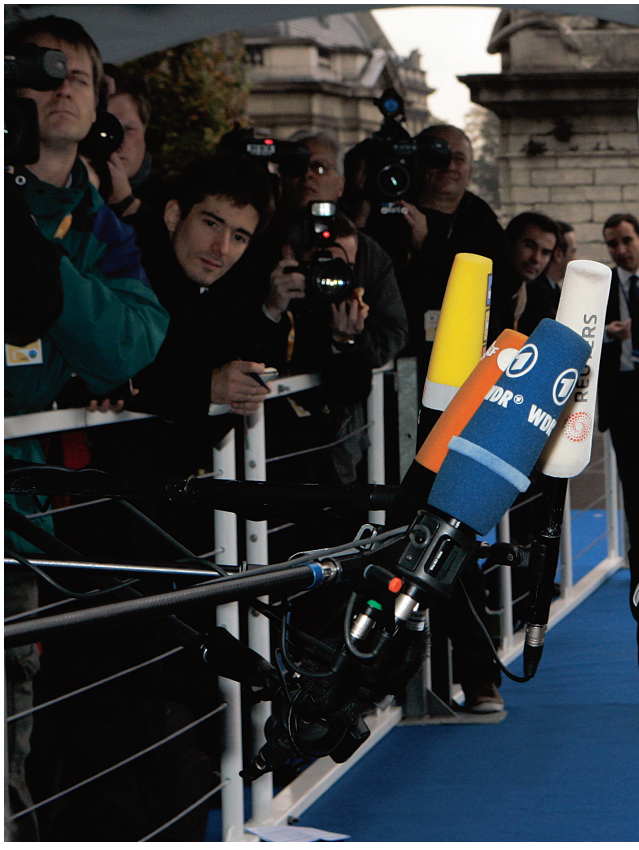
Hazırlayan: Esin ÖZDEMİR (Uzman - Expert)
TOBB Avrupa Birliği Daire Başkanlığı
(TOBB EU Department)

Lizbon Antlaşması'nın **getirdiği yenilikler**

Lizbon Anlaşması'nın Avrupa Birliği kurumlarının daha etkin ve hızlı çalışmasına olanak sağlaması umuluyor. Anlaşma'nın getireceği yenilikler arasında, birlik üyesi ülkelerin altışar aylık sürelerle dönem başkanı olması yerine, liderlerden oluşan karar merci durumundaki **Avrupa Konseyi'ne iki buçuk yıllığına bir başkan seçilmesi** bulunuyor.





Avrupa Birliği (AB)'ye üye ülkelerin liderleri, Anayasal Antlaşmanın başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından, 13 Aralık 2007 tarihinde, "Reform Antlaşması" olarak da anılan Lizbon Antlaşması'nı imzalamışlardır.

Antlaşmanın nihai olarak kabul edilmesi için tüm üye ülkelerin anayasalarında öngörüldüğü şekilde (parlementolarında ve/veya referandum ile) onaylanması gerekmektedir. 25 ülke onay prosedürünü parlemento yoluyla tamamlamıştır. İrlanda iki kez referendum uygulamıştır. Halk, ikincisinde Antlaşmayı kabul etmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde ise Antlaşma parlamentoda onaylanmıştır ancak AB karşıtlığı ile tanınan Cumhurbaşkanı Vaclav Klaus tarafından imzalanması uzun zaman almış ve Antlaşma'nın geleceği açısından belirsizliğe yol açmıştır. Antlaşmaya iki kez itiraz eden Klaus, Anayasa Mahkemesi'nin 27 Ekim'de, yani AB Zirvesinden iki gün önce, ikinci itiraza vereceği kararı beklemiştir. Mahkemenin Antlaşma lehine karar vermesiyle, Klaus 3 Kasım 2009 tarihinde Antlaşmayı imzalamıştır. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu Başkanı Jose Manuel Barroso, Antlaşma'nın yakın zamanda yürürlüğe gireceğinin açık olduğunu ifade etmiştir.

