Antlaşması gereği, üye devletler arasında bölüştürülmüş olan 345 oy en az 255'inin olumlu olması, AB nüfusunun en az % 62'sinin temsil edilmesi ve üye devletlerin çoğunluğunun öneriyi destekliyor olması durumunda, nitelikli çoğunluktan söz edilebilecektir.

<sup>58</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 167.

<sup>59</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 167.



lanabilecek üyelerin ya engelleyici azınlık için gerekli olan Birlik nüfusunun 3/4'ünü ya da engelleyici azınlık için gerekli olan üye devlet sayısının 3/4'ünü temsil etmeleri gerekmektedir. Ioannina Uzlaşısı niteliği gereği, ucu açık bir pazarlık yükümlülüğü olarak görülebilir.<sup>60</sup> Lizbon Antlaşması'na eklenen bir başka protokolde ise, Ioannina Uzlaşısı'nda öngörülen hükümlerin ancak oybirliği ile değiştirilebileceği belirtilmiştir. Ioannina Uzlaşısı'na yöneltilen başlıca eleştiri, burada yer alan hükümlerin Konsey'in çalışmalarını zorlaştırarak, karar alma süreçlerini tıkayacak nitelikte olduğudur.<sup>61</sup>

3- 1 Nisan 2017 tarihinden itibaren ise ABÇUİA'nın 205. maddesinin 2. ve 3. fıkraları herhangi bir geçiş dönemi kuralına tabi olmaksızın geçerli olacaktır. Nitelikli çoğunluk için Konsey üyelerinin % 55'i ve Birliğin toplam nüfusunun en azından % 65'ini barındıran en az 15 üye devletin desteğinin aranmasına ilişkin kural, bu bağlamda herhangi bir kısıtlama söz konusu olmadan uygulanacaktır. Ancak, Ioannina Uzlaşısı'nın 1 Nisan 2017 tarihinden sonra da geçerliliğini devam ettireceğini belirtmek gerekir.

YABA'nın 16. maddesinin 8. fıkrasında, Konseyin yasama işlemlerine ilişkin tasarılarını görüştüğü veya oyladığı durumlarda oturumların herkese açık olması gerektiği belirtilmiştir. Bu kuralın çiğnenmesi, ABÇUİA'nın 263. maddesinin 2. fıkrası gereği ilgili işlemin yokluğuna sebebiyet verecektir. Lizbon Antlaşması ile getirilen bir diğer değişiklik ise, Konsey başkanlığının yürütülmesinde eşitlikçi rotasyon sisteminin kabulüdür. Bu bağlamda 9 numaralı Deklarasyon'da, Konsey başkanlığının on sekiz aylık bir zaman dilimini kapsayacak şekilde, üç üye ülkeden oluşacak bir grup tarafından yürütülmesi gerektiği ve her üyenin altı ay boyunca Konsey'e başkanlık yapacağı ifade edilmiştir. Konsey başkanlığının eşitlikçi rotasyona dayalı yürütüleceğinin istisnası, dışişlerine ilişkin birleşimlerdir; zira bu tür birleşimlere Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi başkanlık eder.

### **5. Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi**

Lizbon Antlaşması, olumsuz neticelenen referandumlardan dolayı yürürlüğe giremeyen Avrupa Birliği Anayasası'nın Birliğin dışa yönelik temsiline ilişkin hükümlerini çok büyük ölçüde aynen kabul etmiştir. "Birliğin Dışişleri Bakanı" yerine "Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" ifadesinin kullanılması, Lizbon Antlaşması'nın bu bağlamda öngördüğü tek farktır.

<sup>60</sup> *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 477; *Weber*, EuZW 2008, s. 10.

<sup>61</sup> *Karş. Oppermann*, DVBl 2008, s. 479; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 477.

