

## REFORM ANTLAŞMASI VE GETİRDİKLERİ: KURUMSAL YAPI ÇERÇEVESİNDE GENEL BİR DEĞERLENDİRME\*

*Sanem BAYKAL\*\**

### *Özet*

*Bu çalışmada Avrupa Birliğinin kurumsal yapısında ve hukuki mekanizmalarında Reform (Lizbon) Antlaşması ile öngörülen yeniliklere kısaca yer verilmektedir. Bu çerçevede, Reform Antlaşmasının kurumsal yapı ve hukuki mekanizmaları için getirilen temel reformların Anayasal Antlaşma ile öngörülenleri önemli ölçüde karşıladığı, buna karşılık söz konusu metne kıyasla farklı unsurların, Avrupa Birliğinin siyasi bütünleşmenin ve anayasallaşmanın simgesel yönlerini benimsemeye henüz hazır olmadığını gösterdiği ortaya konmaktadır. Bundan başka, söz konusu reformların uygulamasının, bu reformların Birliği daha demokratik ve etkili bir işleyişe kavuşturarak vatandaşları ile arasındaki uzaklığı kapatmaya yeterli olup olamayacağının tayininde temel unsur olacağına da işaret edilmektedir.*

***Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği Hukuku, Reform (Lizbon) Antlaşması, AB'de Anayasallaşma, AB'de Kurumsal Reform, AB'nin Kurumsal Yapısı*

---

\* Bu makale yazarın konu ile ilgili önceki tarihli çeşitli çalışmalarından da yararlanılarak hazırlanmıştır. *Bkz.* Özgür Tonus ve Sanem Baykal, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2003, s.115-132; Sanem Baykal, "Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine", **Uluslararası İlişkiler**, Cilt 1, Sayı 1, (Bahar 2004), s. 119-153; Sanem Baykal, "1999 Helsinki'den 2004 Brüksel'e-Mukadder Üyelikten Ucu Açık Müzakerelere: Türkiye-AB İlişkileri", Mustafa Aydın-Çağrı Erhan (der.), **Beş Deniz Havzasında Türkiye**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2006, s. 137-189, Sanem Baykal, "Avrupa Birliğinde Anayasallaşma", Çağrı Erhan, Ayşe Burça Kızılırmak ve Ceran Arslan Olcay (der.), **Avrupa Birliği Temel Konular**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 97-151.

\*\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

### **Abstract**

*This study aims at providing an outline of the reforms in the institutional structure and legal mechanisms of the European Union following the Reform (Lisbon) Treaty. It is argued that the main innovations of the Reform Treaty as regards the institutional structure and the legal mechanisms correspond to those which were stipulated by the Constitutional Treaty to a large extent, whereas the differences from that text indicate that the European Union is not ready to embrace the symbolic aspects of political integration and constitutionalisation. Moreover, it is stated that the implementation of those reforms in practice would determine whether the main objective of Treaty reform, i.e. achieving a more democratic and efficient Union which would be capable of bridging the gap between itself and its citizens has been attained or not.*

**Key Words:** *European Union Law, Reform (Lisbon Treaty), Constitutionalisation in the European Union, Institutional Reform in the European Union, Institutional Structure of the European Union*

### **Giriş**

2000 yılı Aralık ayında toplanan Nice Zirvesi'nde yayınlanan Nice Antlaşmasına ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceği" Deklarasyonu<sup>1</sup> ile başlatılan ve Birliği bu tarihten itibaren meşgul eden siyasi ya da simgesel anayasallaşma ve reform süreci 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon'da imzalanan Reform Antlaşması<sup>2</sup> ile sona yaklaşmış gibi görünmektedir. Bu sürecin temel amacı olan Birliği üye sayısındaki artışa v 21. yüzyılın yeni fırsat ve tehditlerine yapısı ve politikaları itibariyle hazırlama ve vatandaşlarına yakınlaştırma hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı ve Anayasal Antlaşma ile ne ölçüde örtüşüp ne ölçüde farklılıklar içerdiği bundan sonraki tartışmaların temel noktalarından birini oluşturacaktır. Reform Antlaşmasının henüz yürürlüğe girip uygulanmaya başlanmaması nedeniyle de bu tartışmaların akademik niteliği baskın olacaktır. En azından 2008 yılı boyuca merakla beklenecek ve tartışılacak ikinci konu ise Reform Antlaşmasının onay sürecinin, Anayasal Antlaşmanın başına gelenlerin ışığında, bu defa sorunsuz atlatılıp atlatılamayacağıdır.

Bu çerçevede Reform Antlaşmasının getirdiği yeniliklerin farklı yönleri ile çok boyutlu biçimde tartışılacağı bir döneme girmiş bulunuyoruz. Bu çalışma da söz konusu tartışmalara mütevazı bir katkı olma amacını taşımakta. Bu amaçla Reform Antlaşmasının Birliğin kurumsal yapısına ve işleyişine getirdiği temel değişiklikleri ve yenilik içeren noktalarını; bunların Anayasal Antlaşmada düzenlenişinden farklılık içeren hükümleri de dahil olmak üzere, ele alarak ortaya koymaya çalışacağız. Esasen pek çok hükmü bakımından ayrı ve kapsamlı incelemelere tabi tutulması gerektiğine

<sup>1</sup> Nice Zirvesi Sonuç Bildirisine ve Nice Antlaşmasına ekli "Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon". Deklarasyon için bkz. <<http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>

<sup>2</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, **Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community**, CIG 1/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007.

inandığımız Reform Antlaşmasının ana unsurlarını, daha sonraki incelemelere temel oluşturması amacıyla, burada sadece genel ve betimleyici bir yaklaşımla ele almakla yetineceğiz.

Bu itibarla öncelikle Nice-Sonrası Süreç bağlamında Reform Antlaşmasının ortaya çıkışını ve bu süreçte yaşanan gelişmeleri kısaca hatırlattıktan sonra, söz konusu tadil antlaşmasının hukuki niteliği ve getirdiği temel yapısal değişiklikleri inceleyeceğiz. Bu çerçevede, Reform Antlaşmasının özü itibariyle Anayasal Antlaşmadan ayrılan yönlerinin çok sınırlı olmasına karşılık, simgesel ve biçimsel anlamda farklılıklarının ve bunların nedenlerinin altını çizmeye gayret edeceğiz.

