

Lizbon Antlaşması'ndan Sonra Avrupa Birliği

Ebru OĞURLU¹

Özet

Kurulduğu günden itibaren siyasi, iktisadi ve sosyal bütünleşme yolunda büyük ilerlemeler kaydeden Avrupa Birliği (AB), yirmi birinci yüzyılın başında kıtayı birleştirme ve dönüştürme hedefleri çerçevesinde tarihi bir dönüm noktasına ulaşmıştır. Tüm süreç boyunca, Birliğin daha etkin ve daha şeffaf bir yapıya kavuşturulması için atılan adımların başında kurucu antlaşmaların yenilenmesi ve anayasallaşma girişimleri gelmektedir. Bu çerçevede, 2005 Mayıs ve Haziran'ında Fransa ve Hollanda referandumlarında reddedilen Anayasal Antlaşma sonrasında üye ülkelerin farklı kaygılarına yanıt verecek şekilde hazırlanan ve AB'nin işleyiş mekanizmalarında önemli değişiklikler öngören Lizbon Antlaşması, 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanmış ve yürürlüğe girebilmesi için üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Genişlemiş AB'nin işleyişine yasal bir çerçeve sunmayı hedefleyen Antlaşma'nın başlıca amaçları AB'de demokrasinin güçlendirilmesi, iç dinamiklerin kuvvetlendirilmesi, kurumsal ve yapısal sorunların çözülerek Birliğin uluslararası alanda etkin ve etkili bir aktör haline getirilmesidir. Ancak, Antlaşma'nın onay sürecinde farklı ülkelerde yaşanan zorluklar ve 12 Haziran 2008'de İrlanda referandumundan gelen "Hayır" oyu daha güçlü, daha şeffaf ve daha demokratik Avrupa açılımlarına bir darbe indirerek, Avrupa bütünleşme çabalarının geleceği ile ilgili kuşku yaratan doğmasına neden olmuştur. İrlanda'nın ikinci referandumunu yapacağı tarih olarak belirlenen 2009 Sonbaharı, hem Lizbon Antlaşması'nın hem de AB'nin geleceğini belirleyecek kritik bir tarih olarak önümüzde durmaktadır.

Anahtar kelimeler: *Lizbon Antlaşması, anayasasal antlaşma, Avrupa konvansiyonu, yansıma süreci, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı, Avrupa Birliği genişleme politikası, İrlanda referandumu*

¹ Dr., Öğretim Görevlisi, Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, eoğurlu@marmara.edu.tr

The European Union After the Treaty of Lisbon

Abstract

Since its foundation, the European Union (EU) has made significant progress in its political, economic and social integration processes and reached to a historical turning point at the beginning of the 21st century in terms of its deepening aspirations. The rewriting of the founding treaties and the constitutionalisation initiatives have emerged as the main instruments to transform the Union into a more effective and transparent structure in the new century. In this framework, after the rejection of the Constitutional Treaty in the French and the Netherlands referendums in May and June 2005 respectively, the Treaty of Lisbon was initiated to meet various concerns of the member states and to change the working mechanisms of the EU in a considerable way. As providing the legal framework for the smooth functioning of an enlarged Union, the Treaty was signed on December 13, 2007 and submitted to the member states for ratification processes. It aims at solving institutional and structural problems of the EU, strengthening its democracy and making the EU an effective actor in the international arena. However, the difficulties in the ratification procedures of the member states and the “No” vote of the Irish referendum on June 12, 2008 constituted a setback for the creation of a more powerful, transparent and democratic EU and caused some doubts about the future of further integration. In this framework, Fall 2009, which is fixed as the date of the second Irish referendum, seems as critical time period to determine not only the future of the Treaty of Lisbon but also that of the EU.

Keywords: *Treaty of Lisbon, Constitutional Treaty of the EU, European convention, reflection period, institutional structure of the EU, the enlargement policy of the EU, Irish Referendum*

Giriş

1957 yılında altı üye ülke ile başlayan Avrupa entegrasyon süreci günümüzde yirmi yedi üye ülke ile devam etmekte, adaylık statüsüne sahip olan ülkelerin varlığı da düşünüldüğünde bu genişlemenin nerede ve ne zaman son bulacağı sorusu belirsizliğini korumaktadır. Özellikle Mayıs 2004² ve Ocak 2007³ tarihlerinde gerçekleşen son iki genişleme dalgası, Avrupa Birliği'nin (AB) yapısında hem nicelik hem de nitelik açısından çok önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Yeni üyelerin Birliğin işleyişini engellememesi için hem karar alma mekanizmalarında hem de siyasi ve kurumsal yapılarda iyileştirmelerin kaçınılmaz olduğu anlaşılmış ve bu alanlardaki reform çalışmaları sürekli olarak gündemdeki yerini korumuştur. Bu çerçevede, AB'nin anayasallaşma süreci de son genişleme dalgaları ile birlikte giderek hantallaşan Birlik yapısının, kurumlarının ve mekanizmalarının tekrar dinamikleştirilmesi, daha işlevsel hale getirilmesi ve daha şeffaf ve demokratik bir AB'nin uluslararası arenadaki etkinliğinin artırılması amacıyla başlayan bir süreçtir. Bu çalışma, söz konusu süreci tarihsel bir perspektiften incelemeyi ve Lizbon Antlaşması çerçevesinde yaşanan son dönem gelişmelerini olası gelecek senaryoları ile birlikte sunmayı amaçlamaktadır.

Anayasaların genel olarak uluslararası örgütler özel olarak da AB için neden gerekli olduğunu anlatan teorik bölümden sonra, ikinci bölümde AB'de anayasa çalışmaları tarihsel bir perspektiften incelenecek ve son durum hakkında bilgi verilecektir. Üçüncü bölümde, somut olarak Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü değişikliklere değinilecek, dördüncü bölümde ise söz konusu değişiklikler karşısında üye ülkelerin gösterdiği tepkiler ve geliştirdiği stratejiler tartışılacaktır. Son bölümde, Lizbon Antlaşması'nın AB'nin genişleme politikası üzerindeki etkisi ve yaşanan son gelişmelerin Türkiye'ye yansımaları üzerinde durulacaktır.

Avrupa Birliği İçin Anayasa

Uluslararası örgütler incelendiğinde, zaman içinde yaşanan gelişmeler ve yeni üyeliklerle birlikte var olan yapılarının değiştirilmesinin ve güçlendirilmesinin bir zorunluluk haline geldiği görülmektedir. Ancak, söz konusu örgütlerin tamamına yakınının bu zorunluluk karşısında bir ikilemele karşı karşıya kaldığı yadsınamaz bir gerçektir. Somut olarak ifade etmek

² 1 Mayıs 2004 tarihinde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile beraber Malta ve Kıbrıs'ın da AB'ye kabul edilmesiyle üye ülkelerin sayısı yirmi beşe çıkmıştır.

³ 1 Ocak 2007 tarihinde Romanya ve Bulgaristan'ın üyeliği ile toplam üye sayısı yirmi yediye çıkmıştır.

gerekirse, bu örgütler bir taraftan bünyelerindeki demokratik meşruiyeti korumaya çalışırken, aynı zamanda daha etkin ve işlevsel bir yapı oluşturmayı da amaçlamaktadırlar. Üye profilleri düzenli olarak bir artış gösteren bu tür örgütler, her yeni üyeye sağladıkları veto gücü ile meşruiyet ilkesini sağlamlaştırırken, karar alma mekanizmalarında kaçınılmaz olarak bir tıkanıklık yaratmaktadırlar.⁴ İşte anayasalar, uluslararası örgütlerin bu ikilemini çözebilmeleri için bir araç olarak kabul edilmekte ve hazırlanan anayasal metinlerle, örgütlerin hem demokrasi açığı sorunu yaşamamaları hem de işleyiş yapılarını sorunsuzca devam ettirebilmeleri amaçlanmaktadır.

Dünya siyasetinin en önemli uluslararası örgütlerinden biri olan AB de bu ikilemden muaf değildir. AB üye ülkeleri, hem yukarıda açıklanmaya çalışılan bu soruna bir çözüm bulabilmek hem de değişen dünya şartlarının gerektirdiği bazı kurumsal değişiklikleri ve reformları hayata geçirebilmek için Birlik genelinde geçerli olacak tek bir anayasa metni oluşturulmasını teorik olarak kabul etmişler ve gerekli çalışmalara başlamışlardır. Diğer tüm uluslararası örgütler için geçerli olabilecek bu genel nedenin yanında, AB özelinde niçin bir anayasaya gerek olduğu sorusu ‘tarihi’, ‘siyasi’ ve ‘ekonomik’ nedenler olmak üzere üç farklı çerçeveden yanıtlanabilir.⁵ Ancak, bu faktörlere geçmeden önce vurgulanmasında yarar görülen temel nokta, anayasa ile ilgili ilk çalışmaların başlaması esnasında “Avrupa Anayasası” ile “Anayasal Antlaşma” terimleri arasında bir farkın ortaya çıktığı ve üye ülkelerin anayasal yetkiyi kendi ellerinde tutabilmeleri için Birlik genelinde Anayasal Antlaşma kavramını kullanmayı tercih etmiş olmalarıdır.⁶

Tarihsel olarak bakıldığında, Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurulmasının ardından ortak bir anayasa hazırlanması yönündeki isteklerin hemen hemen tüm üye ülkeler tarafından dile getirildiği görülmektedir. Bu çabalar özellikle 1970’li yıllarda hız kazanmış, ancak bir sonuca ulaşamamıştır. 1994 yılına gelindiğinde, Avrupa Parlamentosu (AP) somut olarak “Avrupa Anayasası Projesi” başlıklı bir ilke kararını kabul etmiş ve o zamana kadar var olan tüm antlaşma metinlerini⁷ uyumlaştırarak tek bir

⁴ Simon Hug ve Thomas König, “Domestic Structures and Constitution-Building in an International Organization: Introduction”, *The Review of International Organizations*, Vol. 2, No. 2, June 2007, p. 105.

⁵ Francesco Clementi, “The Will-be-benefits of the Lisbon Treaty. An Overview”, *Tor Vergata University of Rome Jean Monnet International Summer Seminar*, July 2008, p. 1.

⁶ *ibid*, p. 5.

⁷ 1951 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (Geçerlilik süresi dolmuştur), 1957 Avrupa Topluluğu Antlaşması, 1957 Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması, 1992 AB Antlaşması.

metin haline getirme kararlığını göstermiştir. Bu çerçevede, anayasa çalışmaları “Avrupa bütünleşmesinin sağlanması için bir araç”⁸ olarak ortaya atılmış ve bu sürece ilgili kurum ve kuruluşların yanı sıra pek çok akademisyen ve siyasetçi de dahil edilmiştir. Siyasi açıdan, AB’nin derinleşme sürecini kuvvetlendirmesi ve daha sağlam bir örgüt olarak sesini duyurabilmesi için ortak bir anayasa hayati önem taşımaktadır. Yaratılacak anayasal birlik yoluyla söz konusu anayasanın tüm ulusal anayasalarla etkileşim içinde olması gerektiği de üye ülkeler tarafından vurgulanmıştır. AB’nin niçin bir anayasa ihtiyacı içinde olduğunu açıklayan anayasal sebepler arasında, var olan antlaşmaların daha şeffaf ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasına ve basitleştirilmiş şekliyle Birlik yurttaşlarına sunulmasına duyulan ihtiyaç yer almaktadır.