Avrupa Birliği'nin dış ilişkiler ve güvenlik politikası alanındaki çalışmalarında daha güçlü bir eşgüdüm sağlamak, Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin gerçekleştirmesi gereken başlıca amaçtır.<sup>62</sup> Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi bu bağlamda, Birliğin ortak dış ve güvenlik politikasını yönetmek, önerileri ile bu politikaların belirlenmesine katkıda bulunmak, ortak güvenlik ve savunma alanında da buna uygun yetkileri kullanmak, Konsey'in dışişlerine ilişkin birleşimlerine başkanlık etmek ve Komisyon'un başkan yardımcılığını yürütmekle görevli kılınmıştır.

Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi YABA'nın 18. maddesi uyarınca, Komisyon başkanının onayı ile Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanır.<sup>63</sup> Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin görevine, aynı usulle son verilmesi mümkündür. Birliğin ilk Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe gireceği tarihte göreve başlayacak ve görev süresi bu tarihte göreve başlayan Komisyon'un görevinin devam ettiği tarihe kadar devam edecektir. Lizbon Antlaşması bunun haricinde, Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin çalışmalarına yardımcı olması amacıyla Avrupa Dış Faaliyetler Servisi'nin kurulmasını öngörmektedir. Avrupa Dış Faaliyetler Servisi, Konsey sekreteryası, Komisyon ve üye devletlerin göndereceği diplomatik personelden oluşacaktır.

## **6. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**

Avrupa Birliği kurumları arasında Lizbon Antlaşması ile yapısal ve işlevsel bakımdan en az değişikliğe uğrayan kurum, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'dır. Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na (ATAD) ilişkin düzenlemeleri, YABA'nın 19. maddesi ve ABÇUİA'nın 251-281. maddelerinde yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin yargı sistemindeki mahkeme isimlerinin değiştirilmesi, Lizbon Antlaşması ile getirilen değişikliklerin ilkidir. Nitekim YABA'nın 19. maddesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Divan, Genel Mahkeme ve Uzman Mahkemeler'den oluştuğunu belirtmektedir. Buna göre Lizbon Antlaşması, bir yandan Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nı Divan, İlk Derece Mahkemesi'ni Genel Mahkeme ve Uzmanlaşmış Yargı Dairleri'ni Uzman Mahkeme olarak adlandırmakta, diğer yandan Avrupa Birliği Adalet Divanı'nı hem bir Birlik mahkemesi olarak nitelemekte hem

<sup>62</sup> Karş. *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 478; *Terhechte*, EuR 2008, s. 162.

<sup>63</sup> Catherine Ashton, 19 Kasım 2009 tarihinde Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi görevine getirilmiştir.