### **Nice Sonrası Süreç, Anayasal Antlaşma ve Referandumlar Sonrası Kriz Dönemi**

Yukarıda belirtildiği üzere, 2000 yılı Aralık ayında yayımlanan “Avrupa Birliği’nin Geleceği” Deklarasyonu ile başlatılan reform süreci 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon’da imzalanan Reform Antlaşması ile sona yaklaşmış gibi gözükmektedir. “Nice-Sonrası Süreç” olarak adlandırılan bu süreç, Avrupa Birliğinin yapısının ve geleceğinin tüm boyutları ile tartışılmasını ve Birliğe yeni bir yönün belirlenmesini içermektedir. Bu süreçte, özellikle genişleme sonrası 27-30 ve belki de daha fazla üyeye ulaşacak Birliğin vatandaşları ile arasındaki uzaklığın kapatılması ve demokratik meşruiyetinin artırılması ile 21. yüzyılın fırsat ve tehditleri ile başa çıkabilecek kurumlara, politikalara ve mali araçlara, bir başka deyişle etkili işleyip sonuç üreten bir yapıya kavuşturulması amaçlanmaktaydı.<sup>3</sup>

AB Konseyinin (Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi) Nice Zirvesinde açıklanan, Nice Antlaşmasına ekli “Avrupa Birliği’nin Geleceği” Deklarasyonunun öngördüğü ve AB’nin yetkilerinden görevlerine; kurumsal yapısının daha etkili, verimli ve demokratik işleyişinden bütünleşmenin amaçlarına ve nihai hedeflerine dek her konunun tartışılmasını öngören “Nice-Sonrası Süreç”te öncelikli alanlar; Avrupa Birliğinin ve üye devletlerin yetki alanlarının ve bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması; AB Temel Haklar Şartının hukuki statüsünün ve antlaşmalara dahil edilip edilmeyeceğinin tespiti; Kurucu Antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi olarak ortaya konmuştu. Ancak, bu alanlar tahdidi olarak sayılmamış, özellikle demokratik, saydam ve verimli/etkili işleyen bir kurumsal yapıya ilişkin önlemlerin de tartışma alanlarına dahil edilmesi öngörülmüştü.

2001 yılında İsveç ve Belçika Dönem Başkanlıkları tarafından başlatılan ve yürütülen Avrupa’nın geleceği tartışması, 2001 Aralık ayında Laeken Zirvesi ile yeni

<sup>3</sup> Bu konudaki genel ve kurumsal değerlendirmelerimiz için bkz. genel olarak, Sanem Baykal, “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, **Uluslararası İlişkiler**, Cilt 1, Sayı 1, Bahar 2004, s. 119-153 ve Sanem Baykal,, “European Union in Search of Its “People”: Identity and Legitimacy Generative Functions of the Constitutional Process in the Light of the French and Dutch “No”-Limits and Prospects”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5, No 1, Güz 2005, s. 121-147.

bir aşamaya girdi ve 28 Şubat 2002 tarihinde Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu adı verilen bir oluşuma dönüştü.<sup>4</sup> Bir yandan Nice Antlaşmasına ekli Bildiri'de yer alan hususların, öte yandan da Laeken'de yapılan Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Bildiride bunların genişletilmesi ile ortaya konan tartışma konularının geniş katımlı ve saydam bir tartışma ortamında yeni bir kurucu antlaşma metnine dönüştürülmesi için ön hazırlık sürecini ifade eden Konvansiyon, 16 ay süren çalışmalarını 10 Haziran 2003 günü tamamladı. Konvansiyon, başlangıçta sadece bir ihtimal olarak ortaya atılan Avrupa Birliği için bir "Anayasa" hazırlanmasını Başkanlığını üstlenen Fransa eski Cumhurbaşkanı *Valery Giscard d'Estaing*'in de yönlendirmesi ile gerçeğe dönüştürerek "Avrupa için Anayasal Antlaşma Taslağı"nı 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te gerçekleşen AB Zirvesine sundu.<sup>5</sup>

Bundan sonraki süreç ise Konvansiyon tarafından hazırlanan Anayasal Antlaşma Taslağının 2003 Ekim ayında başlayan Hükümetlerarası Konferansta tartışılmasıyla ve hukuki ve siyasi bağlayıcılığı olan sonuçlara bağlanması çabalarıyla devam etti.

Umutların bazen kaybolup bazen yeniden yeşerdiği bir süreç sonunda kaçınılmaz olan gerçekleşti ve o tarihte üye olan 25 devlet, bütünleşme sürecinin geleceği üzerinde kara bulutların toplanmasına yol açabilecek bir başarısızlığın sorumluluğunu üstlenmeye cesaret edemeyerek 17-18 Haziran 2004'de İrlanda'nın dönem başkanlığında yapılan Brüksel Zirvesinde Anayasal Antlaşma üzerinde uzlaşmaya vardılar.<sup>6</sup>

"Avrupa için bir Anayasa Öngören Antlaşma" (*Treaty Establishing a Constitution for Europe*), üye devletlerin siyasi temsilcileri tarafından 29 Ekim 2004 günü Roma'da düzenlenen törenle imzalandı. Bunun ardından üye devletler tarafından kendi anayasal

<sup>4</sup> Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisine ekli "Avrupa Birliğinin Geleceği Deklarasyonu" için bkz. <<http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>> veya <<http://www.europa.eu.int/futurum/documents>> Konvansiyonun yapısı ve işleyişi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Gülce Kumrulu, Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2003, s. 163-191; Lars Hoffmann, "The Convention on the Future of Europe-Thoughts on the Convention Model", **Jean Monnet Working Papers**, No 11/02, 2002, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>>; Editorial, "What is Going on at the European Convention", **Common Market Law Review**, Cilt 39, 2002, s. 677-681; Olivier Duhamel, "Convention vs. IGC", **European Public Law**, Cilt 11, No. 1, 2005, s. 55-62. Bu çerçevede Avrupa Birliğinin kurucu antlaşma değişiklikleri için uyguladığı yöntemlerin meşruiyeti ve Konvansiyon yönetiminin Hükümetlerarası Konferans yöntemine göre daha fazla meşruiyete sahip olduğu çerçevesinde bir değerlendirme için bkz. Thomas Risse and Marieke Kleine, "Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Models", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 45, No. 1, 2007, s. 69-80.

<sup>5</sup> Anayasal Antlaşma Taslağı metninin ilk versiyonu 18 Temmuz 2003 tarihinde AB Dönem Başkanlığına sunulmuştur. Bkz. "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", The European Convention Secretariat, CONV850/03, Brussels, 18 July 2003 <<http://www.european-convention.eu.int>>. Bu metin daha sonra Hükümetlerarası Konferans sürecinde değişikliğe uğramış ve nihai halini Haziran 2004 Zirvesinde almıştır.

