

Ekim 2009

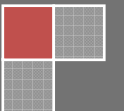
İKV DEĞERLENDİRME NOTU

LİZBON ANTLAŞMASI

Zeynep ÖZLER

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr



LİZBON ANTLAŞMASI

Avrupa Birliği (AB), 21. yüzyılın başında Avrupa'yı birleştirme hedefi çerçevesinde tarihi bir dönüm noktasına gelmiştir. Roma Antlaşması'ndan bu yana ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme yolunda büyük ilerlemeler kaydetmiş olan Birlik, öngörülen genişleme süreci nedeniyle, başta kurumsal yapılanma ve karar alma mekanizmaları olmak üzere, yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duymuştur.

Lizbon Antlaşması yaklaşık yedi yıl süren reform tartışmaları, zorlu hükümetler arası müzakereler ve Hollanda ile Fransa'da Anayasa'nın reddedilmesine neden olan iki referandumun ardından kurumsal işleyişlere ve politika konularına ağırlık veren bir antlaşma olarak hazırlanmıştır. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 17 Aralık tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan Lizbon Antlaşması, demokratik hesap verebilirliğin ve Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinin etkinliğinin geliştirilmesinin yanı sıra genişlemiş Birliğin işleyişine yönelik yasal bir çerçeve oluşturulmasını amaçlamaktadır.

Lizbon Antlaşması, kurucu antlaşmaları tadil eder nitelikte olması ve "Anayasa" adını taşımasına karşın, diğer Antlaşmalar gibi, Birliğin demokratik, etkili ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasını ve kurumsal zorlukların giderilmesi amacını gözetmektedir. Nitekim AB'nin genişleme süreci ve değişen küresel düzen, Birliği çok çeşitli alanlarda yeni politikalar üretmeye zorlamaktadır. Özellikle beşinci genişleme sürecinin tamamlanması ve Türkiye ve Hırvatistan ile müzakerelerin sürdürülmesi doğrultusunda kurumsal yapıda ve karar alma mekanizmalarında değişiklikler yapılması şarttır. Bu kapsamda Antlaşma, önemli yenilikler getirmekle birlikte, kurumsal oluşumun nihai halini belirlememektedir.

Diğer taraftan, içinde bulunduğumuz yüzyılın önemli gündem maddeleri arasında bulunan çevre, enerji, iklim değişikliği ve terörizmle mücadele konuları, Antlaşma'da yer almaktadır. AB kamuoyunun kısa sürede çözüm bulunması yönünde baskısının hissedildiği bu alanlarda üye devletler yeni yükümlülükler altına girmişlerdir. Örneğin, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'ya eklenen Başlık XXI kapsamında enerji piyasalarının teşvik edilmesine, enerji arzı güvenliğine, yeni enerji biçimlerinin geliştirilmesine ve enerji ağlarının ilerletilmesine yer verilmektedir. Benzer şekilde "Dayanışma Hükümü" başlığı altında da terörizmle mücadele konusunda ortak hareket edilmesi ve üye devletlerin birbirlerini desteklemesi öngörülmektedir. Böylece, küresel bir aktör olmak isteyen AB, küresel sorunlara çözüm bulma yönünde önemli adımlar atmaktadır. Ayrıca, Lizbon Antlaşması ile Üye Devletlere, AB'den çıkma olanağı da tanımaktadır.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler meydana getirecek olan ve 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülen Lizbon Antlaşması, Hollanda ve Fransa tarafından reddedilen Anayasa sonrasında Üye Devletlerin farklı kaygılarına yanıt verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu bağlamda, en önemli fark Birliğin sembolleri, marşı ve sloganı gibi öğelerin yeni Antlaşma'dan çıkarılmış olmasıdır. Ne var ki, Belçika, Bulgaristan, Almanya, Yunanistan, İspanya Krallığı, İtalya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Avusturya, Portekiz, Romanya, Slovenya ve Slovakya, Avrupa Birliği'nin sembolleri hakkında Deklarasyon (no 52) ile AB bayrağına, marşına ve sloganına bağlılıklarını belirtmişlerdir.