Tarihsel Açıdan Avrupa Birliği’nde Anayasa Çalışmaları ve Son Durum

AB için ortak bir anayasa hazırlanması konusu 2000’li yılların başından itibaren gündemin üst sıralarında yer almakta ve üye ülkeler tarafından atılan adımlar, reform girişimleri, anayasa projesi ve tadil antlaşması şeklinde üç aşamalı bir gelişim göstermektedir. Tüm bu çalışmaların ve çabaların arkasında yatan temel gaye ise, daha önce belirtildiği gibi, gelecekteki muhtemel genişleme senaryoları sonrasında üye ülke sayısı otuzu geçecek olan Birliğin, “yurttaşları ile arasındaki mesafenin kapatılması, demokratik meşruiyetinin artırılması” ve Birliği “yirmi birinci yüzyıl fırsat ve tehditleri ile başa çıkabilecek kurumlara, politikalara ve mali araçlara, bir başka deyişle etkin işleyip sonuç üreten bir yapıya kavuşturmak”tır.⁹

2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması’ndan önce, “reform girişimleri” çerçevesinde tartışılan anayasal sürecin başlangıcı, anayasa konusunun tartışılacağı bir Hükümetler Arası Konferans’ın (HAK) toplanmasının üye ülkeler tarafından kabul edildiği Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi’ne kadar gitmektedir. Bir yıl sonra, Aralık 2000 tarihinde toplanan Nice Zirvesi’nde kabul edilen ve Nice Antlaşması’nın eki olarak yayımlanan Avrupa Birliği’nin Geleceği Deklarasyonu ise somut olarak anayasa tartışmalarını başlatmıştır. Adı geçen deklarasyon, AB’nin yapısının ve geleceğinin tüm boyutları ile tartışılmasını ve AB için bundan sonra yeni bir yol çizilmesini hedeflemekteydi. Aralık 2001 tarihinde gerçekleştirilen

⁸ Clementi, “The Will-be-benefits of the Lisbon Treaty”, p. 3.

⁹ Sanem Baykal, “İrlanda’nın Lizbon Antlaşması Referandumu ve Avrupa Birliği’nin Yeni Krizi”, *Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi*, Haziran 2008. <<http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=2271&kat1=2&kat2=>> Erişim: 05.07.2008.

Laeken Zirvesi'nde anayasa konusu yine tartışmaya açılmış ve daha önceki antlaşma revizyonu süreçlerinden farklı olarak yeni bir revizyon süreci öngörülmüştür. Buna göre, AB tarihinde ilk defa, bir sonraki HAK'ın gündemiyle ilgili çalışmalarda bulunmak üzere, danışma organı olarak tasarlanan ve herhangi bir antlaşmayı imzalama veya onaylama yetkisi olmayan Avrupa Konvansiyonu'nun oluşturulması¹⁰ ve bu Konvansiyon bünyesinde en geniş katılımı bir Anayasal Antlaşma taslağının hazırlanması kararlaştırılmıştır. İlk toplantı, AB Anayasa taslağını oluşturmak üzere, Şubat 2002 tarihinde gerçekleştirilmiş ve hazırlanan taslak Haziran 2003'te toplanan Selanik Zirvesi'nde Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'ne sunulmuştur. Uzun tartışmalardan ve karşılıklı müzakerelerden sonra Haziran 2004 tarihli Belçika Zirvesi'nde anayasa taslağı üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Son olarak o zamanki 25 üye ülke ve 3 aday ülke (Türkiye, Romanya ve Bulgaristan), AB'nin kurumsal yapılanmasını iyileştirmeyi, daha etkin hale getirmeyi ve Birliğin dünya çapında etkisini artırmayı hedefleyen "Avrupa İçin Bir Anayasa Öngören Antlaşma" (Anayasal Antlaşma) metnini Ekim 2004 tarihinde imzalamıştır.¹¹ Antlaşma'nın yürürlüğe girebilmesi için yeni bir onay mekanizması öngörülmemiş, tüm üye ülkelere kendi anayasal usullerine göre onaylamaları için Kasım 2006 tarihine kadar süre verilmiştir. Öngörülene göre, tüm üye ülkeler bu tarihte Anayasal Antlaşma'yı onaylamış olacak ve Antlaşma da bu tarihten itibaren yürürlüğe girecekti.¹² Pek çok üye ülke, parlamento onayına ilaveten, hem anayasanın meşruiyetini artırmanın, hem de demokrasi açığının giderilmesinin bir yolu olarak yurttaşlarının anayasal süreçteki rollerini ve söz haklarını artırmak amacıyla, anayasal metni referanduma götürme kararı almıştır. Ancak, Mayıs ve Haziran 2005 tarihlerinde yapılan ve Anayasal Antlaşma'yı reddeden Fransa ve Hollanda referandumlarından sonra, AB bir onay süreci krizine girmiş ve Anayasal Antlaşma'nın hem hukuki hem de siyasi geleceği belirsiz bir hal almıştır.¹³

¹⁰ Ben Crum, "The EU Constitutional Process – A Failure of Political Representation?", *RECON Online Working Paper*, 20008/08, June 2008.

¹¹ Anayasal Antlaşma'nın nihai versiyonu için bakınız: <<http://www.eurotreaties.com/constitutiontext.html>> Erişim: 24.12.2008.

¹² Yine aynı tarihte, Kasım 2006'da üye ülkelerin sadece 4/5'inin onaylaması durumunda konunun çözüm için Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'ne gönderileceği belirtilmiştir.

¹³ Fransa ve Hollanda referandumlarındaki red oylarının arkasında yatan başlıca nedenler; ekonomik sorunlar, yabancı düşmanlığı, genelde genişleme politikasına özelde ise Türkiye'nin AB üyeliğine duyulan tepki, ulusal egemenliğin yok olması endişesi, bilgi eksikliği ve iç politikada ulusal politika ve politikacılara duyulan tepki olarak ortaya konmaktadır. Flash Eurobarometer 171, *The European Constitution: Post Referendum Survey in France*, June 2005 ve Flash Eurobarometer 172, *The European Constitution: Post Referendum Survey in the Netherlands*, June 2005.

Burada üzerinde düşünülmesi gereken temel nokta neden bazı ülkelerin parlamento onayı yerine (veya parlamento onayına ilaveten) referandum tercihini kullandıklarıdır. Bu süreci seçen ülkelerin stratejik bazı nedenlerden dolayı bu yola başvurduklarını öne sürmek mümkündür. Daha açık bir ifadeyle, Birlik politikalarına ve reform süreçlerine kuşkulu yaklaşan ülkeler, söz konusu referandumları, ortaya çıkacak sonuç üzerinde kendi seçmenlerinin de söz hakkı bulunduğunun bir kanıtı olarak sunmuşlardır.¹⁴ Antlaşmayı referanduma sunmayı yaşanan meşruiyet sorununu aşmak için bir çare olarak düşünüp bu “riskli” tercihi yapan üye ülkeler, diğer taraftan ironik bir şekilde, belki de AB Anayasası’nın geleceğini ipotek altına koyan ilk adımı da atmış oldular.¹⁵

Kurucu ülkeler arasında yer alan Fransa ve Hollanda referandumlarının sonucu Birlik ülkeleri için düşündürücü olmuş ve Haziran 2005 tarihi itibarıyla AB’nin “yansıma süreci”ne (period of reflection) girdiği ilan edilmiştir.¹⁶ Haziran 2007 tarihine kadar geçen iki yıllık sürede anayasa tartışmaları hızlanmış; AB’yi anayasa krizine sokan nedenlerin neler olduğu, var olan sorunların çözülebilmesi için ne gibi adımlar atılması ve nasıl politikalar uygulanması gerektiği yönünde çalışmalar başlatılmış ve söz konusu krizden kurtulmanın yollarını bulmak için farklı senaryolar ve stratejiler üretilmiştir.¹⁷ Yapılan tartışmalar sonucu, onay sürecinin bir yıl ertelenmesi kararlaştırılarak, bu süre içinde anayasanın geleceği ile ilgili karara varılması hedeflenmiştir. Ayrıca, Anayasal Antlaşma’nın reddedilmesinin ardındaki temel neden olan demokrasi veya meşruiyet açığını gidermek ve Avrupa yurttaşlarını Avrupa projesi ile bağlayacak ortamı oluşturabilmek amacıyla gerekli mekanizmaların geliştirilmesine karar verilmiş, bu amaca hizmet edecek şekilde AB genelinde bazı inisiyatifler geliştirilmiştir.¹⁸ Ancak, bu inisiyatiflerin tümünün hükümetler, siyasi par-

¹⁴ Thomas König, Stephanie Daimer ve Daniel Finke, “The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency’s Crisis Management of Ratification Failure”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March 2008, pp. 346-347.

¹⁵ Referandum argümanları ile ilgili detaylı bilgi için bakınız: Sarah Seeger, “From Referendum Euphoria to Referendum Phobia – How EU Member States Framed Their Decision on the Ratification Procedure of the Constitutional Treaty in Comparison to the Treaty of Lisbon”, *The Hebrew University International Law Research Paper*, No. 05 - 08, August 2008 < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1233822> Erişim: 10.07.2008.

¹⁶ George Tsebelis, “Thinking about the Recent Past and the future of the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, Mach 2008, p. 266.

¹⁷ Tartışılan senaryolar arasında Anayasal Antlaşma metninin tamamen terk edilmesi, yeni bir metin hazırlanması, mevcut metnin onayında ısrar edilmesi, en gerekli reformların seçilerek sürece devam edilmesi bulunmaktadır.

¹⁸ Söz konusu inisiyatifler arasında Eylem Planı; Demokrasi, İletişim ve Tartışma için Plan D, Avrupa Haberleşme Politikası ile ilgili Beyaz Kitap bulunmaktadır.

tiler, sivil toplum örgütleri gibi ulusal aktörlere bağlı olması, etki ve başarı şansını da azaltmıştır.