<sup>6</sup> Anayasal Antlaşma metninin nihai versiyonu için bkz. "Treaty Establishing a Constitution for Europe", **Journal of the European Union**, OJ C 310/1-474, 16.12.2004: <[http://europa.eu.int/constitution/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm)>

usullerine göre onaylanma aşamasına geçilen “Anayasal Antlaşma”nın 2006 Kasımında bu sürecin tamamlanması sonucu yürürlüğe girmesi öngörülmüştü. Ancak Fransa ve Hollanda’da 2005 Mayıs ve Haziranında gerçekleştirilen referandumların olumsuz sonuçları, anayasanın geleceğini hem hukuki hem de siyasi olarak belirsiz hale getirdi.

Anayasal Antlaşmanın onayı sürecinde yaşanan bu fiyasko bir yandan üye devletlerin siyasi kadroları ve AB bürokratları ile AB üyesi devletlerin vatandaşları arasındaki uzaklığı somut olarak gösterirken, bu uzaklığı, ya da diğer bir ifade ile demokrasi ve meşruiyet açığını kapatma amacını taşıyan siyasi anayasallaşma sürecinin içinde bulunduğu paradoksu da ortaya koyuyordu. Üye devlet halkları kendilerini Birliğe aidiyet bağı ile bağlamakta katalizör görevi görmesi öngörülen<sup>8</sup> Anayasa’nın anlamından ve içeriğinden büyük ölçüde habersizdi; Anayasa’ya ilgi duymuyor, ilgi duyduğunda da bunu olumsuz tepki olarak ortaya koyabiliyordu.

Haziran 2005 Zirvesi ile başlayan ve Birliğin bu anayasal krizden nasıl çıkabileceğinin ele alınmasını öngören “Düşünme Periyodu”<sup>9</sup>, Komisyonun Ekim

<sup>7</sup> Anayasal Antlaşmanın onay sürecinde yaşanan sorunlar, bunların arkasında yatan temel nedenler ve ortaya çıkan hukuki ve siyasi durum hakkında çok yönlü değerlendirmeler için *bkz.* Grainne de Burca, “The European Constitutional Project after the Referenda”, **Constellations**, Cilt 13, No 2, 2006, s. 205-217; Grainne de Burca, “After the Referenda”, **European Law Journal**, Cilt 12, No. 1, 2006, s. 6-8; Neil Walker, “Big ‘C’ or Small ‘c’?”, **European Law Journal**, Cilt 12, No 1, 2006, s. 12-14; Neil Walker, “A Constitutional Reckoning”, **Constellations**, Cilt 13, No. 2, 2006, s. 140-150; Richard Bellamy, “The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism”, **Constellations**, Cilt 13, No. 2, 2006, s. 181-189; Renaud Dehousse, “The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda”, **Constellations**, Cilt 13, No. 2, 2006, s. 151-164; Hauke Brunkhorst, “The Legitimation Crisis of the European Union”, **Constellations**, Cilt 13, No. 2, 2006, s. 165-180; Arthur Mitzman, “A Premature Obituary: Europe’s Post-Referendum Vita Nuova”, **Constellations**, Cilt 13, No. 2, 2006, s. 190-204; John Erik Fossum ve Hans-Jörg Trenz, “When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union”, **European Governance Papers**, No. C-06-03, 2006, s.

1-26; James Tully, “A New Kind of Europe? Democratic Integration in the European Union”, **Constitutionalism Web-Papers**, ConWEB, No 4/2006, 2006, s. 1-22; John Erik Fossum ve Agustin Jose Menendez, “A European Conundrum: Constitutionnalisation versus Integration?”, **Paper presented at the Tuesday seminar series, University of Oslo**, April 2006, ARENA, 2006, s. 1-89; John Erik Fossum, “Adieu to Constitutional elitism?”, **ARENA Working Paper**, No. 10, May 2006, s. 1-47; John Erik Fossum and Hans-Jörg Trenz, “The EU’s fledgling society: From deafening silence to critical voice in European constitution making”, **ARENA Working Paper**, No. 19, July 2005, s. 1-48; Giandomenico Majone, “The common sense of European Integration”, **Journal of European Public Policy**, Cilt 13, No. 5, August 2006, s. 607-62; Jürgen Schwarze, “The Treaty establishing a Constitution for Europe- Some General Reflections on its Character and its Chances of Realisation”, **European Public Law**, Cilt 12, No. 2, 2006, s. 199-211; Achim Hurrelmann, “European Democracy, the ‘Permissive Consensus’ and the Collapse of the EU Constitution”, **European Law Journal**, Cilt 13, No. 3, May 2007, s. 343-359.

<sup>8</sup> *Bkz.* örneğin, Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution?”, **New Left Review**, Cilt 11, September-October 2001, s. 5-26

<sup>9</sup> Zirve Sonuç Bildirisine ekli Deklarasyon D/05/3 Brussels, 18 June 2005 için *bkz.* <<http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>



2005'te açıkladığı "Demokrasi, Diyalog ve Tartışma" başlıklı planı ile de desteklenerek devam etti.<sup>10</sup> Bu arada, Ocak 2007 tarihi itibarıyla 18 üye devlette halkoyuyla ya da parlamentoda AB Anayasası onaylanırken<sup>11</sup>, 2 ülkede (Fransa ve Hollanda) halkoyu ile reddedilen metnin 7 üye ülkede<sup>12</sup> ise onay sürecinin dondurulması kararlaştırıldı.

Haziran 2005 ile Haziran 2007 arasında geçen iki yıllık dönem, Anayasal Antlaşma'nın tamamen terk edilerek yeni bir metnin hazırlanmasından, mevcut metnin onayında ısrar edilmesine, Anayasal Antlaşma içinde yer alan ve Birliğin etkili ve demokratik işleyişi için olmazsa olmaz nitelikte kabul edilen reformların seçilerek bunların onayına yoğunlaşılmasından, mevcut kurucu antlaşma metinleri ile yola devam edilmesine kadar çok farklı çözüm önerilerinin tartışılmasına sahne oldu.<sup>13</sup>

Tüm bu tartışmalar sırasında yavaş yavaş beliren husus ise, mevcut Anayasal Antlaşma metninin Birliğin ihtiyaçlarına mütevazı da olsa cevap vermesi ve birbiri ile ilişkili uzlaşmaların eseri olması nedeniyle bu hali ile bazı hususlar dışında bütünlüğünün temelli değişikliklerle bozulmasına imkan bulunmadığıydı. Avrupa Birliği elbette üye devletlerin iradelerinin bir yansımasıdır ama bunun ötesinde, bütünleşme süreci içinde dönüşmüş, yeniden şekillenmiş ve esnekleşmiş ulusal iradelerin ve ulusal çıkar anlayışlarının varlığı da yadsınamaz. Bu nedenle ulusal tercih ve çıkarların yanı sıra bütünleşmenin kendi dinamikleri de üye devletlerin Anayasal Antlaşmanın geleceğine ilişkin tutumlarında belirleyici olacaktı. Nitekim, Anayasal Antlaşmanın yerini alması öngörülen Reform Antlaşması da özellikle kurumsal yapının ve genel olarak Avrupa bütünleşmesinin daha etkili ve demokratik işleyişi için zorunlu görülen hükümleri içermektedir.

