

ANAYASALLAŞMA SÜRECİNDE AVRUPA: TEMEL HAKLAR ŞARTI'NDAN LİZBON ANTLAŞMASI'NA

Europe in the Process of Constitutionalization: From the Charter of Fundamental Rights to the Treaty of Lisbon

Tülin YANIKDAĞ*

Özet:

Avrupa Birliği, Soğuk Savaş sonrası süreçte, Doğu Bloku'ndan kopan ülkelere Birlik'e üyelik kapılarını aralarken; benimsediği bu yaklaşım, derinleşme anlamında bir dizi gelişmeyi de beraberinde getirdi. Bu süreçte, kurucu antlaşmaların revize edildiği baş döndürücü bir trafik yaşanmıştır. Birlik'in hukuksal çerçevesine yön veren bu gelişmeler; Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarının yanı sıra Temel Haklar Şartı, Anayasa Taslağı ve bu taslağın kabul görmemesi neticesinde hazırlanan Lizbon Antlaşması'nın referandum engellerini aşarak, 1 Aralık 2009 itibariyle yürürlüğe girmesi şeklinde özetlenebilir. Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin anayasal bir nitelik kazanma yönünde attığı adımlar ve bu adımlar neticesinde 27 üye devletten oluşan Birlik'in, yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile birlikte hukuki yönünün geldiği son aşama değerlendirilecektir.

Anahtar kelimeler: AB, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması, Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği Anayasası, Lizbon Antlaşması.

Abstract:

As the European Union opened its gates to the Eastern Bloc countries in the post-Cold War period, a number of developments for further integration followed. In this process, an intensive timetable proceeded with revisions of the founding treaties, which have shaped the legal framework of the Union in a significant way. Along with the Maastricht Treaty, the Treaty of Amsterdam, and Treaty of Nice there are also the Charter of Fundamental Rights and the Draft EU Constitution among these revisions. The Treaty of Lisbon prepared because the Draft EU Constitution was not accepted came into force on December 1, 2009 through referendum. This study evaluates the steps taken by the European Union to have constitutional qualifications and analyzes the ensuing final stage of the legal status of the Union with 27 member states.

Keywords: European Union, Maastricht Treaty, Treaty of Amsterdam, Treaty of Nice, the Charter of Fundamental Rights, the Draft EU Constitution, and Treaty of Lisbon.

* İstanbul Üniversitesi Avrupa Birliği Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi.

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin temelleri AKÇT (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu), AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) ve AAET (Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) olmak üzere üç topluluğa dayanır. Bu üç topluluğu kuran Roma ve Paris Antlaşmaları tek ulus-üstü yapılanma örneği olan (ya da olma idealindeki) bir örgütün oluşumunda esas teşkil etmiştir. Kurucu nitelikteki bu antlaşmaları Tek Avrupa Senedi (1986), Maastricht Antlaşması (diğer adıyla Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma-1992), Amsterdam Antlaşması (1999) ve Nice Antlaşması (2003) revize etmiştir. Ancak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın da katılımıyla 27 üyeli yeni bir kimliğe kavuşan AB'nin kurucu antlaşmaları revize eden antlaşmalardan ziyade artık bir anayasaya ihtiyacı vardı. İşte bu ihtiyaçtan hareketle Birlik, kendi anayasasını hazırlamak amacıyla bir Konvansiyon yani Kurucu Meclis oluşturulmasını öngörmüştür.

Konvansiyon'un hazırladığı anayasa metni, Üye Devletlerin Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından imzalanmasına rağmen ulusal düzeyde gerçekleştirilen referandumlardan çıkan "hayır" oyları neticesinde kabul görmemiştir. Fransa ve Hollanda olmak üzere, Avrupa Birliği'nin kuruluşunda yer alan iki önemli ülke halklarının kabul etmemesi sonucu yara alan anayasallaşma süreci, Lizbon Antlaşması ile yeni bir dinamik kazanmıştır. Antlaşma 2009 yılı itibariyle yürürlüğe girmesine rağmen, beklentileri ne derece karşılayabildiği yönünde eleştirilmeye devam edilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kronolojik olarak AB'nin anayasallaşmasına giden süreçte yaşanan gelişmeleri ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak Birlik'in neden bir anayasaya ihtiyaç duyduğu sorusunun yanıtı aranmış, anayasayı oluşturmak için kurulan Konvansiyon'un oluşumu ele alınmıştır. Anayasa'nın ikinci bölümünde yer alacak ve AB'ye "Haklar Beyannamesi" benzeri bir görünüm kazandıracak olan Temel Haklar Şartı'nın içeriğine değinilmiş, AB üyesi ülkelerin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Temel Haklar Şartı'nın Topluluk Hukuku açısından bir ikilem yaratıp yaratmadığı sorgulanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Konvansiyon'un çalışmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan Anayasa Taslağı'nın getirdiği yeni düzenlemeler ve kurumsal yapıda gerçekleştireceği değişimler incelenmiştir. Anayasanın kaderini belirleyen Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumdaki "hayır" oylarının nedenleri ortaya konmuştur. Ayrıca, Anayasayı kurtarma operasyonu olarak da adlandırabilen "D Planı" ele alınmıştır.

Son olarak da Anayasa Taslağı'nın Üye Devletlerin ulusal egemenliklerini daha az rahatsız eder nitelikte hazırlanan Lizbon diğer adıyla Reform Antlaşması'nın içeriği, getirdiği düzenlemeler ve İrlanda'daki referandum sonucu Lizbon sürecinin sekteye uğramasıyla Polonya'nın antlaşma metnine eklenmesini istediği Ioannina Uzlaşısı (Compromis d'Ioannina) incelenmiştir.

1. ANAYASA GEREKSİNİMİ

Avrupa Birliği, Paris ve Roma Antlaşmaları ile kurulan üç topluluk üzerinde şekillenmiştir: AKÇT, AAET ve AET. Bir yandan üye sayısında yaşanan artış, diğer yandan entegrasyonun daha çok alanda sağlanması yönünde atılan adımlar kurucu antlaşmalarda pek çok kez revizyona gidilmesini gerektirmiştir. Maastricht Antlaşması Topluluklar Avrupası'nın "Birlik Avrupası"na dönüşümünü gerçekleştiren bir milattır. Ancak Birlik Antlaşması olarak da bilinen Maastricht Antlaşması bile Birlik için yeterli bir kurumsal reform gerçekleştirmemiştir. Bu nedenle Maastricht Antlaşması'nı Amsterdam (1997) ve Nice (2000) Antlaşmaları izlemiştir. Ancak 27 üyeli AB'nin Toplulukları kuran ve onları revize eden antlaşmalara değil; bir "anayasa"ya ihtiyaçı vardı.

Tek pazar, tek para ve ortak ekonomik politikalar Avrupa'nın inşası için belki bir zorunluluktur. Topluluk ve Birlik'i kuran antlaşmaların kurucu babaları da doğma ve hayatta kalma şansı olmayan federal tipte bir anayasa kaleme almak yerine, değerlerden ve politikadan arınmış bir ekonomik mekân kurgusu üzerinde ortak hedefleri gerçekleştirmeye yönelik genel bir çerçevenin çizimiyle yetinmişlerdi. Bu çerçeve içerisinde Avrupa, uluslararası hukuk antlaşmaları, yani devletlerin iradeleri ile inşa edilmişti.