Ocak 2007’de AB dönem başkanlığını devralan Almanya’nın Başbakanı Angela Merkel’in yaklaşık on sekiz ay süren yansıma sürecinin sonuna geldiğini açıklamasından sonra, Mart 2007’de Berlin’de gerçekleştirilen Roma Antlaşması’nın 50. yılı kutlamaları anayasal süreci diriltmek için bir fırsat olarak görülmüştür. Yayımlanan 50. Yıl Bildirisi ile AB liderleri, Birliğin bütünleşme yolunda ilerlemesi ve demokrasi, hukukun üstünlüğü ve hoşgörü temelli işbirliğinin kuvvetlendirilmesi yönündeki niyetlerini açıkça beyan etmişlerdir.¹⁹ Bu niyetler çerçevesinde, anayasa çalışmalarının ivme kazanması amaçlanmış ve AB’nin kendine güvenini zedeleyen, dünya çapındaki çıkarlarının takibine zarar veren ve kendi içine dönerek gelecek vizyonunu kaybetmesine neden olan belirsizlikten kurtulma yolu da açılmıştır.²⁰ Birlik üyeleri, dünya genelinde yaşanan sorunlara karşı daha aktif olmaları ve yaşanan olaylara karşı anında ve etkili tepki vermeleri gerektiğinin farkına varmışlar; bunun için de kendi içyapılarında bir düzenlemeye gitmeleri ve daha kuvvetli, daha etkili, daha şeffaf bir AB’nin vakit geçirilmeden yaratılmasının gerektiğini kavramışlardır. Böyle bir AB projesinin hayata geçirilmesi için “Lizbon Antlaşması” olarak da adlandırılan “Reform Antlaşması” önemli bir fırsat sunmuş ve geleceğin yapı taşlarını döşeyen kapıyı aralamıştır.²¹

Ocak – Haziran 2007 tarihleri arasında AB dönem başkanlığını yürüten Almanya, kendinden sonraki dönem başkanlıklarını üstlenecek Portekiz ve Slovenya’nın da işbirliği ile Haziran 2009 tarihindeki AP seçimlerinden önce Birliğin ortak bir temele oturtulması ve yeni bir antlaşmanın hazırlanması niyetiyle bir “yol haritası” oluşturmuştur.²² Bu çerçevede, tüm üye ülkeler Fransa ve Hollanda referandumlarından sonra yaşanan krizden çıkılması için somut adımlar atılması yönünde görüş bildirmişlerdir. Haziran 2007 tarihindeki Brüksel Zirvesi’nde kabul edilen Zirve Sonuç Bildirisi I No’lu Eki’nde yer alan müzakere dökümanı çerçevesinde, üye ülkeler Anayasal Antlaşma’da zorunlu gördükleri hükümleri yürürlüğe koyma niyetiyle bir Reform Antlaşması hazırlanması yönünde mutabık

¹⁹ Germany 2007, Presidency of the European Union, “Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the Treaties of Rome”, March 2007 <http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/English.pdf> Erişim: 15.11.2008.

²⁰ Tony Barber, “A Europe of Exclusion Clauses”, *Financial Times*, 16 October 2007.

²¹ *ibid.*

²² König, Daimer and Finke, “The Treaty Reform of the EU”, p. 339.

kalmışlardır.²³ Daha somut bir ifadeyle belirtmek gerekirse, Temmuz 2007 tarihinde Portekiz'in dönem başkanlığında toplanacak olan HAK'ta söz konusu hükümlerin bir antlaşma metni haline getirilmesi kabul edilmiş ve öngörülen şekliyle Temmuz 2007'den itibaren Reform Antlaşması taslağının hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır. Söz konusu taslak üzerindeki çalışmalar Ekim 2007'de tamamlanmış ve 18-19 Ekim 2007 tarihlerindeki Lizbon Zirvesi'nde Reform Antlaşması'nın (veya Portekiz'in umduğu şekilde ve daha önceki örneklerde uygulandığı gibi imzalandığı şehrin adı ile anılma geleneğine uygun olarak Lizbon Antlaşması'nın) hem ismi hem de metni üzerinde mutabık kalınmıştır.²⁴

Üye ülkeler, daha önceki tercihleri olan Anayasal Antlaşma kavramını fazla iddialı ve yanlış anlamalara açık buldukları için Antlaşma'nın adını değiştirmişler²⁵ ve 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan metne "Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmayı Değiştiren Lizbon Antlaşması"²⁶ ismini vermişlerdir. İsminden de anlaşılabilceği gibi Lizbon Antlaşması, biri AB Antlaşması diğeri de -ismi Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma²⁷ olarak değiştirilen- Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma olmak üzere, iki ayak üzerine oturacak ve adı geçen antlaşmalarda gerekli değişiklikleri yapacaktır. Diğer bir ifadeyle, AB ve işleyişine yönelik en kapsamlı değişiklikleri içeren Lizbon Antlaşması "AB'nin periyodik revizyon politikasının şimdilik son halkasını"²⁸ oluşturmaktadır.

Yedi yıllık zor ve sancılı bir dönemin ürünü olan Lizbon Antlaşması'nın -öngörüldüğü şekliyle- Ocak 2009'da veya o zamana kadar yetiştirilemezse bir sonraki AP seçimlerinin yapılacağı Haziran 2009'a kadar yürürlüğe girebilmesi için üye ülkelerin her biri tarafından, kendi iç hukuk düzenlerinin gerektirdiği prosedürlere göre onaylanması gerekmektedir. Tek bir ülkenin bile Antlaşma'yı onaylamayı reddetmesi, sürecin tekrar tıkanmasına

²³ Baykal, "İrlanda'nın Lizbon Antlaşması Referandumu".

²⁴ Çalışmanın bundan sonraki kısmında Antlaşma "Lizbon Antlaşması" olarak adlandırılacaktır.

²⁵ Hugo Brady and Katinka Barysch, "Europe's "Reform Treaty"? Ends and Beginnings", *Open Democracy – Free Thinking for the World*, October 2007
<http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/europe_constitution/lisbon_reform_treaty> Erişim: 24.08.2008.

²⁶ "Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community". Antlaşmanın nihai versiyonu için bakınız: <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm> Erişim: 11.11.2008..

²⁷ The Treaty on the Functioning of the EU.

²⁸ Mehmet Özcan, "Lizbon Antlaşması ile Nereye Kadar!", *USAK – Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu*, Şubat 2007 <<http://www.stratejigundem.com/yazarlar.php?id=860&type=2>> Erişim: 22.08.2008.

yol açacaktır. Bu sebeple, Fransa ve Hollanda referandumlarından sonra “referandum coşkusunun referandum korkusuna”²⁹ dönüşmesi, İrlanda hariç diğer tüm üye ülkeleri Lizbon Antlaşması’nı sadece parlamento yoluyla onaylama yoluna itmiştir. İrlanda ise kendi anayasal gerekliliklerinden dolayı Antlaşma’yı referanduma götürmek zorunda olan tek üye ülkedir.

Lizbon Antlaşması’nın Öngördüğü Değişiklikler

Lizbon Antlaşması incelendiğinde, getirdiği yeniliklerin “kurumsal yenilikler” ve “politika değişiklikleri” olmak üzere iki ana başlık altında toplandığı görülmektedir. Antlaşma’nın temel gayesi AB’yi hem kurumsal anlamda hem de uluslararası platformlarda güçlendirmek, üye ülkeler ve kurumlar arasındaki dengeyi özünde bozmadan, Birliği önemli politika alanlarında daha etkin hale getirmektir.³⁰ AB Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso’nun da belirttiği gibi, söz konusu yenilikler ve iyileştirmeler “[Birliğin] karar alma mekanizmalarındaki verimliliğinin artırılması, Avrupa ve yurttaşları arasında gittikçe büyüyen mesafenin ortadan kaldırılması ve dış dünyaya karşı daha tutarlı ve daha sağlam bir AB’nin yaratılması” için zaruridir.³¹ Bu çerçevede, Lizbon Antlaşması hassas dengeler üzerine kurulu ve teknik anlamda “kötünün iyisi” olarak tanımlanabilecek bir belge olarak nitelendirilmektedir.³² Unutulmaması gereken en önemli nokta, bu belgedeki değişikliklerin başarısının sadece kağıt üzerindeki yasal hükümlere değil, bu hükümlerin pratikte uygulanmasına bağlı olduğudur.

Lizbon Antlaşması’nın Anayasal Antlaşma’dan temel farkı, bugüne kadar imzalanan tüm antlaşmaların izlediği yolu takip ederek varolan antlaşma maddelerinin yerini almadan, bu maddeler üzerinden yapılan değişiklikleri kapsamasıdır.³³ Şu anki duruma göre, bu Antlaşma da diğerleri gibi bir tadil antlaşmasıdır. Fakat söz konusu yenilikler, yürürlükte olan antlaşma maddelerine ve metinlerine yapılan düzenlemeler ve değişiklikler

²⁹ Seeger, “From Referendum Euphoria to Referendum Phobia”.

³⁰ Hugo Brady and Katinka Barysch, “The CER Guide to the Reform Treaty”, *Centre for European Reform Briefing Note*, October 2007 <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_reform_treaty_17oct07.pdf> Erişim: 22.08.2008.

³¹ “Constitutional Treaty: the ‘Reflection Period’”, *EurActive*, June 2006 <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739>> Erişim: 20.08.2008.

³² Güven Özalp, “Lizbon Anlaşması AB’yi Değiştirecek”, *Voice of America*, December 2007 <<http://www.voanews.com/turkish/archive/2007-12/2007-12-13-voa15.cfm>> Erişim: 15.07.2008.

³³ Lizbon Antlaşması’nın Reform Antlaşması olarak da adlandırılmasının nedeni, AB’yi oluşturan tüm antlaşmalarda reform sayılabilecek değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri öngörmesidir. Söz konusu antlaşmalar 1951 Paris Antlaşması (AKÇT), 1957 Roma Antlaşması (AET), 1986 Tek Avrupa Senedi, 1992 Maastricht Antlaşması, 1997 Amsterdam Antlaşması ve 2001 Nice Antlaşması’dır.

şeklinde sunulduğu için Antlaşma'nın okunması ve anlaşılması daha güç hale gelmiştir. Oysa, kabul edilebilse idi, Anayasal Antlaşma metni, şu ana kadar var olan tüm antlaşmaları iptal ederek tek bir metin halinde hazırlanacak; böylece yasal düzenlemelerin hem okunmasını hem de uygulanmasını kolaylaştıracak; ileride ortaya çıkabilecek karmaşıklıklar ve aksaklıklar için bir önlem olabilecekti. Diğer taraftan esas ve içerik olarak incelendiğinde, iki Antlaşma arasında çok önemli farkların bulunmadığı, sadece şekil ve söylem bakımından bazı değişikliklerin olduğu gözlenmektedir.³⁴ O zamanki Avrupa Konvansiyonu Başkanı Valéry Giscard d'Estaing'in de belirttiği gibi "Lizbon Antlaşması reddedilen anayasa ile aynıdır. Sadece referandum ihtimalinden vazgeçilebilmesi için formatı değiştirilmiştir".³⁵ Diğer bir ifadeyle, reddedilen anayasa taslağında yer alan hükümler Lizbon Antlaşması'nda gözden geçirilmiş, bu hükümlerin büyük çoğunluğu bazı şekilsel değişikliklerle yeni Antlaşma metnine eklenmiştir.