Anayasanın geleceğine ilişkin tartışmalarda 2006 yılının ikinci yarısından itibaren belli ölçüde somut önerilerin gündeme getirilmeye başlandığını söyleyebiliriz.<sup>14</sup> 16-17 Haziran 2006 tarihli AB zirvesinde Anayasanın geleceğine ilişkin biraz daha somut bir takvim belirlendiğini görmekteyiz. Bu çerçevede 2007'nin ilk 6 ayında Almanya'nın dönem başkanlığında, öncelikle Mart ayında, Roma Antlaşmasının 50. yılı kutlamaları çerçevesinde Birliğin ortak değerler ve misyonlarını belirleyen ve bunlara ulaşmak

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate", Brussels, 13.10.2005, COM (2005) 44 final.

<sup>11</sup> Ocak 2007 tarihi itibarıyla 27 üyeli Avrupa Birliğinde Anayasal Antlaşmayı onaylayan 18 üye devlet şunlardır: Almanya, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Estonya, Finlandiya, G. Kıbrıs, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan.

<sup>12</sup> Britanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İsveç, İrlanda, Portekiz.

<sup>13</sup> Bu tartışmaların genel görünümü ve Haziran 2007 Zirvesi öncesi seçenekler hakkında tespitler için bkz. Sara Hagemann and Antonio Missiroli, "Debating the Constitution: between realism and revival", **European Policy Centre Policy Brief**, May 2007.

<sup>14</sup> Bu dönemdeki gelişmelerin ve yaklaşımların genel bir değerlendirmesi için bkz. Desmond Dinan, "Governance and Institutional Developments: Coping Without the Constitutional Treaty", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 45, Annual Review, 2007, s. 67-87.

bakımından işbirliği ve dayanışma içinde hareket etme kararlılığını vurgulayan bir bildirinin açıklanması öngörülmüştür. Ardından Haziran 2007 Zirvesinde Almanya'nın mevcut durumu değerlendiren ve atılabilecek somut adımları araştıran bir raporu zirveye sunması ve nihayet 2008'in ikinci yarısında dönem başkanlığını üstlenecek Fransa'nın üzerinde uzlaşılacak bu somut adımların atılmasından sorumlu olması tasarlanmıştır.

Sürecin zamana yayılmasından beklenti, 2006 Kasımında Hollanda'da ve 2007 ilkbaharında da Fransa'da beklenen parlamento ve başkanlık seçimleridir. Anayasanın halkoyu ile reddedildiği bu ülkelerde iktidar değişikliği ya da güven tazeleme gerçekleşmeden her iki ülkenin de anayasa konusunda herhangi bir adım atamayacakları genel kabul görmüş durumdaydı. Nitekim, 25 Mart 2007 tarihinde Berlin'de gerçekleşen 50. yıl kutlamalarında yayınlanan Bildiri ile üye devletler 2009 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar Birliği yenilenmiş bir ortak temel üzerine oturtmak hususunda bir irade beyanında bulunmuşlardır.<sup>15</sup> Burada dikkat çeken husus, söz konusu kararlılık cümlesinin içinde "Anayasal Antlaşma" ifadesinin geçmemesidir. Bildiride ayrıca Haziran 2007 Zirvesinde Almanya Dönem Başkanlığının kurumsal reform ile ilgili ne gibi adımlar atılabileceğine dair önerilerini somutlaştırarak üye devletlere sunması; Portekiz Dönem Başkanlığında gerçekleşecek Aralık 2007 Zirvesinin ise yeni bir kurucu antlaşma metni üzerinde uzlaşması öngörülmektedir. Böylece 2007 yılının sonunda bir Hükümetlerarası Konferans toplanarak 2008 yılı itibarıyla anayasal tıkanıklığa bir çözüm bulunması tasarlanmakta; Haziran 2009'daki Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar da kurucu antlaşma reformunun gerçekleştirilmesi istenmektedir.

### **Krizden Çıkış: Reform Antlaşması**

50. Yıl Bildirisi ile ortaya konan tasarı, öngörü ve isteklerin yeni metnin onayına kadar olan bölümünün gerçekleştiğini görmekteyiz. 21-22 Haziran 2007 tarihinde toplanan AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi 2005 yılında Anayasal Antlaşmanın Fransa ve Hollanda halkları tarafından reddi üzerine Avrupa bütünleşmesinin girdiği krizden çıkması için atılacak somut adımların kararlaştırılması ile sonuçlanmış gibi görünmektedir. Üye devletlerin bu sancılı döneme, yine zorlu müzakereler sonucu vardıkları bir uzlaşma ile son vermeleri olasılığı ufukta belirmiştir. Asıl sancılı süreç olan onay sürecinin sorunsuz atlatılıp atılamayacağını ise elbette önümüzdeki 2008 yılında hep birlikte göreceğiz.

Üye Devletlerin 21-22 Haziran Zirvesinde üzerinde uzlaşmaya vardıkları ve Zirve Sonuç Bildirisinin I No'lu Ekinde yer alan müzakere mandası çerçevesinde meydana getirecekleri bir "Reform Antlaşması" ile Anayasal Antlaşmanın yerinde ve zorunlu addedilen bir kısım hükümlerini yürürlüğe sokma niyetinde oldukları görülmektedir.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Germany 2007-Presidency of the European Union, "Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary of the signature of the Treaties of Rome, "Berlin Declaration", 25 March 2007.

<sup>16</sup> Reform Antlaşmasının Hükümetlerarası Konferans müzakerelerine esas teşkil eden müzakere mandası 21-22 Haziran 2007 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirisinin I. No'lu Ekinde yer almaktadır.