Lizbon Antlaşması¹ ile getirilen önemli değişiklikler şu şekilde özetlenebilir²:

- “Avrupa Topluluğu” ve “Topluluk” ifadeleri “Birlik” ile değiştirilerek Avrupa Birliği’ne tüzel kişilik kazandırılması,
- Üye ülkeler tarafından oy birliğiyle 2,5 yıllık süre için bir AB Konseyi Başkanı’nın atanmasının yanı sıra, altı aylık dönem başkanlığı sisteminin, üç ülkenin 18 aylık bir başkanlık takımı oluşturması ile değiştirilmesi,
- Dış politikada etkililiğin artırılması amacıyla “AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” makamının oluşturulması ve Yüksek Temsilci’nin, AB Dışişleri Bakanlar Konseyi’ne de başkanlık etmesi,
- Avrupa Komisyonu’nun üye sayısının 2009 yılından itibaren Üye Devlet sayısının üçte ikisi olmasının öngörülmesi,
- Ulusal parlamentoların, Komisyon tarafından hâlihazırda gayrı-resmi olarak yapılan bilgilendirmenin, sekiz hafta içinde Antlaşma’da belirlenen kurum tarafından yapılması şartı ile karar alma süreçlerine yaklaştırılması,
- Olağan yasama usulü olarak tanımlanan ortak karar alma usulünün kapsamının genişletilmesi ile Avrupa Parlamentosu’nun rolünün güçlendirilmesi ve AP’ye aynı zamanda Komisyon başkanını seçme yetkisinin tanınması,
- AB Bakanlar Konseyi kararlarında, 2014 yılından itibaren “çifte çoğunluk” şartının aranması. Bu çerçevede, AB kararlarında üye ülkelerin %55’inin oyu ve AB’nin toplam nüfusunun %65’ine sahip ülkelerinin oyunun gerekliliğini şart koşulması (2017 yılına kadar üye ülkeler şu anda geçerli olan sisteme göre oylama yapılmasını talep edebileceklerdir. Yeni sistem üye ülke nüfuslarının önemini artırmaktadır. Örneğin bugün, İngiltere, 345 oyun %8’ini temsil ederken yeni düzende temsil oranı %13 olacaktır.)
- Antlaşma’nın imzalanmasından bir gün önce Strazburg’da kabul edilecek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının, bazı Üye Devletlerin (Birleşik Krallık, Polonya) dışarıda kalmasına rağmen, diğer Üye Devletler için hukuki bağlayıcılık kazanması,
- Güçlendirilmiş işbirliğinin (üye devletlerin, AB çerçevesinde, diğer üyeler dahil olmasalar da gruplar halinde hareket edebilmeleri ilkesi) hayata geçirilmesiyle, grup üyelerinin diğer AB Üye Devletleri’ni davet etmeden nitelikli çoğunluk ile karar alabilmesi ve bu modelin dış politikaya ilişkin tüm alanlarda uygulanabilir olması.

Lizbon Antlaşması’nın Onay süreci ve İrlanda Referandumunda Reddedilmesi

Lizbon Antlaşması, 12 Haziran 2008 tarihinde İrlanda’da gerçekleştirilen referandum sonucunda reddedilmiştir. Seçmenlerin yüzde 53,13’ünün katıldığı referandumda, yüzde 47,6 evet oyuna karşılık yüzde 53,7 hayır oyu çıkmıştır. Bilindiği gibi Antlaşma’nın, tüm üye devletler tarafından onaylanması halinde 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmekteydi. Antlaşma, İrlanda’daki referanduma değin, 18 Üye Devlet tarafından onaylanmıştı. Ayrıca İrlanda, onay sürecinde Antlaşmanın referanduma sunulmasının anayasal bir zorunluluk olduğu tek ülkeydi. Benzer şekilde

¹ Lizbon Antlaşması hakkında daha kapsamlı bilgiye, İKV Uzmanları Zeynep Özler ve Can Mindek tarafından hazırlanan “AB’de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması” başlıklı İKV yayınından ve www.ikv.org.tr adresinden ulaşılabilir.

² Bu kapsamda yer verilen bilgiler, Antlaşma’nın yürürlüğe girmesi halinde geçerlilik kazanacak yeniliklerdir.

2001 yılında İrlanda halkının oyuna sunulan Nice Antlaşması da ilk referandumda reddedilmiş, 2002 yılında düzenlenen ikinci referandumda yüzde 62,9 ile kabul edilmişti.

'İrlanda mucizesi' de olarak bilinen ekonomik kalkınma hamlesini AB üyeliği sayesinde gerçekleştiren İrlanda'da, referandumdan 'Hayır' oyu çıkmasının başlıca nedenlerinden birinin, halkın Lizbon Antlaşması'nı fazla soyut bularak, anlamakta zorlanması olduğu ifade edilmiştir. Diğer bir neden olarak, AB'nin genişlemesi ve giderek daha derin bir entegrasyona doğru ilerlemesinin yarattığı endişe ve tepki eklenebilir. İrlanda halkının çoğunluğu 'Hayır' oyu verilmesi yönündeki güçlü siyasi kampanyaların da etkisiyle, değişen ve dönüşen bu Birlik içinde kendine ait özellikleri yitirme ve giderek benzeşen geniş bir pazarın küçük bir parçası olma korkusunu hissederek Lizbon Antlaşması'na duyduğu tepkiyi oylarına yansıtmıştır.