Bu çerçevede iki metin arasındaki en önemli fark, AB'yi bir "süper devlet"³⁶ olarak çağrıştırabilecek "Anayasa" teriminin Lizbon Antlaşması metninden çıkarılmış olmasıdır. Ayrıca, bu Antlaşma'nın belki de temel amaçlarından biri olan "Avrupalılık Bilinci"nin oluşturulması için gerekli ve önemli olan AB bayrağı, AB milli marşı veya Avrupa günü gibi sembollere yapılan atıflar da –ironik bir biçimde- yeni metinden çıkarılmıştır. Böylece, AB genelindeki federal yapının "lafzı korunmakla beraber ruhu ortadan kaldırılmış"³⁷ ve üye ülkelerin, kendi anayasalarının üstünde bir anayasal metni imzalamaları yönündeki kuşku ve kaygıları giderilmeye çalışılmıştır. AB yurttaşlarının medeni, siyasi ve sosyal haklarını düzenleyen ve bir önceki anayasa taslağının İkinci Bölümü'nü oluşturan Temel Haklar Şartı yeni metinde yer almamış, sadece Şart'a yapılan bir atıfla yitirilmiştir. Aynı şekilde, AB hukukunun üstünlüğü ilkesinin de Antlaşma metnine girmesi mümkün olmadığı için bu ilkeyi hatırlatan bir deklarasyonun, Antlaşma metnine eklenmesi konusunda görüş birliğine varılmıştır. Tüm bu değişiklikler kapsamında belirtilmesi gereken esas nokta, Lizbon Antlaşması'nın AB genelinde devlet emsali görevler ve yapılanmalar ge-

³⁴ Baykal, "İrlanda'nın Lizbon Antlaşması Referandumu".

³⁵ Helena Spongenberg, "Lisbon Treaty Made to Avoid Referendum, Says Giscard", *EUobserver*, October 2007 <http://euobserver.com/9/25052?rss_rk=1> Erişim: 15.07.2008.

³⁶ Dominik Hierlemann ve Sarah Seeger, "Who Wants What and Why?", *Center for Applied Policy Research -Spotlight Europe*, 2007/3, June 2007, p. 5.

³⁷ Özcan, "Lizbon Antlaşması ile Nereye Kadar!".

tirmiş olmasıdır.³⁸ Anayasa teriminin metinden çıkarılması Antlaşma'nın "anayasal doğasını" değiştirmemiştir.³⁹ İçeriği incelendiğinde -doğrudan söylenese bile- bu metnin de bir anayasa olduğu kolaylıkla görülebilmektedir.

Yukarıda değinilen noktalar dışında, kurumsal reformların ve politika değişikliklerinin, bir önceki Anayasa Antlaşma'ya göre büyük farklılıklar olmadan, Lizbon Antlaşması'nda da korunduğu söylenebilir. Söz konusu kurumsal reformlar arasında 2014 yılından itibaren alınacak kararlarda uygulanacak çifte çoğunluk kuralı⁴⁰, 6 aylık dönem başkanlığının yerine üye ülkelerin oybirliği ile atayacakları ve görev süresi iki buçuk yıl olacak olan AB Konsey Başkanı seçilmesi⁴¹, dış politikada Birliğin daha etkili bir aktör haline gelebilmesini sağlayacak AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin atanması⁴², üye ülke çıkarlarından çok AB'nin genel çıkarlarının korunabilmesi için Komisyon'daki komiser sayısının 2014'ten itibaren üye ülke sayısının üçte ikisine düşürülmesi, komiserlerin rotasyon usulüne göre dönüşümlü şekilde, Komisyon Başkanı'nın ise AP tarafından seçilmesi, AP'nin (ortak karar mekanizması yoluyla) yasama alanında, bütçe üzerinde ve uluslararası antlaşmaların onaylanması sürecinde ağırlı-

³⁸ Yasama, yürütme ve yargı yetkileri; ortak başkan; Dış Politika ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi; ortak diplomatik misyon; ortak uluslararası anlaşmalar; ortak dış sınırlar; ortak askeri güç; ortak polis ve savcı; ortak ceza yasası; ortak temel haklar; ortak yurttaşlık.

³⁹ Jens-Peter Bonde, *From EU Constitution to Lisbon Treaty* (Foundation for EU Democracy: Brussels, 2008), p. 36.

⁴⁰ Bir kararın alınabilmesi için üye ülkelerin % 55 ve nüfusun % 65 çoğunluğunun sağlanması gerekir. Söz konusu çoğunluk ilkesi, AB'nin nüfusça büyük ülkelerinin bir araya gelerek bir kararı engelleme yoluna gitmemeleri için getirilmiştir. 2014-2017 yılları arası, Polonya'nın isteğiyle geçiş dönemi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, Polonya, Ioannina bendini de protokole ekletebilmiştir. 1994 yılında kabul edilen Ioannina Uzlaşması'na göre engelleyici azınlık oluşturmaya yakın, ancak bunu sağlayamamış üye ülkeler, Konsey'de nitelikli çoğunluk esasına göre, kabul edilmiş bir kararın yeniden değerlendirilmesini sağlayabilmektedirler. Nice Antlaşması'ndan sonra uzun süre kullanılmayan bu mekanizma, Lizbon Antlaşması ile yeniden gündeme gelmiştir. Konsey'de çifte çoğunluk sisteminin uygulanmaya başlayacağı 2014 yılından itibaren, üye ülkelerin 1/3'ünü veya Birlik nüfusunun %25'ini temsil eden devletler, bir kararı durdurma yetkisine sahip olabileceklerdir.

⁴¹ Kısa dönemli başkanlıklar, hem küçük hem de büyük üye ülkeler için zorluk teşkil etmektedir. Küçük ülkeler, AB'nin karmaşık ajandasındaki tüm konularla ilgilenme tecrübesinden yoksundurlar. Büyük ülkeler ise kendi ulusal çıkarları ile Birlik çıkarlarını karıştırabilmektedirler. Bu durumda, iki buçuk yıllığına seçilecek bir Başkan ile, hem AB çıkarlarının her şeyin üstünde tutulması hem de sistemin işleyişine istikrar getirilmesi amaçlanmaktadır.

⁴² Yüksek Temsilci, Komisyon Başkanı'nın da onayı ile Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi tarafından atanır. Çift-şapkalı bir makam olarak tasarlanan Yüksek Temsilcilik, Dışişleri ve Güvenlik Yüksek Temsilciliği ile dış ilişkilerden sorumlu komisyon üyesinin yetki ve görevlerini yerine getirecektir. Ayrıca, Komisyon başkan yardımcısı ve dışişleri bakanlarından oluşan Konsey'in başkanlığı görevini de sürdürecektir. Yüksek Temsilci, dış ilişkilerde AB'nin tek sesi olacak ve Birlik içinde tutarlılığı ve tek sesliliği sağlayabilecektir.

ğının artırılması ve üye sayısının 750 ile sınırlandırılması ve ulusal parlamentoların rolünün ve etkisinin artırılması⁴³ yer almaktadır. Yine bu Antlaşma ile, ilk defa, isteyen devlete Birlik'ten ayrılma hakkı tanınmaktadır.

Anayasal Antlaşma'da yer aldığı şekliyle Lizbon Antlaşması'nda da Birliğin tek tüzel kişiliği korunmuş, AB için hem uluslararası konvansiyonları imzalama hem de uluslararası kuruluşlara üye olabilmeye yolu açılmıştır. Diğer taraftan, Birliğe tüzel kişilik verilmesi "AB'nin devlet haline getirilmesi olarak algılandığı için bazı kesimler tarafından ağır bir şekilde eleştirilmektedir".⁴⁴

Anayasal Antlaşma'ya kıyasla büyük farklılık olmayan politika değişiklikleri arasında, Birliğin hareket yeteneğini artırmak, işleyişini ve karar mekanizmalarını sadeleştirmek için nitelikli çoğunluk kuralının -şu anda konsensüsle karara varılan iltica, göç, sınırlar, polis ve adli konularda işbirliği konuları da dahil olmak üzere- genişletilmesi; bütçe, vergi, sosyal güvenlik, yurttaş hakları, diller, kurumlardaki koltuk sayısının dağılımı, dış politika, güvenlik ve savunma politikası gibi ülke çıkarları için hassas konularda oybirliği ilkesinin devamı; küreselleşme, göç, iklim değişikliği, güvenlik ve enerji arzı güvenliği, istihdam artışı gibi yeni alanlara atfı yapılması ve bu alanlarda daha etkili politikalar üretilmesinin sağlanması; üye ülkelere gruplar halinde hareket edebilme imkanı tanıyan güçlendirilmiş işbirliği ilkesinin korunması; Birlik ile üye ülkeler arasında yetki paylaşımı⁴⁵ ve AB üyeliği kriterlerine yapılan atfı⁴⁶ sıralanabilmektedir. Lizbon Antlaşması ile sosyal politika alanında da bazı ilerlemeler sağlanması

⁴³ Ulusal parlamentoların rolünün artırılması için iki yol öngörülmüştür. "Sarı kart" usulüne göre, ulusal parlamentoların 1/3'ü, Komisyon teklifinden itibaren sekiz hafta içinde, "yetki devri -subsidiarity-" ilkesinin göz önünde bulundurulmadığı gerekçesiyle, Komisyon'a, önerisini yeniden gözden geçirmesi için itiraz edebilecektir. Bu durumda Komisyon hazırladığı taslağı gözden geçirmek zorundadır. Ancak, bu teklifi geri çekme yükümlülüğü yoktur. "Turuncu kart" usulüne göre ise üye ülke parlamentolarının çoğunluğu, Komisyon'un teklifine karşı çıkabilme hakkına sahip olacaklardır. Böylece, AP veya Konsey, üye ülkelerle aynı görüşte olursa Komisyon teklifini geri çeker.

⁴⁴ Cihan Dura, "Anayasa' Öldü, Yaşasın 'Antlaşma'", *21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü*, Aralık 2007 <<http://www.21yyte.org/tr/yazi.aspx?ID=1281&kat=16>> Erişim: 20.07.2008.

⁴⁵ Gümrük birliği, rekabet politikası, para politikası, ticaret politikası, uluslararası antlaşmaların imzalanması ve ortak balıkçılık politikasının bir parçası olarak denizlerin biyolojik kaynaklarının korunması gibi konular Birliğin münhasır yetkileri arasında bulunmaktadır. Sosyal politika, iç pazar, ekonomik-sosyal-topraksal uyum, denizlerin biyolojik kaynaklarının korunması hariç tarım ve balıkçılık, çevre, tüketicilerin korunması, ulaşım, trans-Avrupa ağı, enerji, özgürlük-güvenlik-adalet, kamu sağlığı, araştırma-teknolojik gelişme-uzay, gelişme işbirliği ve insani yardım gibi konulardaki yetkiler, üye ülkelerle AB arasında paylaşılmaktadır. İnsan sağlığı, sanayi, kültür, turizm, eğitim, gençlik ve spor ile idari işbirliği konuları ise AB'nin destek ve eşgüdüm sağladığı, ancak üye ülkelerin kendi egemenliklerine tâbi alanlar olarak kabul edilmektedir.

⁴⁶ Bu konu daha sonra detaylı bir şekilde incelenecektir.

amaçlanmış; istihdam ve sosyal ilerleme, sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele, adaletin sağlanması ve yoksulluğun önlenmesi gibi yeni sosyal hedefler belirlenmiştir. Ayrıca bir milyon imzanın toplanması halinde AB yurttaşlarına, “yurttaş girişimi” adı altında, AB Komisyonu’na yasa taslağı önerme hakkı tanıyan hüküm de yeni Antlaşma ile muhafaza edilmiştir. Böylece, hem katılımcı demokrasi yönünde bir adım atılması hem de yurttaşlar, sivil toplum ve AB kurumları arasındaki iletişimin artırılması amaçlanmış, Avrupa demokrasisinin yaratılmasında Avrupa yurttaşlığının önemi vurgulanmıştır.