Ama şimdi bu inşanın, ortak değerleri ve politikayı içerisine alan bütüncül bir yaklaşımla ve “Avrupa Halkları”nın iradeleri üzerine temellenen bir Avrupa Anayasası ile sürdürülmesi gerekiyordu. Avrupa’nın her şeyden önce bir anayasaya ihtiyacı vardı. Ve bu anayasa, yalnızca yetkiler dağıtan, kurumlar arası iktidar ilişkilerini düzenleyen teknik bir yasa değil ama insanların yaşamlarını üzerine bina edecekleri ortak bir kimliğin ifadesi olmalıydı.¹

AB’nin yeni bir yapılanmaya kavuşturulması yönündeki ilk somut tartışmalar, 2000 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferans’ta gündeme taşınmıştır. Bu kapsamda, Nice Zirvesi’nde yapılması gereken değişiklikler tartışılarak kurumsal reformlara ilişkin çeşitli kararlar alınmış, ancak çözüme kavuşturulamayan bazı konular 2004 yılında gerçekleştirilecek Hükümetlerarası Konferans’a ertelenmiştir.²

Ayrıca Nice Antlaşması’na ekli Birlik’in Geleceğiyle İlgili Deklarasyon’da, 2001 yılında 4 konuda tartışma ve fikir üretme süreci yaşanacağı açıklanmıştır. Tartışılması kararlaştırılan bu konular; “Temel Haklar Şartı’nın statüsünün netliğe kavuşturulması; ulusal parlamentoların Avrupa Birliği’nin karar alma sürecindeki rollerinin artırılması; ulusal yetkilerle Avrupa Birliği’nin yetkileri arasındaki sınırların daha iyi belirlenmesi; kurucu metinlerin daha sade, basit ve anlaşılır hale getirilmesidir”.³

Bu çerçevede başlatılan açık bir diyalog süreci başlatılmış ve bu diyalog sürecine Almanya Dışişleri Bakanı Joschka Fischer’in 12 Mayıs 2000’de Berlin’de Humboldt Üniversitesi’nde gerçekleştirdiği “Konfederasyondan Federasyona: Avrupa Entegrasyonunun Tamamlanması Hakkındaki

¹ Engin Selçuk, “Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Tasarısı Üzerine,” *Hukuk ve Adalet* 3 (2004): 59- 60.

² Zeynep Özler, Can Mindek, *AB’de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması* (İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No 218: 2008), 10.

³ Ercüment Tezcan, “Anayasadan Lizbon Antlaşmasına: Avrupa Birliği’nde Temel Metin Tartışmaları,” erişim tarihi 20 Mayıs 2010, www.usakgundem.com/makale.php?id=391.

Düşünceler” başlıklı konuşma damgasını vurmuştur. Fischer, AB’yi “Avrupa Federasyonu”na dönüştürecek bir kurucu antlaşma çağrısında bulunmuş ve ayrıca altından kalkılması en gç sorunun; “Ulus-devletlerin Avrupası”nın “Yurttaşların Avrupası”yla en uygun biçimde nasıl birleştirilebileceğinin ana çizgileriyle ortaya koymak olduğunu belirtmiştir.⁴

1.1. Konvansiyon ve Oluşumu

Genişleme sürecini büyük ölçüde başarıyla tamamlayan bir Avrupa Birliği için anayasa gerekli hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak Devlet ve Hükümet Başkanları Aralık 2000’de gerçekleştirilen Nice Zirvesi’nde AB’nin geleceği üzerine daha geniş ve daha derin bir tartişmanın başlatılması ve kurucu antlaşmaların daha ciddi biçimde revize edilmesi konusunda görüş birliğine varmıştır. Nice Antlaşması’na ekli 23 Numaralı Deklarasyon’da bu süreci için üç aşama ngrlmştir:

Birinci aşamada açık bir tartişma ortamı oluşturulacak ve buna her kesimden kişi ve kuruluşların katılması sağlanacaktır. Bir sonraki aşama 2002- 2003 yıllarını kapsamasa ve bu aşamanın uygulama Őeklinin Aralık 2001’de toplanacak Layken Zirvesi’nde belirlenmesi ngrlmştir. nc aşamada ise kurucu antlaşmalarda yapılacak değişikliklere karar verilmesi için 2004’te Hükümetlerarası Konferansın toplanacağı açıklanmıştır.⁵

23 Numaralı Deklarasyon, ele alınacak dört ana konuyu Şu Şekilde sıralamıştır:

⁴ Jürgen Habermas, “Avrupa Topluluğu Neden Anayasal Bir Çerçeveye Gereksinim Duyuyor,” *Cogito* 26 (2001): 82.

⁵ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve ngrdğ Yenilikler(1),” *Stradigma* 8 (Eylül 2003), erişim tarihi 21 Mayıs 2010, www.stradigma.com/turkce/eylul2003/makale_03.html.

- a) Yerindelik (Subsidiarity)⁶ ilkesine uygun olarak Birlik ve üye ülkeler arasındaki yetki ve sorumluluk alanlarını daha kesin bir şekilde netleştirilmesi ve bunun sürdürülmesinin temin edilmesi,
- b) Nice Zirvesi'nde kabul edilen Temel Haklar Şartı'nın statüsünün belirlenmesi,
- c) Antlaşmaların daha iyi anlaşılmaları için anlamları değişmeden nasıl sadeleştirilebileceği,
- d) Ulusal parlamentoların AB çatısı altındaki rollerinin ne olacağı konusudur.⁷

14-15 Aralık 2001'de düzenlenen Layken Zirvesi'nde, Birlik'in Geleceği Hakkındaki Nice Deklarasyonu'na paralel olarak, Birlik'in geleceğini derinlemesine tartışacak bir "konvansiyon" oluşturulması öngörülmüştür. Konsey, Nice ve Layken Deklarasyonlarında belirlenen temel kurumsal reform alanlarında bir seçenekler listesi sunmak ya da bir anayasa taslağı hazırlamak arasındaki seçimi Konvansiyon'a bırakmıştır. Bu çerçevede Şubat 2002'de çalışmalarına başlayan Konvansiyon, kendisine verilen yetki çerçevesinde, kurumsal reformları bir araya toplayan bir anayasa taslağı hazırlamayı uygun bulmuştur.⁸

Burada üzerinde önemle durulması gereken bir husus; Layken'de başlayan sürecin temel hedefinin, kurucu antlaşmaları gerçek bir anayasaya;

⁶ "Subsidiarity ilkesi; 'yerellik', 'ikincil' durumda bulunma, 'yardımcılık' sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı" anlatır, bkz. Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, *AB Hukuku* (Ankara: Asil Yayınları 4. bs., 2008), 33. Ayrıca, "birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye en yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzeyin üstlenmiş olduğu görevi etkin bir şekilde yerine getirememesi halinde müdahale etmesini öngören" bir kavram olan subsidiarity ilkesine ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. Bilal Canatan, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi* (Ankara: 2001), 1.

⁷ Bozkurt, Özcan ve Köktaş, *AB Hukuku*, 54.

⁸ Desmond Dinan, *AB Ansiklopedisi Cilt 2*, çev. Hale Akay (İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005), 22.

Avrupa Birliği'ni de bir “federal devlet”e dönüştürmek değil; daha çok Birlik'in anayasallaşmasını güçlendirmek, anayasallaşmasını henüz tamamlamamış oluşum halindeki bir hukuksal düzen içerisinde var olan kimi eksiklikleri gidermek oluşudur.⁹

28 şubat 2002 tarihinde yapılan açılış toplantısıyla Brüksel'de çalışmalarına başlayan ve Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing'in Başkanlığını, Giuliano Amato ve Jean Luc Dehaene'nin Başkan Yardımcılığını üstlendiği Avrupa Konvansiyonu, toplam 105 daimi üyeden oluşmaktaydı. Ayrıca Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, ilgili sosyal tarafların temsilcileri ve Ombudsman Konvansiyon'un çalışmalarında gözlemci olarak yer alırken; aday ölkeler de tartışmalara katılma hakkına sahipti. O dönemde aday statüsünde olan on ölkeler ile Katılım Antlaşması imzalanmasının ardından, gözlemci statüsündeki temsilciler de Konvansiyon'un daimi üyesi olmuştur.¹⁰

Tasarı'nın yazım tekniği incelendiğinde, kurucu-anayasal teknik ve Hükümetlerarası Konferans tekniğinin her ikisine ait çizgiler taşıyan sui jeneris bir teknik olduğu belirtilebilir. Tasarı'yı hazırlayan “Konvansiyon” da kurucu meclis ve diplomatik organ arası melez bir yapılanmadır.¹¹

Konvansiyon, işlevi itibariyle, bir tür “anayasa” metni hazırlayarak Avrupa kamuoyunun onayına sunulmasını hedefleyen (Nice sonrası) sürecin bir ara-adımı olarak nitelendirilebilmektedir. Bu aşamada amaç, sonuç metni oluşturmak değil bir sonraki adım olan Hükümetlerarası Konferansın çalışmalarına esas teşkil edecek olan alternatif seçenekler listesi hazırlamaktı.¹²

Kurucu antlaşmaları temelden revize ederek ve Birlik'in geleceğine ilişkin kurumsal reformlar önerecek bir platform olarak bir konvansiyon

⁹ Selçuk, “Anayasasını Arayan,” 62.