Temmuz 2007'nin sonlarında Portekiz'in dönem başkanlığında AB Antlaşmasının 48. maddesi uyarınca toplanacak yeni bir Hükümetlerarası Konferansta söz konusu müzakere mandasında belirtilen hususları içeren hükümlerin mümkün olan en kısa sürede -tercihen Ekim ortaları itibariyle, en geç ise 2007 yılı sonuna dek- bir uluslararası antlaşma metni haline getirilmesi ve imzalanması; ardından da 2009 yılında gerçekleşecek Avrupa Parlamentosu seçimleri öncesinde ulusal onay işlemlerinin tamamlanması kararlaştırılmıştır. Böylece, 25 Mart 2007 Berlin Bildirisindeki takvime uyulması, hatta bu takvimin belli ölçüde hızlandırılması mümkün olacaktır.

Elbette, üye devletlerin "Reform Antlaşması" üzerinde uzlaşmaları kolay olmadı. Anayasal Antlaşma ile getirilen pek çok husus sanki 2004 yılında tüm üye devletler tarafından kabul ve imza edilmemişcesine bir defa daha müzakereye açılma tehlikesi ile karşı karşıya kaldı. Polonya'nın Nice Antlaşması ile Bakanlar Konseyinde nitelikli oy çokluğu yöntemi ile karar almada nüfusuyla orantısız ölçülerde elde ettiği güçten vazgeçmemek üzere diretmesi; İngiltere'nin AB Temel Haklar Şartı, Birliğin bir "Dışişleri Bakanı"na sahip olması, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanlarının "Topluluklaştırılması" hususunda atılan adımlar gibi konulardaki rahatsızlıkları ya da kırmızı çizgileri<sup>17</sup>; Fransa'nın "rekabetin korunması"nın bir Birlik hedefi haline getirilmesi konusundaki itirazları; Hollanda'nın ulusal parlamentoların *subsidiarite* ilkesinin uygulanmasında rollerinin artırılmasına ve genişleme ile ilgili yeni ve sınırlayıcı hükümlerin antlaşmalara geçirilmesine yönelik istekleri ve pek çok üye devletin Birliğin siyasi yönüne vurgu yapan "anayasa" ibaresi başta olmak üzere, "bayrak", "marş", "slogan" gibi hususların kurucu antlaşma değişikliklerinden çıkarılmasını istemesi gibi pek çok konu Zirve öncesinde ve sırasında hararetle tartışıldı.

Bu çerçevede, Reform Antlaşmasının kapsamı öngörülen ve Anayasal Antlaşma ile örtüşen ya da ondan ayrıldığı bazı yönlerini belirtmeye çalışalım.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> İngiltere'nin Reform Antlaşması ve Hükümetlerarası Konferans konusundaki resmi yaklaşımı için bkz. Foreign and Commonwealth Office London, **The Reform Treaty. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference**, July 2007, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, July 2007, Cm 7174.

<sup>18</sup> 21-22 Haziran 2007 Brüksel Zirvesi ve bu Zirvede üzerinde uzlaşmaya varılan Reform Antlaşması müzakere mandası ile ilgili bilgi ve değerlendirmeler için bkz. European Policy Centre, "A Midsummer Night's Treaty", **EPC**, 24. 06. 2007, <<http://www.epc.eu/>>; "Deal paves the way for EU to move on", **BBC News**, 23.06.2007, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6232728.stm>>; "At-a-glance: EU treaty proposal", **BBC News**, 23.06.2007, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6232834.stm>>; "Summit seals mandate for EU "Reform Treaty", **EurActive**, 02.07.2007, <<http://www.euractive.com/en/future-eu/summit-seals-mandate-eu-reform-treaty/article>>; Daniel Gros and Stefano Micossi, "The new deal, a good deal?", **CEPS Commentary**, 25.06.2007; "EU leaders scrape treaty deal at 11th hour", **euobserver.com**, 23.06.2007, <<http://euobserver.com/9/24343>>; Peter, Sain ley Berry, "[Comment] Behind the muddled language the dread "R" word looms", **euobserver.com**, 23.06.2007, <<http://euobserver.com/7/24345>>; "Experts question scope of UK treaty opt-out", **euobserver.com**, 27.06.2007, (<http://euobserver.com/18/24368>), "Federal Trust Commentary on



Öncelikle Reform Antlaşması, beklendiği üzere adında ve metninde “Anayasa” terimine yer vermemekte; diğer tüm kurucu antlaşma değişiklikleri gibi bir “tadil antlaşması” görünümü sergilemektedir. Esasen “Anayasal Antlaşma’nın da sadece adının “anayasa” olup, hukuki niteliğinin uluslararası antlaşma olduğu hatırlanacak olursa burada ulusal egemenlik kaybindan ve Birliğin giderek bir federasyona dönüşümü ihtimalinden tedirgin olanları teskin etmeye yönelik bir yaklaşımla kozmetik bir değişikliğe gidildiği gözden kaçmayacaktır. Benzer şekilde, Birliğin bayrağına, marşına ve sloganına atıfta bulunan hükümler de Reform Antlaşmasında yer almayacaktır. Tabii, şekilsel ya da simgesel bakımdan önemli olarak değerlendirilebilecek bu isim, terim ve sloganların tam da bu nedenle önemli oldukları ve bir Avrupalılık aidiyeti ve bilinci oluşturma idealine yönelik nitelikleri de hatırlanmalıdır. Söz konusu simgelerden vazgeçişin bu idealin yersiz ve zamansız olduğunu ispatlayıp ispatlamadığı da ayrı bir tartışma konusu olabilecektir.

Reform Antlaşmasının iki temel hükümden oluşması öngörülmektedir. Bunlardan ilki bundan böyle kurumsal yapı ve amaçlara ilişkin çoğu hükmü bünyesinde barındıracak “Avrupa Birliği Antlaşması”nı tadil edecek olan bölüm olup; ikincisi ise bundan sonra adı “Birliğin İşleyişi Üzerine Antlaşma” haline gelecek olan Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmayı değiştirecektir.<sup>19</sup> Böylece, “Anayasal Antlaşma” ile amaçlanan mevcut antlaşmaların kaldırılarak yerlerini tek bir Anayasal Antlaşmanın almasından vazgeçilerek, mevcut antlaşmaların bundan önce de olduğu gibi tadili öngörülmektedir. Ancak ilginç olan, Avrupa Topluluğunun sona erdirilerek yerini Avrupa Birliğinin alması ve Birliğin tüzel kişiliğinin tanınmasının Anayasal Antlaşmada olduğu üzere öngörülmesidir.<sup>20</sup> Gerçekten de, Reform Antlaşması ile Avrupa Birliğinin tüzel kişiliği kabul edilmekte, Avrupa Toplulukları ve dolayısıyla Birliğin sütun yapısı, en azından şeklen ortadan kaldırılmaktadır. Buna karşılık, Birliğin tüzel kişiliğe kavuşmasının antlaşmalarda öngörülen yetkilerin ötesinde yasama işlemleri yapabileceği veya faaliyet gösterebileceği anlamına gelmeyeceği de Reform Antlaşmasında özellikle vurgulanmaktadır. Bundan başka, sütun yapısının ortadan kalkmasına rağmen, dış politika alanının hükümetlerarası niteliğinin büyük ölçüde korunduğu da görülmektedir.