Tüm bu değişiklik ve düzenlemeler çerçevesinde vurgulanması gereken bir başka nokta, Lizbon Antlaşması’nın teoride AB’yi demokratik eşitlik, temsili demokrasi ve katılımcı demokrasi ilkelerinin geçerli olduğu bir yapıya dönüştürme amacı taşıdığı⁴⁷; pratikte ise demokrasi yönünden zayıf olduğu ve demokrasinin ilk şartı olan seçmen talebini kolayca göz ardı edebileceğidir. Söz konusu Antlaşma yurttaş siyasi liderlerden korumak yerine, bürokratları ve siyasileri yurttaştan koruma ilkesini ön plana çıkarmaktadır.⁴⁸ Bu durumda, halen yaşanan sorunlardan biri olarak, Birliğin yurttaşlardan, seçmenlerden ve üye ülkelerdeki seçilmiş temsilcilerden giderek uzaklaşması sorunları Lizbon Antlaşması ile de çözülememiştir. Demokrasi açısından sorunlu diğer bir alan ise görünüşte iyi niyet izleri taşıyan, ancak özünde zayıf bir teşebbüs olarak düşünülebilecek yurttaş inisiyatifidir. AB Komisyonu, yurttaşlardan gelecek teklifleri gündemine almasına rağmen söz konusu teklifleri hukuki olarak bağlayıcı hale getirme yönünde herhangi bir yükümlülüğe sahip değildir. Bu şartlar altında, yurttaşların istek ve talepleri kolayca göz ardı edilebilecektir.

Lizbon Antlaşması ve Üye Ülkelerin Tepkileri

AB üyesi ülkelerin Lizbon Antlaşması’na karşı tepkileri ve tutumları incelendiğinde beş farklı bloğun ve stratejinin ortaya çıktığı görülmektedir.⁴⁹ İlk grupta, Lizbon Antlaşması’ndan yana olan ve bu anlaşmayı destekleyen, başını İtalya, Lüksemburg ve Belçika’nın çektiği ülkeler bulunmaktadır. İkinci grupta, yine Antlaşma’ya destek olan, fakat aynı zamanda da uzlaşma isteyen Almanya ve İskandinavya ülkeleri yer almaktadır. Üçüncü grupta Fransa bulunmaktadır ve “basitleştirilmiş antlaşma” seçeneğini tercih etmektedir. Buna göre, adı geçen ülke uzlaşma yanlısı ve anaya-

⁴⁷ Clementi, “The Will-be-benefits of the Lisbon Treaty”, p. 7.

⁴⁸ Bonde, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, p. 40.

⁴⁹ Hierlemann and Seeger, “Who Wants What and Why?”, pp. 6-7.

sa destekçilerinin yanında yer alan bir görüntü çizmektedir. İngiltere ve Hollanda'nın öncü olduğu dördüncü grup ülkeler, seçmen tercihlerini öncelikli konu haline getirmekte, Lizbon Antlaşması'nın veya anayasa benzeri bir başka metnin kabul edilebilmesi için öncelikle seçmenlerinin ikna edilmesi gerektiğini düşünmekte ve bu yönde diğer ülkelerle görüşme yanlısı olduklarını açıklamaktadırlar. Son grup ülkeler ise ya hep ya hiç yaklaşımını benimsemekte, kendi isteklerinde ve çıkarlarında ısrarcı olmakta ve olumsuz herhangi bir noktada destek vermeyeceklerini belirtmektedirler. Bu ülkelerin başında ise Polonya gelmektedir.

2005 yılında Fransa ve Hollanda referandumlarında yaşanan ret krizlerinden sonra AB'nin geleceğini temelden ilgilendiren kurumsal yapılanmalar ve temel politikalarda gözlenen aksaklıkların bir kez daha tekrarlanmaması için Lizbon Antlaşması'nın mümkün olan en kısa sürede kabul edilip yürürlüğe konması ise tüm üye ülkelerin öncelikli politikası haline gelmiştir. 12 Haziran 2008 tarihinde yapılan İrlanda referandumuna kadar bu süreç sorunsuz işlemiş, üye ülke parlamentoları belirledikleri tarihlerde Antlaşma'yı onaylamışlardır.⁵⁰ Ancak, anayasasındaki bağlayıcı hüküm nedeniyle Lizbon Antlaşması'nı referanduma sunan İrlanda'da⁵¹, halk bu Antlaşma'yı hem beklenen reform paketinden hem de bütünleşme sürecinin genel gidişatından duyduğu hoşnutsuzluk nedeniyle % 53,4'lük oranla reddetmiş, AB'yi bir karışıklığa ve belirsizliğe sürüklemiştir. Referandumdan çıkan bu ret kararı, gelecek yıllarda "Avrupa'nın görünümünü dönüştürebilecek yapısal bir değişiklik olarak kabul edilmektedir".⁵² İrlanda halkının Lizbon Antlaşması'nı reddetmesinin arkasındaki temel nedenlere geçmeden önce, gözden kaçırılmaması gereken bir nokta bulunmaktadır. Son yıllarda, AB yurttaşları Birliğin kurumsal işleyişine daha fazla katılımında bulunma konusundaki isteklerini açıkça dile getirirken, onları bu süreçten dışlamak Birliğin meşruiyetini zedelemekte ve gölgelendirmektedir.⁵³ AB genelinde yapılan anketlere bakılacak olursa, yurttaşların %75'inin anayasanın referanduma götürülmesini istediklerini hatırlamakta fayda vardır.⁵⁴ Üye ülkeler ise Antlaşma metninin onaylanması için parlamento yolunu

⁵⁰ Üye ülkelerdeki onay süreçlerinin şu anki durumu için bakınız: <http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm>.

⁵¹ Katılımın %53,1 olduğu referandumda, "Evet" oyları %46,6'da kalmıştır.

⁵² Anatole Kaletsky, "The Ireland 'No' Vote: A Big Earthquake", *Times Online*, 26 June 2008.

⁵³ Crum, "The EU Constitutional Process".

⁵⁴ "First independent poll of all 27 EU Member States Released to Coincide With Berlin Summit, *OpenEurope*, March 2007 <<http://www.openeurope.org.uk/media%2Dcentre/pressrelease.aspx?pressreleaseid=31>> Erişim: 20.07.2008.

tercih ederken, elde etmeye çalıştıkları demokrasi ve meşruiyete zarar verdiklerini görmezden gelmektedirler.

Bu çerçevede, İrlanda halkı da kendine sunulan referandum hakkını genel gidişattan duyduğu memnuniyetsizliğini dile getirme fırsatı olarak kullanmıştır. İrlanda'da Lizbon Antlaşması'nın reddedilmesinde birden fazla faktörün rol oynadığı, üzerinde mutabakata varılan bir noktadır. Bu faktörler arasında en önemlileri, Antlaşma ile ilgili bilgi eksikliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası sonucu ülkenin bağlantısız statüsünün zedeleyebileceği ve askeri harcamalarını artırmaya zorlanabileceği, Komisyon'da her üye ülkenin bir temsilci bulundurma zorunluluğunun terk edilmesi ile politika belirlenmesindeki etkisini kaybedeceği endişesi, özellikle aşırı solun ve sendikaların olumsuz tutumları, işçi hakları ve kamu hizmetlerinin göz ardı edilmesi, tarım ve hayvancılık alanlarında yapılan yardımların azaltılacak olması, kurumlar vergisinin -tüm AB ülkelerinde uyumlaştırılması çerçevesinde- İrlanda özelinde yükselecek olması ve kürtaj hakkı ile eşcinsel evliliklerin yasallaşacak olmasından dolayı muhafazakar kesimin Lizbon Antlaşması'na olumsuz yaklaşması sayılabilir.⁵⁵ Ancak, İrlanda referandumunun sonucu kadar önemli bir başka gelişme, bu ülkeden sonra Almanya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nin⁵⁶ de Antlaşma metninin onay sürecinde bazı zorluklar çıkarması ve işlerin bundan sonra arzu edildiği gibi kolay ve pürüzsüz gitmeyeceğinin ilk işaretlerinin verilmiş olmasıdır.

Özellikle İrlanda referandumundan sonra, AB'yi ciddi krizlerin beklediği ve Avrupa bütünleşme sürecinde gelecekte bazı sıkıntılar yaşanacağı sıklıkla ortaya atılan argümanlar haline gelmiştir. Bu çerçevede üye ülke sayısının ileriki yıllarda daha da artacağı göz önünde bulundurulursa, "İki Vitesli veya Çok Vitesli Avrupa" seçenekleri yaşanacak olası tıkanıklıkları önleme yolları olarak tartışılmaktadır. Böyle bir yapılanmanın, bazı alanlarda üye ülkelere manevra alanı yaratarak bu ülkelerin daha kolay ve daha çabuk bir şekilde inisiyatif almalarını sağlayacağı muhakkaktır.⁵⁷ Ancak

⁵⁵ İrlanda referandum sonuçları ile ilgili daha detaylı bilgi için bakınız: Flash Eurobarometer 245, *Post-Referendum Survey in Ireland*, June 2008.

⁵⁶ Alman Meclisi'nde kabul edilmesine, Federal Eyalet Temsilciler Meclisi tarafından da onaylanmasına rağmen Almanya Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi'nin isteği üzerine Antlaşma'yı imzalamayı askıya almıştır. Polonya Cumhurbaşkanı da İrlanda'nın reddinden sonra Antlaşmayı kabul etmesinin bir anlamı olmayacağını belirterek imzalamayı reddetmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde Antlaşma'nın imzalanması için Anayasa Mahkemesi'nden gelecek yanıt beklenmektedir. Ancak, hem Başbakan hem de Cumhurbaşkanı, İrlanda sorununun aşılmasını durumunda Antlaşma'nın imzalanmasının zor olduğu yönünde açıklamalar yapmışlardır.