¹⁰ Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 12.

¹¹ Selçuk, “Anayasasını Arayan,” 62.

¹² Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 12.

oluşturulması yönteminin tercih edilmesinin temel nedeni, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları'nda yapılan değişikliklerin beklentilerin çok gerisinde kalmaları nedeniyle, Hükümetlerarası Konferansın bir yöntem olarak başarısı konusunda kuşkuların ortaya çıkmış olmasıdır. Ayrıca Birlik'in kurumsal yapısında önemli reformlar yapılmasını, demokrasi açığının ve meşruiyet sorununu tartışması beklenen bir platformun demokratik bir yöntemle oluşturulması sayesinde, önemli kurucu antlaşma değişikliklerinin sadece üye devletlerin eline bırakılmaması amaçlanmıştır. Konvansiyon yöntemi, üye devlet temsilcileri dışında farklı kesimlerden temsilcilerin bir araya gelmesine ve dolayısıyla Hükümetlerarası Konferans yönteminde bulunmayan bir görüş ve katılım çeşitliliğine olanak sağlamaktadır.¹³

Konvansiyon' da üç aşamalı bir çalışma programı yürütülmüştür:

Birinci aşama, Birlik vatandaşlarının beklentileri ve ihtiyaçlarının tartışılacağı dinleme aşaması gerçekleştirilmiştir. Dinleme aşamasında, Konvansiyon, çeşitli sivil toplum kuruluşlarıyla temaslar gerçekleştirerek, her düzeyde tartışmalar yürütülmesine büyük önem vermiştir. Bu doğrultuda, Avrupa vatandaşlarının sürece doğrudan katılımını sağlamak üzere bir web sitesi oluşturulması; üye ülkeler ve aday ülkelerde konferanslar düzenlenerek ulusal düzeyde tartışmaların başlatılması; Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve STK'ların katılımının sağlanmasıyla çeşitliliğin artırılması hedeflenmiştir.

İkinci aşamada söz konusu değerlendirmelerin olumlu ve olumsuz yanlarının analizi yapılmıştır. Bu çerçevede, ulusal parlamentoların rolü, savunma, sosyal Avrupa gibi çeşitli konuların üzerinde çalışacak 11 çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma gruplarında yapılan tartışmalar neticesinde ortaya çıkan önerilerin, Konvansiyon'a sunulması öngörülmüştür.

Üçüncü aşamada ise, elde edilen verilerin sentezinin yapılması planlanmıştır. Konvansiyon bünyesinde, çalışma usullerini saptayacak,

¹³ Dinan, *AB Ansiklopedisi*, 22-23.

değişiklik önerilerini kaleme alacak ve Konsey'e sunacak olan son derece güçlü yetkilerle donatılmış bir Başkanlık Divanı oluşturulmuştur.¹⁴

Konvansiyon'un çalışmalarını yoğunlaştırdığı alanlar ise;

- Birlik ile üye ülkelerin yetkilerinin netleştirilmesi ve tanımı;
- Kurucu antlaşmalarının birleştirilmesi, basitleştirilmesi ve tüzel kişiliğin Birlik'e devredilmesi;
- Birlik'in politika araçlarının basitleştirilmesi.
- Birlik'in demokratik tabiatını, şeffaflığını ve etkinliğini artırmak için AB kurumlarının işleyişinin daha şeffaf ve anlaşılabilir hale getirilmesi, karar alma mekanizmalarının kolaylaştırılması, AB tasavvurunun meşruiyetinin artırılması için ulusal meclislerin katkılarının yoğunlaştırılmasıdır.¹⁵

1.2. Temel Haklar Şartı

ATAD'ın (Avrupa Toplulukları Adalet Divanı) temel hakların teminatı alanında özel bir sorumluluk taşımasında iki temel faktör rol oynamaktadır. Birincisi, Topluluk hukuk düzeninde bir anayasa yahut kanun hiyerarşisinde bir temel hak katalogunun bulunmaması, diğeri temel hakların korunmasına, Topluluğun dayanağı olarak bir devletin Topluluğa katılmasının vazgeçilmez ön koşulu olarak, özel bir önem vermesidir. AB bugüne kadar gerçekten bağlayıcı bir hukuki tasarrufla saptanmış bir temel haklar kataloguna sahip değildir. Ne Avrupa Parlamentosu'nun 12 Nisan 1989 tarihli Temel Haklar ve Özgürlüklere İlişkin Bildirisi ne de işçilerin temel sosyal haklarına ilişkin 9 Aralık 1989'da kararlaştırılan Topluluk Şartı şeklen böyle bir hukuki etkiye sahip değildir.¹⁶

¹⁴ Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 13.

¹⁵ Bozkurt, Özcan ve Köktaş, *AB Hukuku*, 56.

¹⁶ Füsün Arsava, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Temel Haklar Şartı," *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt 52 Sayı 1 (1997): 117.

Temel haklar, yalnızca kamu iktidarları karşısında bireyin korunması misyonuna sahip sübjektif haklar değil ama aynı zamanda tutarlı ve eksiksiz bir değerler sistemi ve kamu iktidarlarının tüm faaliyetlerine yön veren en üstün kurucu/yönetici prensiplerdir.¹⁷

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın öncüsü olarak şüphesiz Komisyon, Parlamento ve Konsey'in 1997 tarihli ortak bildirisini ve Parlamento'nun 1989 tarihli kararıyla oluşturduğu temel hak katalogu kabul edilmektedir. Arturo Spinelli yönetimindeki Avrupa Parlamentosu 1989 tarihli kararıyla, 5 yıl içinde Birlik'in kendine ait bir temel haklar bildirisi hazırlamasını öngörmüştür.¹⁸

Maastricht Antlaşması temel haklar alanında yüzü daha çok geçmişe dönük bir "var olanı anayasallaştırma operasyonu" idi. 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması "geleceğe dönük" bir operasyondur ve "temel haklara farklı bir normatif bağlamda farklı bir değer" tanımakla Maastricht felsefesinden kopuşu, kırılmayı ifade etmektedir. Maastricht'ten Amsterdam'a, üye ülkelerin temel haklara basit bağlılığı anlamında temel haklara saygı prensibinden, Birlik'in "temeli" olarak temel haklara saygı prensibine geçilir.¹⁹

Temel Haklar Şartı'nın oluşma sürecinin belki en önemli özelliği bu Şart'ın 3- 4 Haziran 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde verilen misyon ışığında hazırlanmış olmasıdır. Devlet ve Hükümet Başkanlarının mutabık oldukları husus, şimdiye dek tanınmış temel hakların bir metinde somutlaştırılmasıdır.²⁰

2004'te yapılacak Hükümetlerarası Konferans için oluşturulacak yeni Konvansiyon için başkanlık divanının oluşumu ve fonksiyonları bakımından

¹⁷ Engin Selçuk, "Avrupa Birliği Anayasal Düzeninde Temel Hakların Serüveni," *İ.Ü. SBF Dergisi* (Mart 2005): 25.

¹⁸ Füsun Arsava, "Avrupa Birliği'nin Anayasallaşma Sürecinde Temel Haklar Şartı," *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt 3 Sayı 2 (Bahar 2004), 3.

¹⁹ Selçuk, "Avrupa Birliği," 24.