de tüm Birlik mahkemelerinin kurumsal bir çerçevesi olarak ele almaktadır.<sup>64</sup> ATAD'ın yapısında gerçekleştirilen bir değişiklik, ATAD'da görev yapan savcılarının sayısının sekizden on bire çıkarılmasıdır. YABA'nın 19. maddesinde öngörülen diğer bir yenilik ise, Birlik hukukunun kapsamına giren tüm alanlarda etkili bir yargısal korumayı güvence altına alacak şekilde, üye devletlerin gerekli hukuk yollarını oluşturmakla mükellef kılınmasıdır. Lizbon Antlaşması ile getirilen bir başka değişiklik, ihlal davasına ilişkindir. Bu değişiklik ile, ihlalle itham edilen devlete ATAD'ın devreye girmesine gerek kalmadan ihlali bertaraf etme imkânı sunan idari aşama kaldırılmış, ihlalle itham edilen devlete görüşlerini sunma imkânı sağlandıktan sonra, Komisyon'a ATAD'a başvurarak doğrudan doğruya ihlal davası açma imkanı tanınmıştır. ATAD'la ilgili olarak Lizbon Antlaşması'nda getirdiği bir diğer değişiklik, YABA'nın 260. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır. Buna göre Komisyon, usulüne uygun hazırlanmış bir yönergenin iç hukuka uyarlanmasına yönelik önlemler hakkında bilgilendirme yükümlülüğünü ihlal ettiği gerekçesiyle bir üye devlete karşı ihlal davasını açtığı durumlarda, bir tutar ya da para cezasının da ilgili üye devletçe ödenmesini ATAD'dan talep edebilir. Böylelikle ilgili devlet, muhatabı olduğu ihlal davasında bir ikinci ikaz kararına gerek kalmadan bir tutar ya da para cezasını ödemekle yükümlü kılınabilir. YABA'nın 263. maddesinin 4. fıkrasında ise, bireysel iptal davalarına ilişkin çok önemli bir değişikliğe yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre her gerçek veya tüzel kişi, kendisine yönelmiş veya kendisini doğrudan ve şahsi bakımdan ilgilendiren eylemlere ve tüzük karakteri haiz, yani kendilerini doğrudan ilgilendiren ve herhangi bir uyarılma işlemine gerek kalmadan doğrudan uygulanma yeteneğine sahip hukuki tasarruflara karşı dava açabilecektir. Bu düzenleme, Avrupa Birliği'nin yargısal korunma sisteminde yer alan ciddi bir açığı kapatmaya yönelik kuşkusuz olumlu bir adımdır.<sup>65</sup> Lizbon Antlaşması'nda yargısal korunma ile ilgili olarak YABA'nın 267. maddesinde öngörülen son bir yenilik, tutuklu bir şahsı ilgilendiren önkarar usullerinin ATAD tarafından en kısa zamanda karara bağlanması gerektiğine ilişkindir. Böylece, Birliğin üçüncü sütununu oluşturan Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası'nın da ATAD'ın yetkisinin kapsamına girmesi olanaklı olacaktır. Gerçi ABÇUİA'nın 276. maddesinde, ATAD'ın Özgürlük, Güvenlik ve Hukuk Alanı'nın tüm kısımlarında yetkili olacağı belirtilmiştir. Buna karşın ABÇUİA'nın 275. maddesinde, Ortak Dış

<sup>64</sup> Karş. *Weber*, EuZW 2008, s. 11; *Can*, DEÜHFD C. 9, Özel Sayı, 2007, s. 1108 vd.

<sup>65</sup> *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 432; *Schwarze*, EuR 2009, s. 15; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 478; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1767. Ayrıca karş. *Linder*, ZRP 2007, s. 54 vd. *Everling*, EuR 2009, s. 71 vd.

ve Güvenlik Politikası'nı ilgilendiren kuralların ve bu kurallara dayanılarak düzenlenen hukuki tasarrufların ATAD'ın yetkisi kapsamında olmadığı dile getirilmiştir.<sup>66</sup>

## **N. Birliğin Demokratik Meşruiyetinin Artırılmasına Yönelik Yenilikler**

Lizbon Antlaşması ile getirilen düzenlemelerin en önemli gayelerinden birinin, Avrupa Birliği'nin giriştiği faaliyetlerin demokratik meşruiyetinin artırılması olduğuna daha önce değinmiştik. Lizbon Antlaşması, bu bağlamda çok önemli düzenlemeler içermektedir. Lizbon Antlaşması ile ABA'ya ilk defa Avrupa Birliği'ndeki demokratik ilkelere ilişkin bir başlık eklenmiştir. Bu başlık altında YABA'nın 9-12. maddelerine yer verilmiştir. YABA'nın 9. maddesinde, Birliğin vatandaşlarının eşitliği ilkesine saygı göstermesi gerektiği belirtilmiştir. Buna ilaveten, üye devletlerin her vatandaşının Birlik vatandaşı olduğu ve Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığa ek olup, onun yerini almayacağı ifade edilmiştir. Avrupa Birliği çapında demokratik meşruiyeti artırmak amacıyla Lizbon Antlaşması'nda öngörülen düzenlemeleri dört başlık altında toplayabiliriz.<sup>67</sup>