Lizbon Antlaşması, hâlihazırda yürürlükte olan Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European





Union) ile Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmada (Treaty Establishing the European Community) değişiklikler yapmalı ancak onların yerine geçmemektedir. Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmanın adı da, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union) olarak değiştirilmektedir. Böylece, "Topluluk" ifadesi bırakılarak, 'Birlik' ifadesi kullanılmış olmaktadır.

Lizbon Antlaşması'nın Fransa ve Hollanda'da halk oylaması ile reddilen Avrupa için bir Anayasa oluşturan Taslak Antlaşma'dan en belirgin farkı; sembol, marş vb. anayasal bileşenleri açık şekilde listelememesidir. Ayrıca, Taslak Anayasal Antlaşmadaki Avrupa Tüzüğü, Avrupa Kararı gibi ifadeler de metinden çıkarılmıştır.

Lizbon Antlaşması'nın temel amacı, daha demokratik ve şeffaf, daha etkin işleyen, insanları daha fazla hak ve hürriyete sahip, daha fazla dayanışma ve güvenliğin olduğu, küresel arenada daha güçlü bir aktör haline gelmiş bir Avrupa yaratmaktır.

ANTLAŞMANIN GETİRDİĞİ EN TEMEL 4 DEĞİŞİKLİK

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği en önemli değişikliklerden biri, Avrupa Topluluğu ve Avrupa Birliği'ni, "Birlik" adı altında tek bir tüzel kişiliğe kavuşturmasıdır. Bununla, AB'yi dünyada ve üçüncü ülkeler ile uluslararası kuruluşlar nezdinde daha etkin hale getirerek, müzakere gücünün arttırılması amaçlanmaktadır.

Lizbon Antlaşması ile AB'nin üç sütunlu oluşumu değişikliğe uğramaktadır. Bilindiği üzere, AB 3 sütun üzerine kuruludur. 1, Avrupa Toplulukları (Avrupa Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu), 2, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, 3, Adalet ve İçişleri ile Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği [1]. Her üç sütundaki hukuk kaynakları[2] farklıdır. Lizbon Antlaşması, bu üçlü ayrımı kaldıracaktır. Böylece, birinci sütunun hukuksal araçlarının, diğer sütunlarda da kullanılabilmesinin önü açılmaktadır. Ayrıca, ikinci ve üçüncü sütundaki hukuksal araçlar kaldırılmaktadır. Bir başka ifadeyle, ikinci ve üçüncü sütundaki ulusal çıkarlar, artarak Topluluk çıkarı haline gelmektedir. Bu da entegrasyonda bir ileri aşamaya geçiş anlamına gelmektedir.

> Lizbon Antlaşması, Avrupa Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası'na AB kurumu statüsü kazandırmaktadır. **Avrupa Konseyi Başkanı** adlı yeni bir makam oluşturmaktadır.

Lizbon Antlaşması ayrıca, AB'nin yetkilerinin yeni bir listesini yapmaktadır. Bilindiği üzere, AB, üye devletler tarafından kendisine devredilen yetkileri kullanmakta; diğer yetkiler üye devletlerde kalmaktadır. AB'nin, münhasır yetki, paylaşılan yetki ve destekeşgüdüm konularında yetki olmak üzere üç tür yetkisi vardır [3].

Lizbon Antlaşması, Avrupa Konseyi [4] ve Avrupa Merkez Bankası'na AB kurumu statüsü kazandırmaktadır. Avrupa Konseyi Başkanı adlı yeni bir makam oluşturmaktadır.

Yukarıda sıralanan 4 temel değişikliğe ek olarak getirilen değişiklikler, Antlaşma'nın hedefleri altında özetlenmiştir.

LİZBONANTLAŞMASI İLE DAHA DEMOKRATİK VE ŞEFFAF BİR AVRUPA

Avrupa Parlamentosu'nun rolü güçlendirilmektedir. Böylece, üyeleri doğrudan AB vatandaşlarınca seçilen Parlamento, AB mevzuatı, bütçesi ve uluslararası anlaşmalar konusunda yeni ve önemli yetkilere sahip olacaktır. Örnek olarak, politika geliştirilmesi sürecinde, "ortak karar prosedürü"ne [5] (co-decision procedure) daha fazla yer verilmektedir. Yukarıda bahsedilen sütunların birleştirilmesi çerçevesinde, ortak karar alma prosedürü tüm sütunlar için standart karar alma biçimi haline gelmektedir. Bu da, Avrupa Parlamentosu'nu mevzuatın büyük bir kısmına ilişkin olarak Konsey ile eşit bir düzeye getirmektedir.