²⁰ Arsava, "Avrupa Birliği'nin," 3.

olduķa detaylı düzenlemeler öngörüleceği varsayılmaktadır. Konvansiyon bir prosedür düzenlemesi olmadan ve oylama yapılmaksızın görevini yerine getirmiştir. Bu alışılmamış durumun nasıl gerçekleştiğini anlamak olduķa zordur. Başkanın ve başkanlık divanının sahip olduğu otorite buna bir açıklama getirebilir. Şart metninin oluşturulmasında Konvansiyon değil, Avrupa Konseyi yetkili kabul edilmiştir. Konvansiyonun görevi, Şart tasarısını oybirliğiyle karar alacak Avrupa Konseyine arz etmekle; Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un resmi bildirisine esas olacak yolu açmakla sınırlı tutulmuştur. Avrupa'nın on ay gibi kısa bir sürede medeni haklar, siyasi haklar, ekonomik ve sosyal hakları içeren bir temel hak katalogunun oluşmasında uzlaşı sağlanmasının iki önemli nedeni vardır. Bu nedenlerden birincisi, Konvansiyon çalışmasının sonuçlarının doğrudan anlaşma metinlerinde yer almayacak olması; diğeri ise Şart'ın Şimdiye dek garanti edilmiş temel hak müktesebatından sapmasıdır. Şart, ne Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'ndan ne de ye Devletlerin ortak anayasa geleneklerinden sapmıştır.²¹

Temel hakları listeleyen normatif bir metnin kurucu antlaşma ile bütünleştirilmesi nerisi, temel haklar korumasının klasik jrisprdansiyel (içtihat) yolu ile Birlik'in İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne katılımı arasında yer alan bir orta yol önerisiydi. Lüksenburg Mahkemesi'nin giderek bir insan hakları mahkemesine dönüşmesi ve paralelinde Amsterdam Antlaşması ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılım perspektifinden uzaklaşılması, bir temel haklar katalogunun yazımını neredeyse tek alternatif olarak bırakmıştır. Çünkü korumanın jrisprdansiyel yolu artık sınırlarına ulaşmıştı; hukukun genel prensipleri tekniği, temel hakların açıklığı-öngörülebilirliği prensibini zedelemektedir. Bu perspektifte, 7 Aralık 2000 tarihinde Konsey, Komisyon ve Parlamento tarafından kurumlar arası anlaşma temelinde imzalanan "Temel Haklar Şartı", Topluluk'un başlangıcından bugüne izlediği hukuk politikasının zorunlu bir aşaması olarak ortaya çıkmıştır.²²

²¹ Arsava, "Avrupa Birliği'nin," 5.

²² Selçuk, "Avrupa Birliği," 37.

1.2.1. Şart'ın İçeriği:

7 Aralık 2000'de kabul edilen, 7 başlık ve 53 maddeden oluşan Temel Haklar Şartı; insan onurundan adil yargılama hakkına kadar pek çok hakka ilişkin düzenlemeler içermektedir. Bu bağlamda Şart'ın "Onur" adını taşıyan ilk başlığında insanlık onuru (md. II- 61), yaşam hakkı (md. II- 63), işkence yasağı (md. II- 64), kölelik ve zorla çalıştırma yasağı gibi haklar yer almıştır. Şart'ın ikinci başlığında "Özgürlükler" konusu ele alınmıştır. "Eşitlik" adı altındaki üçüncü başlığı ise; kanun önünde eşitlik (md. II- 80), ayrımcılık yasağı (md. II- 81), kadın-erkek eşitliği (md. II- 83) gibi hakları içermektedir.

"Dayanışma" konusunun ele alındığı dördüncü başlığında ise Şart; haksız yere işten çıkarma durumunda korunma hakkından (md. II- 90) sosyal güvenlik ve sosyal yardıma (md. II- 94) kadar pek çok hakkı güvence altına almıştır.

"Vatandaşlık Hakları"nın yer aldığı bir diğer başlıkta ise Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı (md. II- 99), belediye seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı (md. II- 100), iyi yönetim hakkı (md. II- 101), belgelere erişim hakkı (md. II- 102), Avrupa Ombudsmanı (md. II- 103), dilekçe hakkı (md. II- 104), seyahat ve ikamet etme özgürlüğü (md. II- 105), diplomatik koruma ve konsolosluk koruması (md. II- 106) gibi konulara ilişkin AB yurttaşlarının sahip olacağı haklar düzenlenmiştir.

"Adalet" başlığı kapsamında adil yargılanma hakkı (md. II- 108), suçların ve cezaların meşruluğu ve orantılılık ilkeleri ile (md. II- 109), aynı suçtan iki kez yargılanmama ve cezalandırılmama hakkının (md. II- 110) yer aldığı Temel Haklar Şartı son olarak yedinci başlığını "Şartın Yorumlanmasını ve Uygulanmasını Düzenleyen Genel Hükümler"e ayırmıştır (md.111- 114).

1.2.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)-Temel Haklar şartı İkilemi

Taslak Anayasa'nın onaylanması ihtimali karşısında Birlik hukuk sisteminde "Temel Haklar şartı"nın da yer alacak olması, bu durumun aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne de taraf olan AB Üyesi Devletler açısından bir ikilem yaratıp yaratmayacağı sorununu da beraberinde getirmiştir.

Ancak altı çizilmesi gereken bir nokta, her iki metnin temel haklara ilişkin olarak getirdiği sınırlamaların birbirinden farklı olmasıdır. Tasarı'nın II-112/1 düzenlemesinde kullanılan formül Birlik'in genel yararının üstünlüğünü meşrulaştırma amacı taşır. Bunun anlamı, hakların koruma düzeyi, koruma alanları, sınırlama nedenleri ve sınırlamanın sınırına ilişkin hükümlerin içeriğinin ulusal anayasal düzenler ve Strazburg Hukuku'ndan bağımsız olarak şart çerçevesinde ve yalnızca Lüksemburg Mahkemesi tarafından belirlenebileceğidir. şu durumda şart ve Sözleşme arasındaki çatışma riskinin tam olarak önüne geçebilmek mümkün gözükmez. şart, Lüksemburg Mahkemesi için Sözleşme'den daha kullanışlı bir normatif cihaz görünümündedir. Birlik hukukundan doğan yükümlülükler noktasında Lüksemburg Mahkemesi'nin denetimi altında olan Birlik Üyesi Ülkeler, aynı zamanda Sözleşmeye de taraftır ve Sözleşme'den doğan uluslararası yükümlülükler çerçevesinde Strazburg Mahkemesi'nin denetimi altındadır. Asıl risk, Birlik üyesi ülkelerde Lüksemburg Mahkemesi'nin yetkisinin kural olması, Strazburg Mahkemesi'nin ise Sözleşme'nin uygulanmasında gün geçtikçe marjinal bir konumda kalmasıdır.²³

Hâlihazırdaki antlaşmalar uyarınca Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olma yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekir. Oysa Taslak bu noktada radikal bir çözüm benimseyerek bu yetkiyi Birlik'e tanımış ve Birlik'in söz konusu Sözleşmeye taraf olması için gerekli girişimleri yapacağını belirtmiştir (md. I- 7/2). Dolayısıyla Taslağın benimsediği yaklaşıma göre, Temel Haklar şartı'nın Avrupa Birliği

²³ Selçuk, "Avrupa Birliği," 93- 94.

Anayasası'nda yer alması ve Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olması birbirinin alternatifi olmayıp tam tersine birbirinin tamamlayıcısıdır.²⁴

1999 Köln Zirvesi'nden çıkan Konsey kararı uyarınca 2000 yılındaki Nice Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa Temel Haklar Şartı, birlik düzeyinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir katalog oluşturmanın ötesinde, sadece Birlik yurttaşları için değil, birlikteki tüm bireyleri kapsayan hak ve özgürlükleri de içermesi bakımından önemlidir. Şart, Birlik hukukunun çeşitli kaynakları arasında dağınık halde bulunan hak kategorilerini bir araya getirmekle yetinmiş, bugüne kadar bilinmeyen yeni bir hak kategorisi getirmemiştir. Taslak Antlaşma'nın ilk bölümünde yer alan 7. madde, temel haklara ilişkin genel ilkelerin yer aldığı bir maddedir. Bu maddede Birlik'in Temel Haklar Şartı'nda ortaya koyulan hak ve özgürlükleri tanıdığı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından belirlenen ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklandığı şekliyle temel hakların, Birlik hukukunun genel ilkelerini oluşturduğu ifade edilmektedir. Aralık 2000'deki Nice Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa Temel Haklar Şartı, Anayasa Antlaşması metnine dâhil edilerek anayasal bir netlik kazanmıştır.²⁵ Bu durum Anayasayı siyasi açıdan oldukça anlamlı kılmaktadır. Temel Haklar Şartı'nı içine alarak, AB'ye Haklar Beyannamesi benzeri önemli bir unsur sağlamaktadır.²⁶

2. ANAYASA TASLAĞI

Layken Deklarasyonu'nun öngördüğü “önce Konvansiyon, sonra Hükümetlerarası Konferans” tekniğine uygun olarak, on yedi ayın sonunda çalışmalarını tamamlayan Konvansiyon, Tasarı'nın I. ve II. Bölümlerini Haziran 2003 tarihli Selanik Avrupa Konseyi'ne, III. ve IV. Bölümler dâhil kesinleşmiş haliyle Tasarı'nın tümünü Temmuz 2003 tarihinde Roma'da

²⁴ Tezcan, “Avrupa Birliği Anayasa,” 10.