### **1. Birliğin Organları Vasıtasıyla Temsil**

YABA'nın 10. maddesinde Avrupa Birliği'nin çalışma usulünün temsili demokrasinin esaslarına dayandığı ve Avrupa Parlamentosu'nun Birlik düzeyinde vatandaşları doğrudan temsil ettiği belirtilmiştir. Üye devletler ise, Avrupa Konseyi'nde kendi devlet veya hükümet başkanları tarafından, Konsey'de ise hükümetleri aracılığıyla temsil edilecektir. Bu maddede ayrıca, tüm vatandaşların Birliğin demokratik yaşamına katılma hakkına sahip olduğu ve Birlik organlarının kararlarını mümkün olduğunca şeffaf ve halka yakın bir tarzda alması gerektiği ifade edilmiştir. YABA'nın 11. maddesinde ise, Birliğin faaliyetlerini vatandaşların katılımını mümkün kılacak bir şekilde sürdürmesi ve Birlik organlarının sivil toplum örgütleri ile açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog içinde bulunması gerektiği dile getirilmiştir. YABA'nın 11. maddesinin 3. fıkrasında ise, Birliğin faaliyetlerinde eşgüdüm ve şeffaflığın sağlanabilmesi amacıyla, Komisyonun ilgililerin görüşünü kapsamlı bir şekilde alması gerektiği belirtilmiştir. ABÇUIA'nın 15. maddesinde de, Birliğin organları,

<sup>66</sup> Bu konuda karşı. *Can*, DEÜHFD C. 9, Özel Sayı, 2007, s. 1110 vd.; *Everling*, EuR 2009, s. 71 vd.

<sup>67</sup> Ayrıca karşı. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1766 vd.; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 425; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 62b vd.

kurumları ve diğer mercilerinin faaliyetlerini, idari sorumluluğu teşvik etmek ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını güvence altına alabilmek amacıyla, açıklık ilkesine uygun bir şekilde yürütmesi gerektiği vurgulanmıştır. Burada ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in yasamaya ilişkin birleşimlerinin açık olması gerektiği de belirtilmiştir. ABÇUİA'nın 15. maddesinde düzenlenen bir başka husus, Birlik vatandaşlarının veya bir üye ülkede ilgili düzenlemelere uygun bir ikametgâha sahip gerçek ve tüzel kişilerin, Birliğin organları, kurumları ve diğer mercilerindeki belgelere erişim hakkıdır.

## **2. Avrupa Parlamentosu'nun Güçlendirilmesi**

Avrupa Birliği'nde yaşanan daha önceki reform süreçlerinde olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da, en kazançlı çıkan Birlik organının Avrupa Parlamentosu olduğunu daha önce de vurgulamıştık. Temel hedeflerinden biri Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetini artırmak olan Lizbon Antlaşması, bu hedefini hayata geçirecek adımlardan biri olarak Avrupa Parlamentosu'nun etkinliğini artırmaya çalışmıştır. Lizbon Antlaşması bu bağlamda, birçok yenilik öngörmüştür. YABA'nın 14. maddesine göre, Avrupa Parlamentosu ileride Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşacaktır. Avrupa Parlamentosu'nda görev alan milletvekillerinin artık halkların vekili değil de vatandaşların vekili olarak nitelendirilmesine, bilhassa bir Avrupa halkının oluşturulması hedefi bakımından önem atfedilmiştir.<sup>68</sup> Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısının 751 ile sınırlanarak üye ülkelerin sahip olabileceği koltuk sayısının yeniden belirlenmesi de, Avrupa Parlamentosu'nun etkinliğini artırmaya yönelik bir adımdır. ABÇUİA'nın 223 vd. maddelerinde Avrupa Parlamentosu için öngörülen yeni yetkiler ise, Avrupa Parlamentosu'nu yasama faaliyetlerinde Konsey'e denk bir organ haline getirmiştir.<sup>69</sup> Avrupa Parlamentosu'nun yetkili olduğu politika alanlarının artırılması ise, etkinliğinin artmasına neden olan diğer bir gelişmedir.

## **3. Ulusal Parlamentoların Etkisinin Artırılması**

Yeni ABA'nın 12. maddesi üye devletlerin ulusal meclislerine, Avrupa Birliği'nin çalışma usulünün daha iyi hale getirilmesine katkıda bulunmalarını sağlamak için çeşitli imkânlar tanımıştır. Bu imkânlar altı başlık altında sunulmuştur. Buna göre üye devletlerin parlamentoları, 1) Birliğin yasama

<sup>68</sup> Karş. *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1766.