Ulusal parlamentoların rolü arttırılmaktadır. Yeni Antlaşma ile, ulusal parlamentolar, AB'nin işleyişine daha fazla dâhil olabileceklerdir. Bu da, AB'nin "yerindenlik" (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde hareket ettiğini izleme imkânı veren yeni bir mekanizma



ile olacaktır. (Buna ilişkin ayrıca bir Antlaşmaya ayrıca bir Protokol eklenmiştir. Ulusal parlamentolar, bu Protokol'de belirtilen prosedür uyarınca, yerindenlik ilkesine uyulmasını sağlayacaklardır.)

AB vatandaşları kendilerini daha güçlü ifade edebilecektir. Bunun için, bir "Vatandaş İnisiyatifi" geliştirilmiştir. Buna göre, hatırı sayılır sayıda üye devletten en az bir milyon AB vatandaşı bir araya gelerek, Avrupa Komisyonu'nu, Komisyon'un yetkileri çerçevesinde ve Antlaşmanın uygulanabilmesi amacıyla yeni bir mevzuat geliştirmeye davet edebilecektir. Üye devletler ile AB arasındaki ilişkiler daha açık hale getirilecek ve böylece sorumluluklar netleşecektir (yukarıda bahsi geçen Protokol uyarınca).

Yeni Antlaşma sayesinde, Üye oevletlere üyelikten ayrılma imkânı tanınmaktadır.



Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu'nun inisiyatifi ve rızasıyla, **Avrupa Parlamentosu'nun oluşumuna** ilişkin kararı, oybirliğiyle verebilecektir.

DAHA ETKİN BİR AVRUPA

Oylamalarda nitelikli çoğunluk usulü , yeni politika alanlarına genişletilmektedir. Bununla da karar alma sürecinin daha hızlı ve etkin hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Hâlihazırda, Konsey'de nitelikli çoğunluk, üye devletlerin yüzde 50'sini (bazı durumlarda yüzde 67'sini) ve oyların yüzde 73,9'unu (345 oydan 255'i) ifade etmektedir. Ayrıca, her üye devlet, nitelikli çoğunluğun toplam AB nüfusunun en az yüzde 62'sini temsil edip etmediği konusunda doğrulama talebinde bulunabilmektedir. Lizbon Antlaşması ile ise, Kasım 2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, nitelikli çoğunluk, üye devletlerin yüzde 55'i (bazı durumlarda yüzde 72'si) ve AB nüfusunun yüzde 65'ini ifade edecektir. Hem nüfus hem de üye devlet sayısında aranan çoğunluk da "çifte çoğunluk" (double majority) olarak ifade edilmektedir. Bir engelleyici azınlık oluşturmak için de en az dört üye devlet gerekecektir.

Yukarıda bahsedildiği üzere, Lizbon Antlaşması, Avrupa Konseyi'ne AB kurumu statüsü kazandırmakta ve Avrupa Konseyi Başkanı adlı yeni bir makam oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi Başkanı, Konsey üyeleri (devlet başkanları ve Komisyon Başkanı) tarafından 2,5 yıl için seçilecektir. Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu'nun inisiyatifi ve rızasıyla, Avrupa Parlamentosu'nun oluşumuna ilişkin kararı, oybirliğiyle verebilecektir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'na, nitelikli oy çoğunluğu esasına dayalı olarak, bir Komisyon Başkanı adayı önerecektir. Böylece, Avrupa seçimleriyle, Komisyon Başkanının belirlenmesi arasında bir bağ kurulmuş olacaktır. Antlaşmada ayrıca, Komisyon'un üye sayısı da 27'den üye ülke sayısının 2/3'üne indirilmekte ve üyelerin Avrupa Konseyi'nin oybirliğiyle vereceği karar uyarınca oluşturulacak bir rotasyon sistemi ile göreve gelecekleri belirtilmektedir. Böylece her ülkenin her dönemde bir üyesi olamayacaktır.