---

Results of European Council, June 2007”, **Federal Trust**, <<http://www.fedtrust.co.uk>>; Hugo Brady, Hurray for an end to EU navel grazing”, **Centre for European Reform Briefing Note**, June 2007.

<sup>19</sup> Daniel Gros and Stefano Micossi, “Two for the price of one?”, **CEPS Commentary**, 22 October 2007.

<sup>20</sup> Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ise varlığını devam ettirecek ve statüsü Anayasal Antlaşmada olduğu gibi bir Protokolle düzenlenecektir.

Bu aşamada, Reform Antlaşmasının esas bakımından Anayasal Antlaşmayı büyük ölçüde karşıladığı; buna karşılık şekil ve söylem bakımından önemli farklılıklar içerdiği belirtilebilir.<sup>21</sup> Kurumsal yapı ile ilgili en önemli ve gerekli addedilen reformların “Reform Antlaşması”nda da yer alması öngörülmektedir. Karşımıza çıkan metnin Birliği siyasi niteliğini vurgulayacak, simgesel ifade ve hükümlerden mümkün olduğunca temizlenmiş bir tadil antlaşması niteliğinde olduğu gözükmektedir.<sup>22</sup> Bu gerekliliğin ise, Anayasal Antlaşmanın adı ve simgesel unsurlarından şüphe ve huzursuzluk duyan kesimleri teskin ve ikna etme amacına yönelik olup onay sürecini kolaylaştırmak ihtiyacından kaynaklandığı belirtilebilir.<sup>23</sup>

Aşağıda, Reform Antlaşmasının Birliğin temel yapısı ve işleyişi ile ilgili getirdiği hükümlerin genel bir değerlendirmesine yer verilecektir.

### Reform Antlaşması Tarafından Öngörülen Temel Yapısal Düzenlemeler<sup>24</sup>

Reform Antlaşması, Avrupa Birliğinin kurumsal yapısı ve işleyişine ilişkin temel düzenlemeleri Anayasal Antlaşmada öngördüğü haliyle büyük ölçüde muhafaza etmektedir. Özellikle, Komisyon, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı gibi temel kurumların yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri ile ilgili Anayasal

<sup>21</sup> Benzer görüşler için bkz. Jens Peter Bonde, “[Comment] The EU Reform Treaty: a badly written version of the EU Constitution”, *euoserver.com*, 26.09.2007, <<http://euobserver.com/7/24847>>; Sebastian Kurpas, “The Treaty of Lisbon-How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes”, **CEPS Policy Brief**, No 148, December 2007; Vaughne Miller, “EU Reform: a new treaty or an old constitution?”, **House of Commons Library Reserach Paper**, No. 07/64, 24 July 2007; Alexander Somek, “Postconstitutional Treaty”, **German Law Journal**, Vol. 08, No. 12, 2007, s. 1121-1132.

<sup>22</sup> Anayasal Antlaşmanın mimarı **Valery Giscard d’Estaing** bu görüşü güçlü biçimde dile getirmektedir. Bkz. “EU Treaty ‘same as constitution’”, **BBC NEWS**, 30.10.2007, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/europe/7069181.stm>>.

<sup>23</sup> Onay süreci ile ilgili karşılaşılabilecek güçlükler hakkında değerlendirmeler için bkz. Sara Haegemann, “The EU Reform Treaty: easier signed than ratified?”, **European Policy Centre Policy Brief**, July 2007.

<sup>24</sup> Reform Antlaşmasının ve getirdiklerinin Avrupa Birliği tarafından genel bir değerlendirmesi için bkz. “The Treaty at a glance”, **Europa Treaty of Lisbon-Taking Europe into the 21st Century**, <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm)>. Reform Antlaşmasının Birliğin yapısı bakımından öngördüğü çeşitli değişikliklerin kapsamlı ve ayrıntılı biçimde değerlendirildiği iki önemli düşünce kuruluşu çalışması için bkz. European Policy Centre, “The people’s project? The New EU Treaty and the prospects for further integration”, **EPC-Challenge Europe**, No. 17, December 2007; Joint Study by European Policy Centre, Egmont and Centre for European Policy Studies, **The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations**, November 2007. Bu konuda diğer bazı değerlendirmeler için bkz. “A close look at the Reform Treaty”, **BBC NEWS**, 3. 8. 2007, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/europe/6928737.stm>>; Richard Corbett, “[Comment] The Reform Treaty should be welcomed”, *euobserver.com*, 22.10.2007, <<http://euobserver.com/7/25014>>; Sebastian Kurpas, “The Treaty of Lisbon-How much ‘Constitution’ s left? An Overview of the Main Changes”, **CEPS Policy Brief**, No 148, December 2007; Hugo Brady and Katinka Barysch, “The CER Guide to the Reform Treaty”, **Centre for European Reform Briefing Note**, October 2007; “Over and done with – at last”, *European Policy Centre*, 22.10.2007.

Antlaşma düzenlemelerinin neredeyse olduğu gibi Reform Antlaşmasına da geçirildiği görülmektedir. Üye devletler ve diğer tüm AB aktörleri arasında uzun ve sancılı bir hazırlık ve müzakere sürecinin sonucunda ortaya konan bu uzlaşının Reform Antlaşmasında da yer almasından başka bir çözüm yolunun da kısa vadede bulunmasının güçlüğü dikkate alındığında bu tercih kaçınılmaz olmuştur.

Reform Antlaşması metninde AB'nin kurumları için düşünülen değişikliklerin, genel olarak, 2009 yılında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından, 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren, aşamalı bir biçimde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Bu değişikliklerin başlıcaları aşağıda ele alınmaktadır. Bundan başka, Birliğin yapısı bakımından diğer önemli değişikliklerin bir kısmı da aşağıda incelenmektedir.

#### *AB'nin Kurumları*

Reform Antlaşmasında Avrupa Birliği'nin, amaçlarını ve değerlerini gerçekleştirip geliştirecek ve Birliğin, vatandaşlarının ve üye devletlerinin çıkarlarına hizmet edecek tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağı öngörülmekte; bu kurumsal yapının da Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi (Zirve), AB (Bakanlar) Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay ve Avrupa Merkez Bankasından oluşacağı belirtilmektedir.<sup>25</sup> Söz konusu kurumlar, daha önce de olduğu gibi, sınırlı yetki ilkesine tabi olarak, işbu Antlaşma'da öngörülen prosedür ve koşullara uygun biçimde faaliyetlerini yerine getireceklerdir.