<sup>69</sup> *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1766; *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, s. 477; *Terhechte*, EuR 2008, s. 161; *Luczak*, Die europäische Wirtschaftsverfassung als Legitimationselement europäischer Integration, s. 323 vd.

faaliyetlerine daha aktif bir rol üstlenmeli, 2) Birliğin yetkisini kullanırken uyum zorunda olduğu genel prensiplerden subsidiarite ve ölçülülük ilkelerine uygun davranılıp davranılmadığının denetleyebilir, 3) Özgürlük, Güvenlik ve Hukuk Alanı'nda daha büyük bir rol üstlenebilir, 4) Antlaşma değişikliklerine katılabilir, 5) Aday devletlerin Birliğe katılım süreçlerine katılabilir, 6) Avrupa Parlamentosu ile birlikte gerçekleştirilen parlamentolar arası işbirliğine katkı sunabilir. Ulusal meclislere tanınan bu yeni imkânların nasıl hayata geçirileceği, bu konuya ilişkin protokollerde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Avrupa Birliği Anayasası'nda öngörülmeyip Lizbon Antlaşması ile getirilen bu yenilikler, ulusal parlamentoların bilhassa Birliğin yasama faaliyetlerine daha güçlü bir şekilde katılmasını sağlamaya, böylece Birliğin yasama işlemlerinin meşruiyetini artırmaya yöneliktir.<sup>70</sup>

#### **4. Yurttaş Girişimi**

Avrupa Birliği vatandaşlarının katılımına ilişkin diğer bir hüküm, yurttaş girişimi (*Bürgerbegehren*) müessesini düzenleyen YABA'nın 11. maddesinin 4. fıkrasıdır. Doğrudan demokrasiye uygun bir yenilik olarak görülebilecek yurttaş girişimine,<sup>71</sup> Avrupa Birliği Anayasası'nda da yer verilmiş idi. Buna göre, belirli bir sayıda üye devletten en az bir milyon vatandaş, Birliğin Antlaşmaların uygulanması amacıyla bir hukuki tasarrufa gereksinim duyduğunu düşündüklerinde inisiyatif alıp, Komisyon'dan yetkileri çerçevesinde uygun bir öneri sunma yönünde bir talepte bulunabilirler. Bu tür bir vatandaş inisiyatifinin usul ve şartlarının daha ayrıntılı bir şekilde belirlenmesi ise, ABÇUİA'nın 24. maddesi uyarınca Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e yüklenmiştir. Bu bağlamda belirtilmesi gereken bir nokta, Komisyon'un yurttaş girişimi ile dile getirilen talepleri uygulama zorunluluğunun bulunmadığıdır. Ancak yurttaş girişimi, gerek Birlik kurumları üzerinde kamuoyu baskısı yaratılması gerekse vatandaşların Birlik ile ilgili konuları yakından takip etmelerinin sağlanması açısından önem taşımaktadır.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> *Terhechte*, EuR 2008, s. 158; *Schiffauer*, EuGRZ 2008, s. 5; *Schwarze*, EuR 2009, s. 19; *Hobe*, Europarecht, N. 1069i; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, N. 62c vd.; *Lindner*, BayVBl. 2008, s. 425; *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 34 vd.; *Luczak*, Die europäische Wirtschaftsverfassung als Legitimationselement europäischer Integration, s. 334.

<sup>71</sup> *Hatje/Kindt*, NJW 2008, s. 1767; *Schiffauer*, EuGRZ 2008, s. 3; *Schwarze*, EU-Kommentar, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, N. 37.

<sup>72</sup> *Özler/Mindek*, AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, s. 65; *Hobe*, Europarecht, N. 1069j.; *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, s. 82.