²⁵ Dinan, *AB Ansiklopedisi*, 34- 35.

²⁶ Desmond Dinan, *AB Tarihi*, çev. Hale Akay (İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008), 364.

gerçekleştirilen Avrupa Konseyi'ne sunmuştur. Konsey tarafından prensipte "iyi bir çalışma zemini" olarak kabul edilen Tasarı, 18 Temmuz 2003 tarihli Avrupa Birliği resmi gazetesinde yayımlanmıştır.²⁷

Sonuç olarak; Avrupa'nın kültürel, dini ve insani mirası ile bu mirastan dokunulamaz ve vazgeçilemez insan hakları, özgürlük, demokrasi, eşitlik ve hukuk devleti şeklinde gelişen evrensel değerlerden ilham alan Anayasa, 448 madde ve 4 bölüm oluşacak şekilde hazırlanmıştır. Anayasa Taslağı, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmıştır. AB'ye katılım için Aday Devlet statüsünde olan ülkeler (Türkiye Cumhuriyeti, Bulgaristan ve Romanya) ise Nihai Senet'i imzalamıştır. Anayasanın 1. Bölümü; Birlik'in tanımı ve amaçları, temel haklar ve Birlik vatandaşlığı, Birlik'in yetkileri, Birlik'in kurumları, Birlik yetkilerinin kullanılması, Birlik'in demokratik yaşamı, Birlik'in mali durumu, Birlik ve komşuları ile Birlik'e üyelik olmak üzere 9 başlıktan oluşur. 2. Bölümde Temel Haklar şartı yer almıştır. 3. Bölümde "Birlik'in Politikaları ve İşleyişi" düzenlenmiştir. 4. Bölümde ise Genel ve Nihai Hükümler yer almıştır.

2.1. Taslak Anayasada Yer Alan Düzenlemeler ve Kurumsal Yapıda Öngörülen Değişiklikler

Taslak Anayasa'nın konvansiyon yöntemiyle hazırlanması kadar önemli bir diğer özelliği; Birlik'in kurumsal yapısında gerçekleştireceği düzenlemelerdir. İlk olarak dikkat çeken düzenleme; Taslak Antlaşma ile Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'ne (Avrupa Konseyi) kurum statüsünün verilmesidir. Buna göre; Birlik'in kurumsal çerçevesi Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı'ndan oluşmaktadır.²⁸

Taslak Anayasa ile ayrıca Avrupa Parlamentosu'ndaki milletvekili sayısı 736 ile sınırlandırılmıştır (md. I- 19). Ayrıca Parlamento'nun Konsey ile birlikte ortak yasama organı olduğu ve ortak-karar prosedürünün genel

²⁷ Engin Selçuk, "Anayasasını Arayan," 81.

²⁸ Dinan, *AB Ansiklopedisi*, 87.

yasama prosedürü olduğu belirtilmiştir. Konsey Başkanı'nın 2,5 yıllığına seçilmesi ve iki kez seçilmenin mümkün olduğu ifade edilmiştir (md. I- 21).

Bir diğer kurum olan Konsey için öngörülen düzenleme ise; Başkan, Devlet ve Hükümet Başkanları, Komisyon Başkanı ve Avrupa Birliği Dışişleri Bakanı'ndan oluşmasıdır. Konsey'in her üç ayda bir toplanması kuralı benimsenmiştir (md. I- 21).

Bu doğrultuda ilk kez “AB Dışişleri Bakanı”ndan söz edilmesi altı çizilmesi gereken bir gelişmedir. Anayasada yer alan düzenlemeyle AB Dışişleri Bakanı; Birlik'in hem ortak güvenlik ve dışişleri yüksek temsilcisi, hem de dış ilişkilerden sorumlu komiseri sıfatını taşıyacaktır (md. I- 27). Daha açık bir anlatımla, AB Dışişleri Bakanı'nın “çifte kasketli” olma durumu söz konusudur. AB Dışişleri Bakanı, Komisyon Başkanının mutabakatı ile Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi tarafından belirlenecek ve Komisyon Başkanı'nın yardımcılığı görevini de üstlenecektir.²⁹

Bir diğer kurum olan Komisyon'un ise 2009'dan itibaren bir Başkan, bir Başkan Yardımcısı ve on üç Komiser olmak üzere toplam 15 üyeden oluşacağı ifade edilmiştir. Komisyonu oluşturacak on üç Komiserin Üye Devletlerden eşitlikçi rotasyon sistemine göre belirlenecek ve üye devletler tarafından her devlet için önerilen üç isim arasından Komisyon Başkanı tarafından seçileceği belirtilmiştir. Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Komisyon Başkanlığı için aday belirlerken Avrupa Parlamentosu seçimlerinin sonuçlarını hesaba katacaktır (md. I- 26).

Son olarak Adalet Divanı için öngörülen değişiklikler incelendiğinde ise Divan'm; Avrupa Adalet Divanı, Üst Derece Mahkemesi ve Uzmanlaşmış Mahkemelerden oluşacağı belirtilmiştir (md. I- 28).

Kurumsal yapıdaki değişikliklerin yanı sıra oy sisteminde de birtakım düzenlemelere gidilmiş ve bu doğrultuda nitelikli çoğunluk sistemi yeniden

²⁹ Tezcan, “Avrupa Birliği Anayasa,” 7.

tanımlanmıştır (md. I- 24). 2009'dan itibaren nitelikli çoğunluk, üye devletlerin salt çoğunluğunun ya da -Komisyonun teklifi üzerine karar verilmeyen durumlarda- 2/3 çoğunluğunun oyları ile gerçekleşeceği belirtilmiştir. Birlik nüfusunun en az 3/5'ünü (% 60) temsil etmesi gerekmektedir.

2.2. Referandum Gerçeği ve Anayasanın Geleceği

2.2.1. Fransa'da "hayır" denmesinin sebepleri:

Anayasal Antlaşma'nın AB üyesi Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından imzalanmasının ardından Üye Devletlerin halklarının da Taslağın kabul edilip edilmemesi noktasında referandumlar yoluyla dikkate alınması gerekmektedir. Bu kapsamda Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumlar anayasanın geleceğini belirlemiştir. İki ülkede de referandumlardan "hayır" sonucu çıkmış ve Anayasa Taslağı reddedilmiştir.

Fransa'da referanduma katılanların % 54,7'si Anayasal Antlaşma aleyhine oy kullanmıştır. Eurobarometer anketine göre, Antlaşma'yı destekleyenlerin ortak noktası, Anayasal Antlaşma ya verilen desteğin Anayasa'nın kendisi için değil, Avrupa Birliği'ne verilen desteğin bir yansıması olmasıdır. "Hayır" denmesinin sebepleri ise Antlaşma'nın Fransa'daki istihdam üzerinde olumsuz bir etki yapacağının düşünülmesidir (% 31). Bunu Fransa'daki ekonomik durumun kötülüğü ve işsizliğin çok yüksek olması izlemektedir (%26). Antlaşma'nın özellikle ekonomik açıdan fazla liberal bulunması (%19), Cumhurbaşkanı Chirac'a, ulusal hükümete, bazı siyasi partilere muhalefet etme isteği (%18), Antlaşma'da Sosyal Avrupa boyutunun yetersiz olması (%16) ise diğer nedenleri oluşturmaktadır.³⁰

Hollanda'daki referandum, 1 Haziran 2005 tarihinde, Fransa'daki referandumdan çok kısa bir süre sonra yapılmıştır. Bu halk oylamasında "hayır" sonucunun çıkmaması, hem Fransa'daki sonucu güçlendirmesi, hem de

³⁰ Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 25-26.