#### *Avrupa Parlamentosu*

Avrupa Parlamentosu, AB (Bakanlar) Konseyi ile birlikte yasama organı olarak çalışacak, bütçe görevlerinin yanı sıra Antlaşmada öngörüldüğü şekliyle siyasi denetim ve danışma görevlerini sürdürecektir.<sup>26</sup> Önceden olduğu gibi 5 yıllık bir dönem için doğrudan genel oyla seçilecek ve üye devletlerin nüfusları oranında parlamenter bulundurabilecekleri Avrupa Parlamentosu üyelerinin sayısının son yapılan değişikliklerle 750'yi aşmaması öngörülmüştür. Parlamento Başkanı bu toplama dahil edilmeyecektir. Bu 750 üyenin dağılımı bakımından üye devletler, azalan orantılı temsil ilkesi çerçevesinde en çok 96, en az 6 parlamenter ile temsil edilecektir.

#### *Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi (AB Konseyi)*

AB Konseyi (Zirve), üye ülke devlet ve hükümet başkanlarının yanı sıra AB Konseyi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanının katılımıyla oluşacak olup, "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" de işleyişine katılacaktır.<sup>27</sup> Zirvenin bir yasama organı olmama niteliği muhafaza edilmektedir. AB Konseyinde kararlar eskiden de olduğu gibi çoğu durumda mutabakatla alınacaktır. AB Konseyinde bugün için uygulanmakta olan, altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine, zirveleri ve gündemi hazırlayacak ve iki buçuk yıllık yenilenebilir biçimde en fazla beş yıl görevde kalacak bir "Başkan"ın nitelikli oy çokluğuyla atanması öngörülmüştür. AB Konseyi

<sup>25</sup> Reform Antlaşması ile değişik AB Antlaşması madde 9.

<sup>26</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(a).

<sup>27</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(b).

Başkanının en önemli işlevlerinden biri, uluslararası platformda AB'yi temsil etmek olacaktır. Ancak "Başkan" üye devletler tarafından atama ile göreve gelecek ve büyük ölçüde simgesel bir görev icra edecek olup, Avrupa Birliği, ABD'de olduğu tarzda bir başkana sahip olacak değildir.<sup>28</sup>

#### *Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi*

Bakanlar Konseyinin görev ve yetkilerinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama işlevini ve bütçe yapma görevini yerine getirmeye devam edecektir.<sup>29</sup> Kararları nitelikli oy çokluğuyla alması öngörülmüştür. Bu çerçevede oybirliği uygulaması da ancak istisna niteliğini taşıyacak, Anayasal Antlaşmada açıkça belirtilmesi halinde bu yönetime başvurulacaktır. Bakanlar Konseyi "Genel İşler Konseyi" ve "Dışişleri Konseyi" adı altında ayrı kompozisyonlarla toplanacak; bunlara daha sonra yenileri eklenebilecektir. Bu çerçevede Genel İşleri Konseyinin Yasama Konseyi olarak faaliyet göstermesi öngörülmektedir. Bakanlar Konseyi'nin Başkanlığı görevi, "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" tarafından yürütülecek Dışişleri Konseyi haricinde, 18 aylık sürelerle 3 üye devletten oluşan takımlar halinde rotasyon usulüyle yerine getirilecektir.

#### *Avrupa Komisyonu*

2014 yılına dek AB'ye üye her devletin Komisyonda bir komiser bulundurması, 2014 tarihinden sonra ise üye devlet sayısının 2/3'ü oranında (muhtemelen 18 ya da 20) komiserden oluşan bir yapıya geçilmesi üzerinde uzlaşmıştır. Bu alanda üye devletler arasında eşitliğe dayalı, demografik ve coğrafi konumlarını yansıtan bir rotasyon sisteminin benimsenmesi hükmü Reform Antlaşmasında yer almakla birlikte sistemin işleyiş esaslarının daha sonra düzenleneceği belirtilmektedir.<sup>30</sup>

Komisyonun yetki ve görevlerinde ise önemli bir değişikliğe yer verilmemekte; bağımsız çalışacağı, siyasi bakımdan Avrupa Parlamentosuna tabi olacağı ve Parlamento tarafından güvensizlik oyuyla heyet halinde görevden alınabileceği; yürütme, idari denetim, bütçenin ve fonların uygulanması, yasama önerilerini hazırlama gibi konularda yetkili ve görevli olacağı şeklindeki halihazırdaki konumu büyük ölçüde korunmaktadır.<sup>31</sup>

Avrupa Komisyonu Başkanının atanma yönteminde ise önemli bir değişikliğe gidilerek Komisyona bir ölçüde de olsa demokratik meşruiyet ve siyasi eğilim kazandırma çabasına girişildiği göze çarpmaktadır. Bu çerçevede, Komisyon Başkanı, AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli çoğunlukla Avrupa Parlamentosu

<sup>28</sup> Değerlendirmeler için bkz. Peter Sain ley Berry, "[Comment] The new EU President: standart bearer or shaker?", euobserver.com, 16.11.2007, <<http://euobserver.com/7/25161>>. Bu konuda kapsamlı ve çok yönlü bir değerlendirme için bkz. Spyros Blavouos, Dimitris Bourantonis and George Pagoulatos, "A President for the European Union: A New Actor in Town?", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 45, No. 2, 2007, s. 231-252.

<sup>29</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(c).

<sup>30</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(d)

<sup>31</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(d).

seçimlerindeki siyasi eğilimler dikkate alındıktan ve gerekli danışmalarda bulunulduktan sonra belirlenecek bir adayın Avrupa Parlamentosuna sunulması ve Parlamentosun üyelerinin çoğunluğu ile bu kişiyi ataması ile belirlenecektir.<sup>32</sup> Dolayısıyla, 2009 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından AB Konseyinin nitelikli çoğunlukla Avrupa Komisyonu Başkanı adayını Parlamento'ya bildirmesi, bu adayın Parlamentodan onay alması halinde Komisyon başkanlığı görevini 5 yıl için üstlenmesi öngörülmüştür. Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği adayların arasından Komisyon Başkanı tarafından seçilecek, bu seçimin ardından AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli oy çokluğu ile ve Komisyon Başkanının onayını da alarak atanan "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" de dahil olmak üzere Komisyonun tamamı heyet halinde Avrupa Parlamentosunun onayına sunulacaktır.