⁵⁷ Hierlemann and Seeger, "Who Wants What and Why?", p. 4.

unutulmaması gerekir ki, her ne kadar Birliğin işleyişinin daha etkin ve sorunsuz olmasını sağlasa da bu seçenekler, AB içinde eski ve yeni ağırlık merkezlerinin şekillenmesiyle çeşitli grup ve kümelerin ortaya çıkmasını kaçınılmaz hale getirecek, üye ülkeler arasında ayrışmalara yol açacak ve bizleri “ikinci sınıf veya üçüncü sınıf AB üyeliği” gibi Birliğin ruhuna aykırı bazı gruplaşmalarla karşı karşıya bırakacaktır.⁵⁸

İrlanda referandumundan sonra Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin tehlikeye düşmesi, bundan sonra olabileceklerle ilgili tartışmaları hızlandırmasına rağmen üye ülkeler, bu sorunun aşılması için ne gibi çıkış yollarının bulunabileceği konusunda henüz bir mutabakata varamamışlardır. Yine de genel olarak bakıldığında, Antlaşma'nın akıbeti ve gelecekte neler olabileceği ile ilgili birkaç olasılık öne sürülebilmektedir.⁵⁹

İlk seçenek, Lizbon Antlaşması'nın ölü doğduğunun kabul edilmesi ve kurumsal reformların ertelenerek AB'nin Nice Antlaşması temelinde işleyişine devam etmesidir. Buna göre, Antlaşma'da öngörülen reformların şu an için durdurulmuş olsa bile ileriki bir tarihte tekrar gündeme getirilmesi olasıdır. Ancak, pratikte en kolay yol olarak görülmesine rağmen bu olasılık, kendi kurumlarını dahi reforme etme gücünden ve iradesinden yoksun olduğu gerekçesiyle, siyasi açıdan AB'nin güvenilirliği ile ilgili ciddi sıkıntılar doğurabilecektir.⁶⁰ İkinci seçenek, Lizbon Antlaşması'ndan tamamen vazgeçilerek yeni bir antlaşma metni için müzakerelere başlanması ve bundan sonra kapsamlı antlaşma reformları yerine, gerek görüldüğü hallerde, mini paketlerle antlaşma değişikliklerine gidilerek gerekli reformların gerçekleştirilmesidir. Böylece AB, enerjisini sonu belirsiz bir çaba için harcayacağına, daha somut politikalara dönüp dünya ölçeğinde etkisini artırma yoluna gidebilecektir. Söz konusu seçenek de, yasal açıdan mümkün olmasına rağmen siyasi açıdan uygun görülmemektedir. Yeni bir antlaşmanın hazırlanması üye ülkeler arasında yeni görüşmeleri, yeni pazarlıkları ve yeni onay süreçlerini gerektirecektir ki, yaklaşık on yıldan beri bu konu üzerinde yoğunlaşan ülkelerin aynı süreci en başından tekrarlamaları ihtimali çok kuvvetli görünmemektedir. Üçüncü seçenek, İrlanda'nın geçici bir süre Birlik bünyesinden çıkarılmasıdır ki, bu da AB

⁵⁸ Mehmet Özcan, “Yol Ayrımındaki Avrupa”, *USAK – Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu*, Kasım 2007 <<http://www.stratejigundem.com/yazarlar.php?id=832&type=2>> Erişim: 22.08.2008.

⁵⁹ Dominik Hierlemann, “Irish Vote, Europe's Future: Four Options After the 'no'”, *EurActive*, June 2008 <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/irish-vote-europe-future-options/article-173443>> Erişim: 20.06.2008, Daniel Gros ve Sebastian Kurpas, “What Next? How to Save the Treaty of Lisbon?”, *Centre for European Policy Studies Policy Paper*, No: 163, June 2008, pp. 1-3.

⁶⁰ *ibid.*

için ilkesel anlamda kabul edilebilir bir yol değildir. Dördüncü seçenek, Reform Antlaşması metninin korunması, diğer ülkelerin onay sürecine devam etmesi ve en son aşamada Antlaşma kabul edildikten sonra bazı özel düzenlemeler ve muafiyet alanları belirleyerek İrlanda'ya ikinci bir referandum şansı sunulmasıdır. Bu çerçevede, 11-12 Aralık 2008 tarihlerinde gerçekleşen Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, elde ettiği bazı tavizlere karşılık İrlanda'nın ikinci bir referandumu kabul ettiğinin hatırlanmasında fayda vardır. Buna göre, Avrupa Komisyonu'nun görev süresi sona ermeden, en geç Kasım 2009'a kadar, bu referandumun gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak ikinci bir referandumun, hem siyasi hem de hukuki açıdan sorunlu olacağı da bilinmektedir.⁶¹ Hem Antlaşma'ya katılım oranının yüksek olması hem de Antlaşma'nın %50'den fazla oy oranıyla reddedilmesi referandumun meşruiyetini artırmaktadır. İkinci bir referandumda, İrlanda'dan gelecek oyun "Evet" olacağı yönünde bir garanti de bulunmamaktadır.⁶² Diğer bir ifadeyle, bu kadar açık bir sonuca rağmen aynı konu üzerinde yapılacak ikinci bir referandumun beklenenden ters bir sonuç doğurması ihtimali de yüksektir.

Tüm bu olasılıklardan ve İrlanda'ya verilen ikinci referandum şansından bağımsız olarak tartışılan diğer bir seçenek de Antlaşma'dan daha fazla muafiyet talep eden ülkelerin bu taleplerine yanıt verecek şekilde, daha esnek bir Birlik yapısının oluşturulmasıdır.⁶³ Daha esnek bütünleşme, mevcut anlaşma şartları çerçevesinde kuvvetlendirilmiş işbirliği hükümlerine göre hayata geçirilebilecek bir yöntemdir. Bu çerçevede, üye ülkeler "Çekirdek Avrupa"⁶⁴ veya "à la carte Avrupa"⁶⁵ gibi farklı mekanizmalar altında değişik politika alanlarında işbirliği yapma imkanı bulabilecek; ulusal politikalarına ve kanunlarına göre, kendileri için uygun konularda bütünleşme sağlayabileceklerdir. Ancak, farklı alanlarda ve hızdaki bütünleşme çabaları çok gerekli ve zorunlu reformların hayata geçirilmesini zorlaştırabilecek veya ortak standartları ortadan kaldırarak üye ülkeler arasında, daha önce de değinildiği gibi, farklılaşmalara neden olabilecektir.

⁶¹ ibid.

⁶² Daniel Gros, "Plan B", Centre for European Policy Studies, *CEPS Commentary*, 16.June.2008.

⁶³ Clementi, "The Will-be-benefits of the Lisbon Treaty", p. 11.

⁶⁴ Sınırlı sayıda üye ülkenin, AB antlaşmaları dışında yöntemler geliştirerek diğer devletlere kıyasla, aralarında daha yakın bir işbirliğini sağlayacakları bütünleşme modelidir.

⁶⁵ AB üyesi ülkelerin, Avrupa politikaları arasından, kendi ulusal çıkarlarına uygun olarak, istediklerini seçmelerini ve seçtikleri bu politikaları her açıdan uygulamalarını ifade eden, homojenlikten uzak bir bütünleşme modelidir.

Tüm bu veriler ışığında söz edilen farklı senaryoların hepsinin, hem pratik hem hukuki hem de siyasi açılardan bazı zorluklarının bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu seçeneklerin tek tek incelenip, en uygun ve etkili çözümün en kısa zamanda bulunmasından önce, şu an için hayati önemdeki konu AB'nin, yirmi yedi üyesi ile birlikte işleyişine devam etmesini sağlamaktır. Birliğin bir duraksama dönemini daha kaldıramayacağı ve Antlaşma'dan vazgeçmenin ilerisi için yaratacağı handikaplar göz önüne alındığında böyle bir olasılığın mümkün olmadığı aşıkardır.⁶⁶

Lizbon Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Genişleme Politikası

Lizbon Antlaşması'nın yansımalarının ve etkilerinin hissedildiği bir başka önemli alan AB'nin genişleme politikasıdır.⁶⁷ Özellikle son genişlemelerden sonra, Birliğin eski üyeleri arasında görülen isteksizlik, bu alanda yeni stratejiler geliştirilmesini de bir zorunluluk haline getirmiştir. Yeni üye ülkelerin, Birlik kurum ve politikalarının işleyişine ayak uydurabilmeleri ile ilgili endişeler göz önüne alındığında, söz konusu stratejilerin daha katı bir şekilde uygulanacak olan "koşulluluk ilkesi" ve AB'nin bu ülkeleri "hazmetme kapasitesi" olmak üzere iki ayağa dayanacağı varsayılmaktadır.⁶⁸ Bu çerçevede yeni üye olacak ülkelerin farklılıkları ve kendilerine ait bazı özellikleri de düşünüldüğünde, daha geniş bir AB'nin işleyişinin zedelenmemesi için Lizbon Antlaşması bu iki alanda bazı yenilikleri beraberinde getirmektedir. Söz konusu yenilikler incelendikten sonra, yeni ülkelerin Birliğe kabul edilme olasılıkları konusunda etraflıca bir değerlendirme yapabilmek mümkün olabilecektir. Çok genel olarak ifade etmek gerekirse, Lizbon Antlaşması'nın gelecekteki olası genişlemeleri zorlaştıracaklarını ileri sürmek mümkündür.

Lizbon Antlaşması ile AB'nin genişleme politikasında getirilen ilk değişiklik, yeni üye ülkelerin Birliğe kabul edilmesindeki prosedürü belirleyen AB Antlaşması'nın 49. maddesinde görülmektedir. Söz konusu değişikliğe göre -Anayasal Antlaşma'da da öngörüldüğü gibi- bir ülkenin üyelik başvurusunda bulunabilmesi için AB değerlerinin bu ülke tarafından desteklenmesi ve geliştirilmesi şartı aranmakta, yeni başvuruların hem ulusal parlamentolara hem de AP'ye bildirilmesi zorunluluğu getirilmektedir.⁶⁹

⁶⁶ "Barroso'dan 'Lizbon Antlaşması'nda Değişiklik Zor' Sinyali", *Referans Gazetesi*, 20 Haziran 2008.

⁶⁷ 2005 yılında, Anayasal Antlaşma'nın Fransa ve Hollanda referandumlarında reddedilmesinin arkasındaki en önemli etkenlerden biri de AB'nin on yeni üye ülkeye kapılarını açması olduğu kabul edilmektedir.

⁶⁸ Sonia Piedrafita, "The Treaty of Lisbon: New Signals for Future Enlargements?", *European Institute of Public Administration - EIPASCOPE*, 2008/1, p. 33.

⁶⁹ *ibid.*, p. 35.

Bundan sonraki genişlemelerde de yeni ülkelerin Birliğe kabulü, üye ülkeler tarafından oybirliği ile gerçekleştirilecektir. Yeni haliyle, AB'ye üyelik için başvuru koşullarını düzenleyen madde aşağıdaki gibi formüle edilmiştir:

2. Maddede belirtilen değerlere [insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlık hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı] bağlı ve bu değerleri destekleyip geliştirme yükümlülüğünü kabul eden herhangi bir Avrupa devleti, üyelik için Birliğe başvuruda bulunabilir. AP ve ulusal parlamentolar bu başvurudan haberdar edilmelidirler. Başvuruda bulunan devlet, başvurusunu Konsey'e iletmelidir. Konsey, Komisyon'a danıştıktan ve üyelerin çoğunluğuna göre hareket eden Parlamento'nun onayını aldıktan sonra, oybirliği ile karar vermektedir. Ehillik şartları da göz önünde bulundurulmalıdır.⁷⁰

Daha detaylı incelemeye geçmeden önce altı çizilmesi gereken nokta, Lizbon Antlaşması ile, genişlemeden endişe duyan ülkelerin kaygılarının dikkate alınarak ilk defa bir antlaşmada, Birliğin katılım kriterlerine -doğrudan değinilmese de- 49. Madde aracılığıyla açıkça referans verilmiş olmasıdır. Buna göre, Birliğe üye olabilmek için aday ülkelerin politik, ekonomik ve AB müktesebatından kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmeleri gerekmektedir. Kopenhag Kriterleri olarak bilinen bu kriterlerin dolaylı yoldan da olsa Antlaşma metnine eklenmesi -başta Hollanda olmak üzere- genişleme ile ilgili tereddütleri ve çekinceleri olan ülkelerin bu tereddütlerini en alt düzeye indirmeyi hedeflemektedir.⁷¹ Ancak, hem son genişleme süreçlerinde Birliğe üye olarak kabul edilen ülkelere uygulanan hem de şu anki aday ülkelere zaten uygulanmakta olan bu kriterlerin metne eklenmesinin, pratikte bir etkisinin olmayacağı da ileri sürülen argümanlar arasındadır.⁷²

Lizbon Antlaşması'nın genişleme ile ilgili getirdiği diğer yeniliklere göz atıldığında aşağıda sıralanan maddelerin önemli olduğu ve vurgulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır:

1- AB Değerleri: AB üyeliği çerçevesinde, AB değerleri ile kurulan bağ zaman içinde farklı bir yönde ilerlemiştir. 1999 yılından önceki üyelikler için başvurma kriterleri arasında sadece "Avrupalı olma" şartının aran-

⁷⁰ ibid.