Avrupa bütünleşme projesini başından beri desteklemiş olan bir kamuoyuna ve göreceli olarak uyumlu ve istikrarlı bir siyasi yapıya sahip kurucu üyelerden birinde gerçekleşmesi dikkat çekicidir.³¹

2.2.2. Hollanda’da “hayır” denmesinin sebepleri:

En sık dile getirilen neden %32 ile bilgi eksikliğidir. Bunu ulusal egemenliğin kaybedilmesi (%19), ulusal hükümet ve bazı siyasilere duyulan tepki (%14), vergi ödeyen Hollandalı seçmenler açısından AB’nin fazla pahalı olması (%13) izlemektedir. Birlik’in fazla genişlemesine karşı çıkanların oranı %6 iken, Türkiye’yi AB’de istemediklerini söyleyenlerin oranı % 3’tür.³²

2.3. Anayasayı Kurtarma Operasyonu: D Planı

Anayasallaşma sürecinin kurucu iki ülkede yapılan referandumlar sonucunda sekteye uğramasının ardından, Avrupa Komisyonu 10 Mayıs 2006 tarihinde “D Planı Ve Değerlendirme Sürecine İlişkin Bildiri’yi (Communication on Plan D and the Period of Reflection) kabul etmiştir. D Planı, AB yurttaşlarının “çözüm üreten bir Avrupa” isteğinin altını çizmektedir. Bu bağlamda;

- Tek Pazarın tamamlanmasını engelleyen pürüzlerin kaldırılması,
- Avrupa yurttaşlarına sahip oldukları hakları hatırlatarak, bu hakları kullanmalarını teşvik eden bir yetkilendirme kartı (entitlement card) oluşturulması,
- Topluluk yöntemine ilişkin mevcut Antlaşma hükümlerinin, özellikle organize suçlar, terörizm, insan kaçakçılığı ve adli işbirliği alanlarında

³¹ Özler, Mindek, *AB’de Anayasa*, 27.

³² Eurobarometer, “The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands,” erişim tarihi 24 Mayıs 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm.

daha çok kullanılarak karar alma mekanizmasının geliştirilmesi ve böylece Avrupa'nın daha güvenli bir yaşam alanı olmasının sağlanması,

- Genişlemenin katacağı değerler ile Birlik'in yeni üyeleri hazmetme kapasitesine ilişkin tartişmaların Komisyon tarafından hazırlanacak bir genişleme stratejisi raporu ile daha ileriye taşınması,
- Avrupa'nın dünyadaki rolüne ilişkin somut fikirler içeren bir strateji belgesi oluşturulması,
- Kurumsal sorunların aşamalı bir yaklaşımla çözümlüne ilişkin bir takvim önerilmesi öngörülmekteydi.³³

D Planı'nın başlangıcı Fransa ve Hollanda'daki referandumlara dayanmasına rağmen, Anayasal Antlaşmayı kurtarma operasyonu veya kısıtlı zamanlı reform sürecinin başlangıç noktası olarak ele alınmalıdır. D Planı ile AB vatandaşlarının Birlik politikalarını sahiplenmelerini sağlamak, politikaları güncel ve anlaşılabilir kılmak ve AB kurumlarını hizmet ettikleri kesimlere karşı güvenilir ve sorumlu hale getirmek amaçlanmıştır.³⁴

3. ANAYASAYI TADİL EDEN LİZBON (REFORM) ANTLAŞMASI

Devlet ve Hükümet Başkanları Avrupa'nın anayasallaşması sürecini sekteye uğratan Hollanda ve Fransa referandumlarının ardından iki yıllık bir düşünme dönemine girmiştir. Bu dönem içerisinde bir takım adımlar atılmıştır. İtalyan İçişleri Bakanı Giuliano Amato tarafından yürütölen Avrupa Demokrasisi için Eylem Komitesi (kısaca Amato Grubu) çalışmalar yapmış ve 4 Haziran 2007'de 50 sayfa ve 70 maddeden oluşan bir metin hazırlamıştır.

22 Haziran 2007 Brüksel Zirvesi'nde iki yıllık düşünme dönemi sona ermiştir. Sonuç olarak; Anayasanın onay sürecinin durdurulması ve anayasallaşmayı sağlayacak yeni bir metnin hazırlanması kararlaştırıldı.

³³ Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 34.

³⁴ Özler, Mindek, *AB'de Anayasa*, 35.

Buna göre, 23 Temmuz 2007'den itibaren bir Hükümetlerarası Konferans düzenlenecektir. 2 Ekim 2007'de üzerinde mutabakata varılan metin, 5 Ekim 2007'de kamuoyuna açıklanmıştır. 13 Aralık 2007'de Portekiz'in başkenti Lizbon'da imzalanan metin, resmiyet kazanmıştır. Ardından onay sürecinin 2008 yılında gerçekleşip 2009 yılı itibariyle antlaşmanın yürürlüğe girmesi planlanmıştır.

Lizbon Antlaşması'nın genel hatlarına bakıldığında Anayasaya nazaran bazı hükümlerinin değiştirildiği, ancak birçok hükmünün hiçbir değişikliğe uğramadan aynen korunduğu görülecektir. Öyle ki Fransa ve Hollanda'daki referandumlarla kapı dışarı edilen Anayasa metni, yumuşatılarak ve sivrilikleri törpülenerek Lizbon Antlaşması ile pencereden girmeyi başarmıştır. Bu noktadan bakıldığında Lizbon Antlaşması'nın özgün bir antlaşma olmadığı, olsa olsa Anayasanın kötü bir kopyası ve daha "light" hale getirilmiş bir versiyonu olduğu kesindir. İki metin arasındaki temel sapma ulusal egemenlikleri rahatsız edip etmeme noktasında ortaya çıkmaktadır. Daha açık bir ifadeyle Lizbon Antlaşması Anayasaya nazaran ulusal egemenlikleri daha az rahatsız edici bir hüviyete sahiptir. Bunu gerek Birlik'e ait sembollerin, gerekse İngiltere ve Polonya gibi ülkeleri rahatsız eden Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcılığının korunmakla birlikte antlaşma metninden çıkarılmasından anlamak mümkündür.³⁵

3.1. Antlaşma'nın İçeriği:

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği Antlaşması'nı ve Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmayı değiştiren maddeler içermektedir. AB Antlaşması ismini korumakla beraber, Avrupa Topluluğu Antlaşması Lizbon Antlaşması'nda "Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma" olarak değiştirilmiştir. Anayasa Taslağı'nda olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da üç sütunlu yapı birleştirilmiştir. "Topluluk" kelimesi yerine "Birlik" kelimesi kullanılarak

³⁵ Ercüment Tezcan, "Anayasadan Lizbon Antlaşmasına: Avrupa Birliği'nde Temel Metin Tartışmaları," erişim tarihi 24 Mayıs 2010, www.usakgundem.com/makale.php?id=391.

Birlik ile Topluluk arasındaki ayrıma son verilmiştir. Böylece ‘‘Avrupa Birliği’’ tek bir kurumsal çerçevenin adı olmakla birlikte; tek bir tüzel kişiliğe sahip olmuştur.

Lizbon Antlaşması iki esas hüküm içerir. İlk hüküm AB Antlaşması'nda yapılacak değişikliklere ilişkindir. AB Antlaşması 6 bölümden oluşmaktadır:

- I. *Ortak Hükümler*: Birlik'in değerleri, amaçları, Birlik ve ye ülkelerin ilişkileri ve ye ülke haklarının askıya alınmasını düzenlemektedir. Temel haklara atıfta bulunulmakla beraber, bu madde ile Temel Haklar Şartı yasal olarak bağlayıcıdır.
- II. *Demokratik lkelere İlişkin Hükümler*: Demokratik eşitlik, temsili demokrasi, katılımcı demokrasi ve vatandaşların girişimlerine ilişkin maddeler içermektedir.
- III. *Kurumlara İlişkin Hükümler*: Kurumsal yapıya ilişkin çerçeve çizilmektedir.
- IV. *Güçlendirilmiş İşbirliğine İlişkin Hükümler*: Güçlendirilmiş işbirliğini oluşturmak için gerekli ye sayısı 9 olarak belirtilmiştir.
- V. *Birlik'in Dış İlişkilerine Dair Genel Hükümler ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na İlişkin zel Hükümler*: Birlik'in dış ilişkilerine ilişkin yeni eklenen bir bölümdür.
- VI. *Nihai Hükümler*: Birlik'in tüzel kişiliğine ve Birlik yeliğinden gönüllü ayrılmaya ilişkin maddeler içerir.

Reform Antlaşması'nın AT Antlaşması'na ilişkin yapılacak değişiklikleri içeren ikinci hükmü ise, AT Antlaşması'nı ‘‘Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’’ olarak adlandırmıştır.