Bu beklenmedik gelişmenin ardından Avrupalı liderler, onay sürecinin kesintiye uğramaması için, 11-12 Aralık 2008 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Konseyi Zirvesi sonucunda, İrlanda'ya, Lizbon Antlaşması'nı onaylaması karşılığında verilecek garantiler konusunda uzlaşmaya varmıştır. Bu bağlamda, İrlanda'da yapılacak ikinci referandum öncesinde İrlanda halkının kaygılarının giderilmesi amacıyla Zirve sonuç bildirgesine 'her üye devlete bir Komisyon Üyesi' kuralının değişmemesi; vergilendirme; yaşama, eğitim ve aileye ilişkin haklar; İrlanda'nın geleneksel tarafsızlık politikasına saygı gösterilmesine ilişkin hükümler eklenmiştir. Zirve'de ayrıca, işçi hakları dâhil, bazı sosyal politika konularına özel önem verildiğinin teyit edilmesi kararlaştırılmıştır.

Lizbon Antlaşması'nın kaderini belirleyecek İrlanda için ikinci referandum, 2 Ekim 2009 tarihinde gerçekleştirilecek. Avrupalı liderler ve kamuoyu tarafından merakla beklenen referandum sonucu, AB'nin geleceği açısından da kritik önem taşıyor.

İrlanda haricindeki üye ülkelerde de Lizbon Antlaşması'na ilişkin onay sürecinin sorunsuz işlediği söylenemez. Örneğin, Polonya Devlet Başkanı Lech Kaczyński, 20 Ocak 2009 tarihinde yaptığı açıklamada, Lizbon Antlaşması'nı, İrlanda tarafından kabul edilmediği sürece onaylamayacağını ifade etmiştir. Bunun yanı sıra, Federal Almanya Anayasa Mahkemesi tarafından Lizbon Antlaşması'nın Alman Anayasası'na (*Grundgesetz*) uygunluğuna ilişkin olarak alınan karar 30 Haziran 2009 tarihinde açıklanmış, Mahkeme'nin aldığı karar Antlaşma'nın Anayasa ile uyumlu olduğunu söylese de, Alman iç hukukunda AB bütünlüme sürecini yönlendirecek bazı değişiklikler yapılmasını öngörmüştür.³

Lizbon Antlaşması'nın Türkiye-AB İlişkileri Açısından Önemi

Yukarıda da belirtildiği gibi Lizbon Antlaşması, ekonomik veya siyasal yapılanmaya son noktayı koymamakta müktesebata bir katman daha eklemektedir. Bu bağlamda özellikle kurumsal yapıdaki düzenlemelerin genişleme sürecine bağlı olarak yeniden değişeceği düşünülebilir. Türkiye'nin üyeliği açısından bakıldığında, Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye karşı net bir siyasi tavır belirlemesi ve müzakere sürecinin iyi işleyişinin sağlanabilmesi için, AB'nin iç sorunlarını çözmesi büyük önem taşımaktadır. Böylece Türkiye'ye yönelik olarak güçlü bir irade ortaya koyulabilecek, Lizbon Antlaşması ile getirilen değişikliklerin kurumsal aksaklıkları ortadan kaldırması, Türkiye'nin daha az sorunlu bir Birliğe katılımını kolaylaştıracaktır.

³ Söz konusu karara ilişkin İKV Uzmanı Can Mindek tarafından hazırlanan detaylı bilgi notuna www.ikv.org.tr adresinden ulaşılabilir.

Diğer taraftan, her ne kadar Antlaşma, genel anlamda gelecek genişlemeler ve özelde Türkiye'nin katılımına ilişkin öngörüler içermese de, Akdeniz Birliği gibi tam üyelik dışı önerileri daha sık gündeme getirebilecek güçlendirilmiş işbirliği ile birlikte değerlendirildiğinde, bu durum, Türkiye karşıtı bazı Üye Devletler tarafından kullanılabilir. Bununla birlikte, nüfusun, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun oluşumunda daha önemli bir etmen haline gelmesi, imtiyazlı ortaklık gibi önerileri daha fazla gündeme getirebilir. Ne var ki, Lizbon Antlaşması'nın ileride yeni düzenlemeler yapılmasına olanak tanıdığı unutulmamalıdır. Bu çerçevede Türkiye, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesini takiben kurumsal krizin aşılacağını ve AB açısından önemli bir iç sorunun geride kalacağını göz önünde bulundurarak, akılcı, süratli, ısrarcı ve dikkatli bir AB stratejisi izlemeyi sürdürmelidir.