### **III. Sonuç**

1 Aralık 2009 tarihinde resmen yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği'nin 21. yüzyılda dünya siyasetinde daha güçlü bir aktör olarak yerini alabilmesi için Birliğin kurumsal yapısı ve işleyişine dair bir sürü yeni düzenleme içermektedir. Bu yeni düzenlemeler esas olarak, Birliğin demokratik, etkili ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamaktadır. Bu bakımdan Lizbon Antlaşması, gerek güttüğü amaçlar gerekse de içerik bakımından, 2005 yılında Hollanda ve Fransa'da gerçekleştirilen referandumlardan dolayı yürürlüğe giremeyen Avrupa Birliği Anayasası ile önemli ölçüde örtüşmektedir. Lizbon Antlaşması'nı bu nedenle örtülü bir Avrupa Birliği anayasası olarak niteleyebiliriz.

Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği adıyla tek ve yeni bir çatı altında birleştirilmesi, Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü en önemli yeniliklerden biridir. Lizbon Antlaşması'nda ayrıca, Avrupa Birliği'nin temelini Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma'nın hükümlerine dayandığı ifade edilerek, bu iki temel antlaşmanın hukuki bakımdan eş düzeyde olduğu belirtilmiştir. Temel Haklar Şartı'na yapılan gönderme ve Birliğin AİHS'ye taraf olmasının yanı sıra Birliğin yetki alanının yeniden düzenlenmesi, Lizbon Antlaşmasının getirdiği önemi haiz diğer yeniliklerdir. Lizbon Antlaşması bunun haricinde, Birliğin faaliyet sahalarına enerji, iklim değişikliği ve terörizmle mücadele ile ilgili güncel hususları katması bakımından da önem taşımaktadır.

Lizbon Antlaşması'nın önemli hedeflerinden biri de, Avrupa Birliği'nin kurumsal düzenine ilişkin reformların gerçekleştirilmesi idi. 2004 yılı ile başlayan genişleme sürecinin sonunda üye sayısı nerdeyse iki kat artan Avrupa Birliği'nin organlarının görevlerini etkili bir biçimde yerine getirebilmelerinin sağlanması, bu reformların temel amacı olarak görülebilir. Bu bağlamda Lizbon Antlaşması, ATA'nın 7. maddesinde sayılan organlara ek olarak Avrupa Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası'na da organ statüsü tanımıştır. Diğer önemli değişiklikler ise, Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecindeki rolünün artırılması, Avrupa Konseyi'nde bir başkanlık makamının oluşturulması, Konsey'deki çoğunluk kararlarına ilişkin değişiklikler, Avrupa Komisyonu'nun üye sayısının azaltılması ve Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği'nin oluşturulmasıdır. Lizbon Antlaşması ile Birliğin kurumsal yapısında yapılan değişiklikler dikkate alındığında, Birliğin iç işleyişinin iyileştirilmesi ve daha şeffaf ve daha demokratik bir

*Dr. Ahmet M. GÜNEŞ*

yapıya kavuşturulmasının bu reformların merkezinde yer alan hedefler olduğu görülür. Lizbon Antlaşması'nın Birliğin karar alma süreçleri için öngördüğü değişiklikler her ne kadar, Birliğin alacağı kararların demokratik vasfını ve etkinliğini artırabilecek nitelikteyse de, karar alma süreçlerini düzenleyen hükümlerin karmaşık yapısının Birliğin karar alma süreçlerinin tıkanmasına neden olabileceğini gözden kaçırmamak gerekir.

Lizbon Antlaşması ile getirilen düzenlemelerin en önemli gayelerinden biri de, Avrupa Birliği'nin giriştiği faaliyetlerin demokratik meşruiyetinin artırılmasıdır. Bu bağlamda, ABA'ya ilk defa Avrupa Birliği'ndeki demokratik ilkelere ilişkin bir başlık eklenmiştir. Birliğin vatandaşlarının eşitliği ilkesine saygı göstermesi gerektiği, üye devletlerin her vatandaşının Birlik vatandaşı olduğu ve Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığa ek olup, onun yerini almayacağı hususuna da Lizbon Antlaşması'nda yer verilmiştir. Birliğin organları vasıtasıyla temsili, Avrupa Parlamentosunun güçlendirilmesi, ulusal parlamentoların etkisinin artırılması ve yurttaş girişimi adıyla yeni bir katılım müessesesinin getirilmesi, Avrupa Birliği çapında demokratik meşruiyeti artırmak amacıyla Lizbon Antlaşması'nda öngörülen diğer düzenlemelerdir.