⁷¹ Bonde, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, p. 70.

⁷² Brady and Barysch, "The CER Guide to the Reform Treaty", p. 4.

dığı görülmekteyken⁷³, bu tarihten sonra işleyen süreçte, özellikle Amsterdam Antlaşması ile birlikte, Birliğe üyelik için yapılan başvurularda “özgürlük, demokrasi, insan hakları, temel özgürlükler ve hukuk devleti” ilkeleri birer zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca, yine aynı Antlaşma ile bu şartlara uymayan ülkelerin üyelik haklarından bazılarının geçici bir süre askıya alınabileceği belirtilmiş, söz konusu yaptırım Nice Antlaşması ile de kuvvetlendirilmiştir. Diğer taraftan, anayasa çalışmalarının hazırlığı niteliğinde olan Avrupa Konvansiyonu da üyelik başvurusu için bazı yenilikleri beraberinde getirmiştir. “İnsan onuru ve eşitliği” aday ülkelere beklenen kriterler arasına eklenirken, “kadın-erkek eşitliği” ile “azınlık hakları”na da ayrı bir önem verilmiştir. Bu gerçekler ışığı altında, Lizbon Antlaşması, Anayasal Antlaşma’nın 2. Maddesini aşağıdaki gibi korumuştur:

Birlik insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlık haklarına saygı da dahil olmak üzere, insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler çoğulculuğun, hoşgörünün, adaletin, dayanışmanın ve kadın-erkek arasında eşitliğin hüküm sürdüğü bir toplumda, üye ülkelerin hepsi için ortak değerlerdir.⁷⁴

Daha önceki Anayasal Antlaşma’dan farklı olarak, AB üyeliğinin “AB değerlerine sahip ve onları geliştirip destekleyen tüm ülkelere açık olma” ilkesi metinden çıkarılmış; onun yerine, AB değerlerine sahip ülkelerin başvuruda bulunabileceği, yapılan bir başvurunun kabulünün AB yetkisi dahilinde olduğu ve Birliğin, yukarıda sayılan kriterleri baz alarak herhangi bir başvuruyu reddedebileceği açıklıkla belirtilmiştir.

2- AP’nin ve Ulusal Parlamentoların Rolü: Lizbon Antlaşması ile getirilen bir başka hüküm, üyelik sürecinde AP’nin ve ulusal parlamentoların rolü ile ilgilidir. Herhangi bir üyelik başvurusu ile ilgili hem AP’nin hem de ulusal parlamentoların haberdar edilmesi, bir önceki Anayasal Antlaşma ile kabul edilmiş bir hükümdür ve Lizbon Antlaşması’nda da aynı şekilde korunmuştur. Buna göre, bugüne kadarki rolü sadece onay verme ile sınırlı olan AP daha etkin ve aktif hale getirilmiştir. Aynı şekilde bir kez imzalandıktan sonra, üyelik antlaşmalarının iç hukuktaki prosedürlere göre onaylanması yükümlülüğü ile sınırlı olan ulusal parlamentoların rolü de artırılmıştır. Söz konusu hükümler vasıtasıyla AP ile ulusal parlamentolar arasındaki iletişim kopukluğunun önlenmesi ve AB’nin temel eleştirisi

⁷³ Söz konusu Avrupalılık kavramı; Avrupa kimliğini oluşturan coğrafi, tarihi ve kültürel unsurları kapsayan ve durağan olmayıp sürekli değişen bir kavrama işaret etmekteydi.

⁷⁴ Piedrafita, “The Treaty of Lisbon”, p. 35.

noktalarından biri olan demokrasi açığı alanında iyileştirmeler sağlanması amaçlanmıştır.⁷⁵

3- Üyelik Şartlarına Yapılan Atıf: AB'ye üyelik için ehil olma şartına atıf yapılması gerekliliği -bir önceki Anayasal Antlaşma'da olmayan-Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni bir hükümdür ve genişleme ile ilgili oluşan tereddütlere bir yanıt niteliğinde ortaya atılmıştır. Buradaki temel gaye aday ülkelerin üyelik şartlarına ve kriterlerine uyum sağlaması, aksi taktirde AB'nin üyelik görüşmelerine başlamama veya bu görüşmeleri askıya alma hakkının bulunduğu belirtilmesidir. Daha açık bir şekilde söylemek gerekirse, daha önceki yıllarda, üyelik görüşmelerine başlayabilmek için gerekli bazı kriterleri yerine getirmemiş aday ülkelerle bile -konjonktürel veya siyasi nedenlerden dolayı- bu görüşmeler başlatılabiliştir. Lizbon Antlaşması ile getirilen düzenleme bu tür aksaklıkların ve çifte standartların önlenmesini amaçlamaktadır. Ancak, tüm önlemlere rağmen ileriki yıllarda da üyelik başvurularının kabul edilip edilmemesi veya müzakerelere başlanıp başlanmaması ile ilgili son kararın, günün "politik gerçeklerine ve tercihlerine" bağlı olacağı da göz ardı edilmemelidir.⁷⁶

Tüm bu değişiklikler göz önüne alındığında, başta da belirtildiği gibi, AB'nin genişlemesinin yeni Antlaşma ile daha zor hale geldiğini savunmak mümkündür. Adaylık statüsünü kazanan veya bundan sonra kazanan ülkeler için üyelik görüşmeleri hem daha uzun olacak hem de daha zor geçecektir. Ayrıca, tüm gereklilikler yerine getirilse bile son kararın AB'de olması, siyasi çıkarları her zaman gündeme getirecek ve AB kararlarını etkileyen en önemli faktör olarak rol oynayacaktır.

Özellikle İrlanda referandumunda Lizbon Antlaşması'na "Hayır" oyu çıkması, AB'nin genişleme politikasının yeniden sorgulanmaya başlaması için bir gerekçe oluşturmuş ve bu politikanın gözden geçirilmesini isteyen ülkelerin konumlarını güçlendirmiştir. Söz konusu "Hayır" oyları, genel anlamda genişleme sürecine bir tepkidir. Özelde ise Türkiye'nin AB üyeliğine muhalif çevrelerin "çok büyük, çok fakir ve kültürel olarak farklı olduğu" argümanlarından hareketle bu üyeliği engelleme yolundaki pozisyonlarını kuvvetlendirmiştir.⁷⁷ Anayasa ve daha sonra Lizbon Antlaşması çalışmaları devam ederken, bu çalışmalarda en aktif aktörlerden biri olan (şu anki Fransa Devlet Başkanı) Nicolas Sarkozy, Lizbon Ant-

⁷⁵ ibid. p. 36.

⁷⁶ ibid. p. 37.

⁷⁷ Zoran Nikolovski, "Lisbon Treaty Rejection may affect Enlargement Process in Southeast Europe", *Southeast European Times*, 30 June 2008 ; <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2008/06/30/reportage-01> Erişim: 25.08.2008.

laşması olmaksızın genişlemenin hukuken de fiilen de mümkün olmaya-
cağını, hatta Hırvatistan ve Türkiye ile devam eden müzakerelerin askıya
alınması gerektiğini açıklamıştır.⁷⁸ Fransa, Lizbon Antlaşması'ndan sonra
Avrupa'nın sınırlarını tartışmaya açacağını da dile getirmiştir. Benzer bir
yaklaşımla, AP Başkanı Hans-Gert Pöttering, "İrlanda'daki 'Hayır' oyu,
27 üyeli AB'nin –Hırvatistan hariç- daha fazla genişlemesinin mümkün
olmadığı anlamına gelmektedir"⁷⁹ diyerek İrlanda referandum sonuçları ile
genişleme politikası arasında doğrudan bir bağ kurmuştur. AP üyeleri de
Lizbon Antlaşması olmadan genişlemenin imkansız olduğu yönünde açık-
lamalarda bulunmuşlardır. Alman Hristiyan Birlik Partileri de aynı yön-
deki argümanlarla İrlanda'daki sonucun hesabını Türkiye'den çıkarmaya
çalışmakta, Lizbon Antlaşması çerçevesindeki krizden çıkabilmek için ilk
önce genişlemenin durdurulması gerektiğini savunmaktadırlar. Diğer ta-
raftan, genişlemeden sorumlu Komisyon Temsilcisi Olli Rehn dahil bazı
AB yetkilileri ise "İrlanda'daki referandum sonucunun Türkiye'ye AB
üyeliği için verilen sözü geçersiz hale getirmeyeceğini, Lizbon Antlaşması
ile ilgili halihazırdaki zorluklara rağmen [AB'nin] Türkiye'nin üyeliği ile
ilgili verdiği söze sadık olduğunu" beyan etmişlerdir.⁸⁰

Lizbon Antlaşması çerçevesinde şu an için AB'nin genişlemesi ile il-
gili tartışılan iki senaryo, genişlemenin ya bir süre ertelenmesi ya da tama-
men durdurulmasıdır. "Güçlendirilmiş işbirliği" veya "imtiyazlı ortaklık"
gibi tam üyelik dışındaki öneriler ve seçenekler, bundan sonraki genişleme
dalgalarında aday ülkeleri resmi üye yapmadan Birliğe entegre etmenin
yolları olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu senaryolardan ve olası
gelişmelerden en fazla etkilenecek ülkenin Türkiye olacağı kolaylıkla ileri
sürülebilmektedir.

Son olarak, belirtilmesi gereken temel nokta, Lizbon Antlaşması'nın
reddi ile gerçekleştirilmek istenen kurumsal reformların imkansız hale
geldiği, söz konusu kurumsal reformlar olmadan da AB'nin daha fazla
genişlemesinin mümkün olmadığıdır. Nice Antlaşması ile en fazla yirmi
yedi üyeli bir yapıya göre şekillendirilen AB'nin, öngörülen reformların
ve değişikliklerin yokluğunda, otuzdan fazla üyeli bir yapıda, arzu edilen
etkinlikten uzak olacağı da tahmin edilmektedir.⁸¹ Bundan sonraki gerekli

⁷⁸ Elitsa Vucheva, "Further EU Enlargement Not Possible Without Lisbon Treaty, Says Sarkozy", *EUobserver*, 20.June.2008 <<http://euobserver.com/9/26363>> Erişim: 15.07.2008.