Lizbon Antlaşması, AB ve AB vatandaşları için büyük önem arz eden pek çok konuda AB'nin işleyişini iyileştirmektedir (özellikle özgürlük, güvenlik ve adalet alanları ile birlikte enerji, kamu sağlığı, sivil koruma, iklim değişikliği, araştırma, uzay, bölgesel uyum, ticaret politikası, insani yardım, spor, turizm ve idari işbirliği alanlarında).

HAKLAR, DEĞERLER, ÖZGÜRLÜK, DAYANIŞMA VE GÜVENLİK AVRUPASI

Lizbon Antlaşması, AB'nin değer ve hedeflerini detaylandırmakta ve güçlendirmektedir. Mevcut hakları korurken, bunlara yenilerini ek-

lemektedir. Özelikle, Temel Haklar Şartı'ndaki özgürlük ve ilkeleri garanti etmekte ve Şartın hükümlerine bağlayıcılık kazandırmaktadır. Ancak, Birleşik Krallık ve Polonya Şartın dışında kalmışlardır.

Lizbon Antlaşması uyarınca, terörist saldırı veya doğal-insan yapımı bir felaket durumunda, AB ve üye devletler dayanışma ruhu içerisinde ortak hareket edeceklerdir. Ayrıca, enerji alanında dayanışma içerisinde olunması hususuna da vurgu yapılmaktadır.

AB'ye, özgürlük, adalet ve güvenlik alanında daha fazla yetki verilmektedir. Bununla da amaçlanan, suç ve terörizme karşı AB'ye daha fazla etkinlik kazandırmaktadır.

KÜRESEL ARENADA BİR AKTÖR OLARAK AVRUPA

Yeni bir Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi makamı oluşturulmaktadır. Bu kişi aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı olacaktır. Bununla amaçlanan, AB'nin dış eylemlerine ilişkin etki, uyum ve görünürlüğünü arttırmaktır.

Söz konusu Yüksek Temsilciyi desteklemek üzere de, üye devletleri temsil eden memurlar, Konsey ve Komisyon personelinden oluşan yeni bir Avrupa Dış Eylemler Servisi tesis edilecektir.

---

(1) 2. ve 3. Sütunun ayrı tutulmasının temel nedeni, bu alanlarda ulusal çıkarların çok daha hassas olmasıdır.

(2) 1. sütundaki hukuk kaynakları; Topluluk Antlaşmaları, Konsey veya Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından çıkarılan Tüzük, Direktif ve Kararlar, Komisyon tarafından çıkarılan Tüzük, Direktif ve Kararlar ile bağlayıcı olmayan görüş ve önerilerdir. 2. Sütundaki hukuk kaynakları; ortak strateji, ortak eylem, ortak pozisyon ve karardır. 3. sütundaki hukuk kaynakları ise; çerçeve kararlar, kararlar, konvansiyonlar ve ortak pozisyonlardır. Lizbon Antlaşması ile, 2 ve 3. sütunlardaki hukuksal araçlar kaldırılmakta, 1. sütundakiler bu sütunlar için de kullanılabilir hale getirilmekte ve 1. sütundaki Komisyon Tüzüğü, Komisyon Direktifi ve Komisyon Kararı isimleri sırasıyla, Delege Edilmiş Tüzük / Uygulama Tüzüğü, Delege Edilmiş Direktif/ Uygulama Direktifi ve Delege Edilmiş Karar/ Uygulama Kararı olarak değiştirilmektedir. Böylece, Komisyonun çıkardığı hukuksal metinlerin, uygulama amaçlı olduğuna açıklık getirilmektedir.

(3) Münhasır yetki alanları, AB'nin tek başına yasama yaptığı alanlardır. Paylaşılan yetki alanlarında ise, hem AB hem de üye devletler bağlayıcı kararlar alabilmektedir.