**KAYNAKÇA**

- **Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel:** Die Europäische Union, 8. Auflage, Baden-Baden 2009
- **Bozkurt, Enver/ Özcan, Mehmet/ Köktaş, Arif:** Avrupa Birliği Hukuku, 4. Bası, Ankara 2008
- **Can, Hacı:** Avrupa Birliği Antlaşması'nın düzenleme alanlarında yargısal denetim, DEÜHFD, C. 9, Özel Sayı, 2007, s.1081 vd.
- **Everling, Ulrich:** Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, EuR 2009, Beiheft 1, s. 71 vd.
- **Fischer, Klemens H.:** Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2008
- **Günuğur, Haluk:** Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni, Ankara 2007
- **Haratsch, Andreas/ Koenig, Christian/ Pechstein, Matthias:** Europarecht, 6. Auflage, Tübingen 2009
- **Hatje, Armin/ Kindt, Anne:** Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?, NJW 2008, s. 1761 vd.
- **Herdegen, Matthias:** Europarecht, 9. Auflage, München 2007
- **Hobe, Stephan:** Europarecht, 4. Auflage, Köln 2009
- **Jarass, Hans D.:** EU-Grundrechte, München 2005
- **Klingenbrunner, Alexander/ Raptis, LEMONIA:** Die Justiziabilität der Grundrechte-Charta nach dem Reformvertrag von Lissabon, JRP 2008, s. 139 vd.
- **Lindner, Franz Josef:** Der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union, BayVBl. 2008, s. 421 vd.
- **Lindner, Franz Josef:** Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz – Plädoyer für eine Optimierung der Europäischen Grundrechtscharta, ZRP 2007, s. 54 vd.
- **Lindner, Franz Josef:** Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, s. 160 vd.
- **Luczak, Jan-Marco:** Die europäische Wirtschaftsverfassung als Legitimationselement europäischer Integration, Berlin 2009
- **Mayer, Franz C.:** Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte, EuR 2009, Beiheft 1, s. 87 vd.

*Dr. Ahmet M. GÜNEŞ*

- **Oder, Bertil Emrah:** Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasalcılık, İstanbul 2004
- **Oppermann, Thomas/ Classen, Claus Dieter/ Nettesheim, Martin:** Europarecht, 4. Auflage, München 2009
- **Oppermann, Thomas:** Die Europäische Union von Lissabon, DVBl 2008, s. 473 vd.
- **Özler, Zeynep/ Mindek, Can:** AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, İstanbul 2008
- **Pache, Eckard/ Rösch, Franziska:** Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, s. 473 vd.
- **Raschauer, Nicolas:** Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, Hanse Law Review 2008, C. 4 S. 1, s. 45 vd.
- **Schiffauer, Peter:** Zum Verfassungszustand der Europäischen Union nach Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon, EuGRZ 2008, s. 1 vd.
- **Schwarze, Jürgen (Hrsg.):** EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009
- **Schwarze, Jürgen:** Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, EuR 2009, Beiheft 1, s. 9 vd.
- **Starck, Christian:** Das Caroline-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und seine rechtlichen Konsequenzen, JZ 2006, s. 76 vd.
- **Streinz, Rudolf:** Europarecht, 8. Auflage, Heidelberg 2008
- **Streinz, Rudolf/ Ohler, Christian/ Herrmann, Christoph:** Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Auflage, München 2008
- **Tekinalp, Ünal/ Tekinalp, Gülören:** Avrupa Birliği Hukuku, 2. Bası, İstanbul 2000
- **Terhechte, Jörg Philipp:** Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, EuR 2008, s. 143 vd.
- **Weber, Albrecht:** Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im vertrag von Lissabon, BayVBl. 2008, s. 485 vd.
- **Weber, Albrecht:** Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, s. 7 vd.