3.2. Antlaşma'nın Getirdiği Düzenlemeler

Anayasa Taslağı'nın kötü bir kopyası olduğu ithamlarına rağmen Lizbon Antlaşması da beraberinde birçok değişikliği getirmiş ve kurumsal yapıda

birtakım düzenlemeler öngörmüştür. Bu düzenlemeleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Birlik'in tek bir hukuki kimliği söz konusudur.
2. AB'nin üç sütunu birleşmektedir. Birinci sütun, Topluluk alanı; ikinci sütun, dış ilişkiler ve güvenlik; üçüncü sütun ise, cezai ve adli işbirliği gerektiren konuları içerir.
3. Konsey kararları için yeni bir çifte (ikili) çoğunluk sistem öngörmektedir.
4. Nitelikli çoğunlukla karar alınan konuların sayısı arttırılmıştır, yeni alanlar da bu kapsama dâhil edilmiştir: göç, iltica, yabancıların dolaşımı, polis ve yargıda işbirliği.
5. Altı aylık dönüşümlü başkanlık sisteminin yerine 2,5 yıllığına seçilecek ve AB Zirvesi'ne başkanlık edecek Konsey Başkanlığı uygulaması getirilmiştir.
6. "AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi"; AB Dış İlişkiler Yüksek Temsilciliği ve Dış İlişkiler Komiseri'nin yerini almaktadır.
7. "Ortak karar (co-decision)" usulü, olağan yasama usulü olarak yasama işlemlerinde uygulanacak genel usul haline getirilmiştir.
8. Birlik'in daha demokratik bir yapıya kavuşması için Avrupa Parlamentosu'nun ve ulusal parlamentoların karar alma süreçlerine katılımı arttırılmıştır.

Kurumsal yapıya ilişkin olarak Antlaşma'da yer alan düzenlemeler ise; Komisyon'un 2009- 2014 yılları arasındaki ilk dönemde her Üye Devleti temsil edecek bir komiserden oluşacağı belirtilmiştir. Dönüşümlü temsil sistemi uygulanacak ve AB üye tam sayısının 2/3'ünü oluşturacak şekilde Komisyon'un sayısında azalma meydana gelecektir. 2014'ten sonra ise komiserler dönüşümlü şekilde seçilecek ve üye ülke sayısının 2/3'ü oranında Birlik üyesi, Komisyon Başkanı ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği'nden oluşacaktır (ABA'da yapılacak değişikliklere ilişkin 1. hükmün 9D maddesi).

Konsey'de ise 6 aylık dönem başkanlıkları yerine 2,5 yıl görev yapacak Konsey Başkanlığı sistemi getirilmiştir (ABA'da yapılacak değişikliklere ilişkin 1. hükmün 9B maddesi). Konsey kararları için, 2014'ten itibaren ifte çoğunluk sistemi uygulanacaktır. AB mevzuatının nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi için, mevzuatın AB nüfusunun % 65'i tarafından kabul edilmesi ve ye ülkelerin % 65'ini kapsaması gerekmektedir. Nitelikli çoğunlukta karar engel sayısı ise en az 4 ye devlet olarak belirlenmiştir (ABA'da yapılacak değişikliklere ilişkin 1. hükmün 9C maddesi).

“AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi”; AB Dış İlişkiler Yüksek Temsilciliği ve Dış İlişkiler Komiseri'nin yerini almaktadır. Yüksek Temsilci, Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı olmakla beraber, Dışişleri Bakanları aynı zamanda Konsey Başkanı görevini de üstlenecektir (ABA'da yapılacak değişikliklere ilişkin 1. hükmün 9E maddesi).

Avrupa Parlamentosu'nun ye sayısı 750'ye çıkarılmıştır. lke başına en az 6, en fazla 96 koltuk tahsis edilmiştir. Bir metni ya da teklifi incelemek için ulusal parlamentolara tanınan 6 haftalık süre 8 haftaya çıkarılmıştır. Ulusal parlamentolardan basit çoğunlukla itiraz gelmesi durumunda Komisyon teklifi değiştirecek ya da geri çekecektir (ABA'da yapılacak değişikliklere ilişkin 1. hükmün 9A maddesi).

Lizbon Antlaşması'nda belirtilen yeni çoğunluk sistemine göre karar alınırken söz konusu kararın AB nüfusunun %65'ini temsil eden ye Devlet sayısının %55'i (27 üyeli AB'de 15 devlet) tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Bir kararın bloke edilmesi için ise en az dört ye devlet gerekmektedir.

3.3. Ioannina Uzlaşısı

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi noktasında İrlanda'da yapılan referandumun sonuçları doğrultusunda Antlaşma'nın Taslak Anayasa'nın akıbetine uğramasını önlemek adına Avrupalı liderler birtakım önlemler alma yoluna gitmiştir. Bu bağlamda atılan önemli bir adım, Dışişleri Bakanlarını bir araya getiren Ioannina Uzlaşısı'dır.

Ioannina Uzlaşısı adını, 29 Mart 1994 tarihinde Yunanistan'ın Ioannina kentinde gayri resmi olarak toplanan Dışişleri Bakanları Konseyi'nden alır. Bu toplantıda Avrupa Birliği'nin kendini genişleme sürecine hazırlamak amacıyla nitelikli çoğunlukla karar alma usulü ile ilgili olarak varılan anlaşma söz konusudur.³⁶

Polonyalılar Lizbon Antlaşması metnine 2014- 2017 geçiş süreci için dolaylı olarak "Ioannina Uzlaşısı" paragrafının eklenmesini sağlamıştır. Buna göre; eğer ki AB içinde kararın alınmasına engel oluşturabilecek yakınlıkta-ama gerekli azınlık sayısına ulaşmadan- bir grup söz konusuysa, bu karşıt olan grubu da çözüme dâhil etmek için görüşmelerin sürdürülmesine ilişkin yeni bir düzenleme öngörülmüştür.³⁷

Lizbon Antlaşması'nın Anayasa Taslağı'ndan en önemli farkı; anayasa kelimesinin, anayasal niteliği çağrıştıran sembollerin, AB'nin bayrak, marş vs. sembollerinin kullanılmamasıdır. Temel Haklar Şartı tam metin halinde yer almamış, hukuki açıdan aynı değere sahip olmasına rağmen sadece atıfta bulunulmuştur.

Diğer taraftan, bazı üye ülkeler anlaşmanın bazı maddeleriyle ilgili muafiyet elde etmiştir. Örneğin İrlanda ile İngiltere; vize, göçmenler ve mültecilerle ilgili uygulamaların dışında kalma hakkına, Danimarka'yı da yanlarına alarak adalet ve içişleri alanında muafiyeti de ekledi. İngiltere ayrıca, tüm üyeler için bağlayıcı hale gelen Temel Haklar Şartı'na dâhil değildir. Önemli bir husus da Anayasası nedeniyle belgeyi halk oylamasına sunmak zorunda olan tek ülkenin İrlanda olmasıdır. Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso, İrlanda'nın AB üyeliğinden en çok fayda sağlayan ülkelere biri olduğunu hatırlatarak Avrupa'ya bağlılığını göstermesi çağrısında bulunmuştur.³⁸

³⁶ *AB Sözlüğü* (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ekim 2004), 35.

³⁷ Ercüment Tezcan, "Reform Antlaşması Tamam, Sıradaki Gelsin," erişim tarihi 25 Mayıs 2010, www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=860.

³⁸ Deniz Altınbaş, "Lizbon Antlaşması İmzalandı: Avrupa'da Demokrasi Sallantıda," erişim tarihi 27 Mayıs 2010, <http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?kat1=2&ID=2252>, .