(4) Avrupa Konseyi şu ana kadar bir nevi büyük çaplı "toplantı" niteliğinde işlev görmüştür.

(5) Ortak karar prosedürü, AB'de uygulanan bir karar alma prosedürüdür. Bu prosedüre göre, Avrupa Parlamentosu, Konsey ile ortak şekilde mevzuat yapabilmektedir. Bir başka ifadeyle, her hangi bir öneri metninin yasa mevzuatın bir parçası haline gelebilmesi için, hem Konsey hem de Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Diğer karar alma prosedürleri; işbirliği prosedürü (cooperation procedure), danışma prosedürü (consultation procedure) ve onay prosedürüdür (assent procedure).

Lizbon Antlaşması



- Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin liderleri, 13 Aralık 2007'de Lizbon Antlaşması'nı imzalamıştır.
- Antlaşma'nın temel amacı, daha demokratik ve şeffaf, daha etkin işleyen, insanları daha fazla hak ve hürriyete sahip, daha güvenli, küresel arenada daha güçlü bir Avrupa yaratmaktır.
- Antlaşma İrlanda'da iki kez referanduma sunulmuş, ikinci referandumda kabul edilmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde parlamentoda onaylanmış ve AB karşıtlığı ile tanınan Cumhurbaşkanı Vaclav Klaus tarafından imzalanıp imzalanmayacağı uzun süre gerilim unsuru olmuştur. Klaus Antlaşmayı 3 Kasım 2009 tarihinde imzalamıştır. Diğer ülkelerin ise parlamentolarında doğrudan kabul edilmiştir.
- Antlaşma, halen yürürlükte olan Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'da değişiklikler yapmakta, onların yerine geçmemektedir. Ayrıca, Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın ismi, "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" olarak değiştirilmektedir.
- Avrupa için bir Anayasa oluşturan Taslak Antlaşma'dan temel farkı; sembol, marş vb. anayasal bileşenleri açık şekilde listelememesi ve Avrupa Tüzüğü, Avrupa Kararı gibi ifadeler içermemesidir. (Söz konusu Taslak Antlaşma daha önce Fransa ve Hollanda'da halk oylaması ile reddilmiştir.)
- Hâlihazırda AB üç sütun üzerine inşa edilmiştir. Bunlar; Avrupa Toplulukları (Avrupa Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu), Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri ile Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği'dir. Antlaşma ile bu üç sütun ayrımı kaldırılmaktadır. Böylece, 1. sütunun hukuksal araçları (tüzük, direktif, karar) diğer sütunlarda da kullanılabilecektir.
- Avrupa Topluluğu ve AB, "Birlik" adı altında tek bir tüzel kişiliğe kavuşturulmaktadır.
- Avrupa Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası'na AB Kurumu statüsü kazandırılmakta, 2,5 yıl için Konsey üyelerince seçilecek Avrupa Konseyi Başkanı makamı oluşturulmaktadır.
- Olağan yasama usulü olan ortak karar usulünün kapsamı genişletilerek, Avrupa Parlamentosu'nun rolü güçlendirilmektedir.
- Konsey'de karar alma sürecinde uygulanan nitelikli çoğunluk usulü, yeni politika alanlarına genişletilmekte ve yeniden düzenlenmektedir. Buna göre, 2014 yılından itibaren kararlar AB nüfusunun yüzde 65'inin ve üye ülkelerin yüzde 55'inin desteğiyle alınabilecektir.
- Üye devletlere üyelikten ayrılma imkânı tanınmaktadır.
- Avrupa Temel Haklar Şartı, üye devletler için hukuki bağlayıcılık kazanmaktadır.
- Dışişleri Bakanı'na benzer nitelikte, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi makamı oluşturulmaktadır. Bu kişi aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı olacak ve Antlaşmayla yeni oluşturulan Avrupa Dış Eylemler Servisi ile işbirliğinde çalışacaktır.
- Vatandaşlar bizzat mevzuat geliştirilmesi sürecine katılabilecektir. Bunun için, en az bir milyon AB vatandaşının bir araya gelerek, Komisyon'dan belirli bir konuda mevzuat geliştirmesini talep etmesine imkân verilmektedir.