⁷⁹ Nikolovski, "Lisbon Treaty Rejection may affect Enlargement Process in Southeast Europe".

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ Baykal, "İrlanda'nın Lizbon Antlaşması Referandumu".

kurumsal düzenlemelerin, her yeni giren veya girecek ülkenin imzalayacağı Katılım Antlaşmaları'na eklenerek yürürlüğe sokulması, böylece buradaki açmazın teknik ve hukuki olarak çözülebilmesi mümkün gözükmektedir. Bu durumda, birkaç yıl içinde üye olması beklenen Hırvatistan ile imzalanacak olan Katılım Antlaşması'nda, Lizbon Antlaşması'nda öngörülen fakat yürürlüğe sokulamayan bazı maddelerin kabul edilmesi teorik olarak mümkündür ve söz konusu Antlaşma, Lizbon Antlaşması'nın bazı maddelerinin kurtarılması için bir fırsat olarak kullanılabilir. Ancak, kurumsal reformların katılım antlaşmaları yoluyla AB müktesebatı içine yerleştirilmeye çalışılması, "siyasi olarak tartışmalı bir konu" olarak önümüzde durmaktadır.⁸²

Sonuç

Amsterdam ve Nice Antlaşmaları'nın beklenen reformları ve arzu edilen iyileşmeyi gerçekleştirememesinden sonra, AB'de tüm gözler anayasa çalışmalarına odaklanmış ve hazırlanacak yeni bir antlaşma metni ile var olan eksikliklerinin giderilmesi ve gücünün artırılması amaçlanmıştır.

Bu çerçevede AB'ye yasal bir kimlik kazandıran ve Birliğin etkinliğinin artırılması için önemli mekanizmalar öngören Lizbon Antlaşması, tüm üye ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe girebilirse, bu, AB'nin anayasal evrilme sürecinde önemli bir adım olacaktır. 1999 yılında kabul edilen Temel Haklar Şartı ile başlayan, 2000'de Nice Antlaşması, 2001'de Leaken Deklarasyonu, 2002-2003 yıllarında Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu, 2004'te Avrupa Anayasası, 2005'te Fransa ve Hollanda referandumları ve takiben yaşanan yansıma süreci ile devam eden siyasi bütünleşme sürecinin de sonuna gelmiş olunacaktır. Aksi taktirde, Anayasal Antlaşma'nın reddinden sonra "B Planı" olarak hazırlanan Lizbon Antlaşması'nın reddinin AB için olumsuz sonuçlar doğuracağı, uluslararası siyaset arenasındaki etkisini azaltacağı ve rakiplerine karşı gücünü zayıflatacağı herkes tarafından kabul edilmektedir. Özetle, 2005 referandumlarından sonra böyle bir Antlaşma'nın tekrar AB gündemine gelmesi, AB'nin geleceği ile ilgili şüphelerin giderilmesi konusunda bir rahatlama sağlamış olmasına rağmen tüm üye ülkelerin onay süreci tamamlanmadan, bu konuda kesin bir yargıda bulunmak mümkün gözükmemektedir.

İrlanda referandumunun ardından AB anayasal sürecinde yaşanan sınırlar, hem genel olarak AB hem de tek tek yirmi yedi üyesi için yeni

⁸² Charles Grant, "Three Scenarios for the Lisbon Treaty", *Centre for European Reform Bulletin*, No. 61, August/September 2008 <http://www.cer.org.uk/articles/61_grant.html> Erişim: 18.12.2008.

sorunlar doğurmuş ve Avrupa bütünleşmesiyle ilgili gelecek açılımları da kuşkulu hale getirmiştir. Bu şartlar altında, AB'nin tüm enerji ve zamanını Lizbon Antlaşması ile öngörülen küresel sorunlardan ziyade, kendi iç mekanizmalarını yeniden şekillendirmeye ve düzenlemeye ayırmak zorunda kaldığı gözlenmektedir. Özellikle son yıllarda, Birlik yurttaşlarının büyük çoğunluğunun yukarıdan empoze edilen ve merkezileşmiş bir yapılanmaya karşı olduğu gerçeğinden hareketle, AB'nin daha meşru ve daha şeffaf bir yapıya kavuşturulabilmesi için AB bürokratlarının ve elitlerinin yurttaşlar ile iletişimsizliğe son vermeleri bir öncelik ve zorunluluk haline gelmiştir. Lizbon Antlaşması'nın onaylanması ve yürürlüğe girmesi yönünde gösterilecek siyasi irade ve isteklilik, Birlik içinde hedeflenen demokratik değişimi de beraberinde getirebilecektir.

KAYNAKÇA

- Barber, Tony. "A Europe of Exclusion Clauses", *Financial Times*, 16 October 2007.
- "Barroso'dan 'Lizbon Anlaşması'nda Değişiklik Zor' Sinyali", *Referans Gazetesi*, 20 Haziran 2008.
- Baykal, Sanem, "İrlanda'nın Lizbon Antlaşması Referandumu ve Avrupa Birliği'nin Yeni Krizi", Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Haziran 2008 <<http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?ID=2271&kat1=2&kat2=>> Erişim: 05.07.2008.
- Bonde, Jens-Peter. *From EU Constitution to Lisbon Treaty* (Foundation for EU Democracy: Brussels, 2008).
- Brady, Hugo and Katinka Barysch. "Europe's "Reform Treaty"? Ends and Beginnings", *Open Democracy – Free Thinking for the World*, October 2007 <http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/europe_constitution/lisbon_reform_treaty> Erişim: 24.08.2008.
- Brady, Hugo and Katinka Barysch. "The CER Guide to the Reform Treaty", *Centre for European Reform Briefing Note*, October 2007 <http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_reform_treaty_17oct07.pdf> Erişim: 22.08.2008.
- Clementi, Francesco, "The Will-be-benefits of the Lisbon Treaty. An Overview", *Tor Vergata University of Rome Jean Monnet International Summer Seminar*, July 2008, pp. 1–12.
- "Constitutional Treaty: the 'Reflection Period'", *EurActive*, June 2006 <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period-archived/article-155739>> Erişim: 20.08.2008.
- Crum, Ben. "The EU Constitutional Process – A Failure of Political Representation?", *RECON Online Working Paper*, 2008/08, June 2008.

- Dura, Cihan. “‘Anayasa’ Öldü, Yaşasın ‘Antlaşma’”, *21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü*, Aralık 2007 <<http://www.21yyte.org/tr/yazi.aspx?ID=1281&kat=16>> Erişim: 20.07.2008.
- “First independent poll of all 27 EU Member States Released to Coincide With Berlin Summit”, *Openeurope*, March 2007 <<http://www.openeurope.org.uk/media%2Dcentre/pressrelease.aspx?pressreleaseid=3>> Erişim: 20.07.2008.
- Flash Eurobarometer 171, *The European Constitution: Post Referendum Survey in France*, June 2005.
- Flash Eurobarometer 172, *The European Constitution: Post Referendum Survey in the Netherlands*, June 2005.
- Flash Eurobarometer 245, *Post- Referendum Survey in Ireland*, June 2008.
- Germany 2007, Presidency of the European Union, “Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the Signature of the Treaties of Rome”, March 2007 <http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/English.pdf> Erişim: 15.11.2008.
- Gros, Daniel. “Plan B”, Centre for European Policy Studies, *CEPS Commentary*, 16 June 2008.
- Gros, Daniel and Sebastian Kurpas. “What Next? How to save the Treaty of Lisbon?”, Centre for European Policy Studies, *Centre for European Policy Studies Policy Paper*, No. 163, June 2008, pp. 1-4.
- Grant, Charles. “Three Scenarios for the Lisbon Treaty”, *Centre for European Reform Bulletin*, No. 61, August/September 2008 <http://www.cer.org.uk/articles/61_grant.html> Erişim: 18.12.2008.
- Hierlemann, Dominik. “Irish vote, Europe’s Future: Four options after the ‘no’”, *EurActive*, June 2008 <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/irish-vote-europe-future-options/article-173443>> Erişim: 20.06.2008.
- Hierlemann, Dominik and Sarah Seeger. “Who Wants What and Why?”, *Center for Applied Policy Research -Spotlight Europe*, 2007/3, June 2007, pp. 1-8.
- Hug, Simon and Thomas König. “Domestic Structures and Constitution-building in an International Organisation: Introduction”, *The Review of International Organizations*, Vol. 2, No. 2, June 2007, pp. 105-113.
- Kaletsy, Anatole. “The Ireland ‘No’ Vote: A Big Earthquake”, *Times Online*, 26 June 2008.
- König, Thomas, Stephanie Daimer and Daniel Finke. “The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency’s Crisis Management of Ratification Failure”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March 2008, pp. 337-363.
- Nikolovski, Zoran. “Lisbon Treaty Rejection May Affect Enlargement Process in Southeast Europe”, *Southeast European Times*, 30 June 2008 <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2008/06/30/>

- reportage-01> Erişim: 25.08.2008.
- Official site of the Documents of the European Union <<http://www.eurotreaties.com/constitutiontext.html>>.
- Official Site of the Treaty of Lisbon, <http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm>.
- Özalp, Güven. “Lizbon Anlaşması AB’yi Değiştirecek”, *Voice of America*, December 2007 <<http://www.voanews.com/turkish/archive/2007-12/2007-12-13-voa15.cfm>> Erişim: 15.07.2008.
- Özcan, Mehmet. “Yol Ayrımındaki Avrupa”, *USAK – Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu*, Kasım 2007 <<http://www.stratejigundem.com/yazarlar.php?id=832&type=2>> Erişim: 22.08.2008.
- Özcan, Mehmet. “Lizbon Antlaşması ile Nereye Kadar!”, *USAK – Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu*, Şubat 2007 <<http://www.stratejigundem.com/yazarlar.php?id=860&type=2>> Erişim: 22.08.2008.
- Piedrafita, Sonia. “The Treaty of Lisbon: New Signals for Future Enlargements?”, *European Institute of Public Administration – EIPASCOPE*, 2008/1, pp. 33-38.
- Seeger, Sarah. “From Referendum Euphoria to Referendum Phobia – How EU Member States Framed Their Decision on the Ratification Procedure of the Constitutional Treaty in Comparison to the Treaty of Lisbon”, *The Hebrew University International Law Research Paper*, No. 05-08, August 2008 <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1233822> Erişim: 10.07.2008.
- Spongenberg, Helena. “Lisbon Treaty Made to Avoid Referendum, Says Giscard”, *EUobserver*, October 2007 <http://euobserver.com/9/25052?rss_rk=1> Erişim: 15.07.2008.
- “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community” <http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm> Erişim: 11.11.2008.
- Tsebelis, George. “Thinking about the Recent Past and the future of the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March 2008, pp. 265-292.
- Vuceva, Elitsa. “Further EU Enlargement Not Possible Without Lisbon Treaty, Says Sarkozy”, *EUobserver*, 20 June 2008 <<http://euobserver.com/9/26363>> Erişim: 15.07.2008.