2005 yılında anayasanın beklenmedik bir Şekilde geri çevrilmesi ile birlikte AB'nin içine girdiği bunalım "orta yaş krizi" olarak değerlendirilmiştir. Anayasanın siyasi bir çerçevesi olsa da, Lizbon Antlaşması'nın ağırlıklı bir Şekilde teknik olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, asıl sorun Avrupa'nın "ilginç" demokrasi anlayışındadır. Halk oylamalarında reddedilme ihtimalinin yüksek olması nedeniyle halk oylamalarından kaçmak, AB ile ilgili gelişmelerin yine halkın üstünde ve uzağında bir grup elit tarafından gerçekleştirilmekte olduğunu göstermektedir. Kendisini "demokrasinin beşiği" olarak tanımlayan Avrupa'nın, sonuçtan korktuğu için halkın fikirlerini sormaktan kaçınması "şaşırtıcı" görünmektedir.³⁹

SONUÇ

AB'yi kurucu antlaşmalar (Roma ve Paris Antlaşmaları) ve onları revize eden antlaşmalardan (Tek Senet, Maastricht, Amsterdam, Nice Antlaşmaları) anayasal nitelikteki bir zemin oluşturmaya iten neden, genişleme ve derinleşme olarak adlandıracağımız iki temel olguda aranmalıdır. Bu iki olgu, Birlik'i oluşturan ülkelerin egemenliklerinin bir üst otoriteye devredilerek bütünleşmesini sağlayacak yeni bir oluşumun vazgeçilmez unsurları olmuştur.

1 Ocak 2007 tarihinden itibaren 27 üyeye ulaşan Birlik, entegrasyonu pek çok alanda gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Günümüzde ulus-üstü yapılanmaya verilebilecek tek örnek olma vasfına sahip Birlik için artık devletlerin iradeleri ile inşa edilen uluslararası hukuk antlaşması niteliğindeki hukuki metinlere değil; ortak değerleri de kapsamına dâhil eden, daha bütüncül bir yaklaşımla Avrupa halklarının iradelerini temel alan bir "anayasa"ya ihtiyaç vardı.

Anayasanın Avrupa halklarının üzerine temellendirilmesi hedefi kendisini -Taslak Anayasa'yı kaleme alacak olan- Konvansiyon'da bulur. Demokrasi açığı ve meşruiyet sorunu gibi tartışmalara da bir nihayet vermeyi amaçlayan Konvansiyon yani Kurucu Meclis, katılım itibariyle

³⁹ Altınbaş, "Lizbon Antlaşması," 2.

aslında oldukça demokratik bir yapının da adı olmuştur. Konvansiyon anayasa oluşturma sürecine Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi gibi sosyal tarafları dâhil etmekle kalmamış, aynı zamanda Üye ve Aday Ülkeleri hatta Avrupa halklarını oluşturan Birlik Üyesi Devletlerin vatandaşlarını da dâhil etmiştir.

7 Aralık 2000’de kabul edilen Temel Haklar Şartı ise bir temel haklar katalogu bulunmayan Birlik hukuk düzeninde -şimdiye dek tanınmış olan- temel hakların bir metinde somutlaştırılmasını sağlamıştır. Şart aynı zamanda Taslak Anayasa’nın ikinci bölümünde de yer almıştır. Temel Haklar Şartı’nın varlığı anayasayı siyasi açıdan anlamlı kılmakla kalmamış, Avrupa Birliği’ne de “Haklar Beyannamesi” benzeri bir görünüm kazandırmıştır.

Konvansiyon’un on yedi ay süren çalışmalarını tamamlaması ile birlikte Anayasa Taslağı, 29 Ekim 2004’te Roma’da imzalanmıştır. Kurumsal çerçevede pek çok değişim öngören Taslak Anayasa, Hollanda ve Fransa’daki referandumlardan çıkan ret oylarıyla adeta çöpe atılmıştır. Toplulukların oluşması aşamasında esas rol oynayan altı kurucu üyeden Fransa ve Hollanda’nın Taslak’a “hayır” demesi; ilk önce ekonomik açıdan bütünleşme fikri ile yola çıkan ve daha sonra bu bütünleşme arzusunu siyasal alanda da gerçekleştirmeyi amaçlayan Birlik’in derinleşmesini sekteye uğratan önemli bir gelişmedir. Bu durum aynı zamanda ulusal egemenliğin bir üst otoriteye devrini öngören AB’nin kurucu üyelerinin, ulusal egemenlik kaygılarını ortaya koyması bakımından üzerinde durulması gereken bir noktadır.

Anayasa Taslağı’nın ulusal egemenlikleri rahatsız eden maddelerinin törpülenip Üye Devletlerin isteklerine daha uygun bir hale getirilerek yeniden ambalajlandırılması olarak nitelendirilebileceğimiz Lizbon Antlaşması ise federasyonu ve federal devleti çağrıştırabilecek simgeleri barındırmaması, -hukuki bağlayıcılığı korunmakla birlikte- Temel Haklar Şartı’na yer vermeyip sadece atıfta bulunması ile Anayasa’ya giydirilmiş yeni bir elbise görünümündedir.

Taslağın içerdiği pek çok hükmün Lizbon Antlaşması'na olduğu gibi aktarılmış olmasına karşın İrlanda'da yapılan referandumdan çıkan ret oylarının oranı AB'nin anayasallaşma serüveninin de seyrini belirlemiş, daha da önemlisi AB'nin bir anayasaya sahip olması için yaşanan bu süreçte artık Avrupa halklarının katılımını (sürece dâhil edilmesini) da sağlayıp daha demokratik bir örgüt niteliği kazanma amacı "referandum" olgusunu sorgulanır hale getirmişti. Daha çok demokrasi ve halkın daha az katılımı isteği bir "ikilem" olarak AB gündemindeki yerini almıştı.

Ancak daha sonraki süreçte -biraz da artan baskılar nedeniyle- İrlanda engelini de aşılması, AB'nin anayasa ihtiyacının giderilmesi noktasında oldukça önemliydi. Lizbon Antlaşması, 1 Aralık 2009 tarihi ile yürürlüğe girdi. Ancak Birlik'in artık bir anayasasının, dışışleri bakanının vs. bulunması gibi önemli değişiklikler bile "supranasyonel (ulus-üstü) bir yapı" hayalini kuranları skt-u hayale uğratmış görünmektedir. Bütünleşme sürecinin iki lokomotifleri olan derinleşme ve genişleme anlamında atılacak bir sonraki adımlar Őimdiden merak konusudur. Genişleme anlamında Birlik'e adaylık başvurusunda bulunan birçok ülke var ancak derinleşme kapsamında Birlik'in bundan sonraki hedefinin ne olacağını zamanla göreceğiz.

KAYNAKÇA

AB Sözlüğü. T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ekim 2004.

Altınbaş, Deniz. “Lizbon Antlaşması İmzalandı: Avrupa’da Demokrasi Sallantıda.” Erişim tarihi 7 Haziran 2010.

<http://www.asam.org.tr/tr/yazigoster.asp?kat1=2&ID=2252>.

Arsava, A. Füsün. “Avrupa Birliği’nin Anayasallaşma Sürecinde Temel Haklar Şartı.” *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt 3 Sayı 2 (Bahar 2004): 1- 9.

Arsava, A. Füsün. “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Temel Haklar Şartı.” *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt 52 Sayı 1 (1997): 117-124.

Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş. *AB Hukuku*, 4. bs. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008.

Canatan, Bilal. *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi*. Ankara: 2001.

Dinan, Desmond. *AB Ansiklopedisi* Cilt 1- 2, Çeviren Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005.

Dinan, Desmond. *AB Tarihi*, Çeviren Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008.

Eurobarometer, Erişim tarihi 7 Haziran 2010,

http://ec.europa.eu.public_onion/archives/flash_arch_en.htm.

Habermas, Jürgen. “Avrupa Topluluğu Neden Anayasal Bir Çerçeveye Gereksinim Duyuyor.” *Cogito* 26 (2001): 69- 84.

Özler, Zeynep ve Can MındeK. *AB' de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması*. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No 218: 2008.

Selçuk, Engin. “Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Tasarısı Üzerine.” *Hukuk ve Adalet* 3 (2004): 59- 97.

Selçuk, Engin. “Avrupa Birliği Anayasal Düzeninde Temel Hakların Serüveni.” *İ.Ü SBF Dergisi* (Mart 2005): 13- 49.

Tezcan, Ercüment. “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler (1).” Erişim tarihi 7 Haziran 2010.

http://www.stradigma.com/turkce/eylul2003/makale_03.html.

Tezcan, Ercüment. “Anayasadan Lizbon Antlaşmasına: Avrupa Birliği'nde Temel Metin Tartışmaları.” Erişim tarihi 7 Haziran 2010.

<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=391>.

Tezcan, Ercüment. “Reform Antlaşması Tamam, Sıradaki Gelsin.” Erişim tarihi 7 Haziran 2010.

<http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=818&type=12>,