Reform Antlaşmasında getirilen yeniliklerle hem Komisyon Başkanının yetki ve sorumluluğu ulus devletlerdeki başbakanlık makamına biraz daha benzetilmeye çalışılmış, hem de Başkanın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilme ve atanmasıyla Komisyonun tamamının ve genel olarak Avrupa bütünleşmesinin demokratik tabanı ve demokratik meşruiyeti artırılmış olmaktadır. Ancak yine de son tahlilde Komisyonun atama ile göreve gelen bir organ olma niteliği büyük ölçüde korunmaktadır.

#### *Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi*

AB Konseyi'nin (Zirve), nitelikli oy çokluğuyla Avrupa Komisyonu Başkanı'nın da görüşünü alarak bir "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" ataması öngörülmüştür.<sup>33</sup> Böylece, Anayasal Antlaşmada öngörülen "Birlik Dışişleri Bakanı" makamı ve yetkileri korunurken, adı "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" olarak değiştirilecektir. Üye devletlerin önemli bir bölümünü rahatsız eden "Dışişleri Bakanı" terimi böylece terk edilmektedir. Dış politika konusundaki temel yetkinin ve sorumluluğun üye devletlere ait olduğu ile Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının ve bu alandaki prosedürlerin kendine özgü niteliği de ayrıca vurgulanmaktadır.<sup>34</sup>

Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını yürütecek olan Yüksek Temsilci, aynı zamanda, Komisyon Başkan yardımcılarında birisi olacaktır. Böylelikle halen *Javier Solana*'nın yürütmekte olduğu ODGP Yüksek Temsilciliği ve Bakanlar Konseyi Genel Sekreterliği görevi Komisyon bünyesinde tanımlanmış, Komisyonun dış ilişkilerden sorumlu komiserliği de bu sıfat altında toplanmış, AB'nin dış politikasının tek elden ve tek sesle, eşgüdümlü biçimde yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak bu hedefin gerçekleşmesi "AB Konseyi Başkanı", "Komisyon Başkanı" ve "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" şeklindeki çok başlılığın devam etmekte olduğu dikkate alındığında kolay kolay mümkün olmayacak; üye devletlerin başbakan ve dışişleri bakanlarının ağırlıkları devam edecek, dolayısıyla sadece bu kurumsal yapı

<sup>32</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(d).

<sup>33</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(e).

<sup>34</sup> Reform Antlaşmasının Birliğin dış politika alanındaki etkinliğini geliştirici nitelikte hükümler içerip içermediği konusunda genel değerlendirmeler için *bkz.* Brendan Donnelly, "The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?", **Federal Trust Policy Commentary**, October 2007.



değişikliği sayesinde tutarlı ve tek sesli bir AB Dış Politikası oluşturup yürütmeye hedefinin gerçekleşmesi kolay olmayacaktır.<sup>35</sup>

### *Nitelikli Oy Çokluğu İlkesi*

AB'nin karar alma mekanizmasında oybirliği uygulaması sosyal politikanın belli veçheleri, vergi ve dış politika gibi alanlarda korunurken, diğer alanlarda nitelikli oy çokluğu yöntemi genel ilke olarak benimsenmiş bulunmaktadır. 1987 tarihli Avrupa Tek Senedinden bu yana gerçekleştirilen her kurucu antlaşma değişikliği ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu uygulaması Reform Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin temel karar yöntemi haline getirilmektedir. AB Konseyi'nde (Zirve) veya AB (Bakanlar) Konseyi'nde bir kararın alınabilmesi için, olumlu oyların üye ülkelerin %55'ini, Birlik toplam nüfusunun %65'ini temsil etmesi ve en az 15 üye devletten gelmesi şartı öngörülmüştür.<sup>36</sup> Bloke edici azınlık ise en az 4 üye devlet olarak belirlenmiştir. Karar önerisinin Komisyondan ya da "Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi"nden gelmemesi halinde ise, olumlu oyların üye devletlerin %72'sini, Birlik toplam nüfusunun da %65'ini temsil etmesi gerekmektedir.<sup>37</sup>

Kararın AB Konseyinde (Zirve) nitelikli oy çoğunlukla alınması halinde de aynı hükümler uygulanacaktır. Bu itibarla, bütünleşmenin başlangıcından bu yana uygulanan ve son olarak Nice Zirvesinde büyük pazarlıklar sonucu genişlemenin ardından uygulanacak biçimiyle öngörülen ağırlıklı oy sistemine 2014-2017 yılları itibariyle aşamalı biçimde son verilmesi tasarlanmaktadır.

Reform Antlaşması ile öngörülen düzenleme çerçevesinde Anayasal Antlaşma ile getirilen nitelikli oy çokluğu yöntemi muhafaza edilmiş olacak, ancak bu yöntemin uygulanması 2014 yılına kadar ertelenecek; 2017 yılına kadar da aşamalı bir biçimde ve belli kurallar çerçevesinde uygulamaya konacaktır.<sup>38</sup> Nitelikli oy çokluğunun

<sup>35</sup> Bu konuda bkz. Graham Avery, "The new architecture for EU foreign policy", European Policy Centre, "The people's project? The New EU Treaty and the prospects for further integration", **EPC-Challenge Europe**, No. 17, December 2007, s. 17-25 ve "Foreign Policy: Many Opportunities and a Few Unknowns", Joint Study by European Policy Centre, Egmont and Centre for European Policy Studies, **The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations**, November 2007, s. 121-141.

<sup>36</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 9(c).

<sup>37</sup> Reform Antlaşması ile değişik Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 205.

<sup>38</sup> Reform Antlaşmasına ekli 4 numaralı Deklarasyon ile bu konuda Konseyin Reform Antlaşmasının imzasından itibaren 6 ay içinde nitelikli oy çokluğu yönteminin uygulanması ve bloke edici azınlık ile ilgili 1 Kasım 2014-31 Mart 2017 arası geçiş dönemini ve 31 Mart 2017 sonrası uygulamayı içeren bir kararı alması öngörülmüş ve ilgili kararın metni antlaşmaya eklenmiştir. Bkz. Declaration on Article 9c(4) of the Treaty on European Union and Article 205(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, **Draft Declarations**, CIG 3/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007. 2014-2017 arasında üye devletler ağırlıklı oy oranlarına dayalı eski nitelikli oy çokluğu yönteminin uygulanmasını talep edebilecekler; karar alınmasını engelleyici azınlığın oluşumuna yönelik kolaylaştırıcı etki doğuran karmaşık bir formülün uygulanmasına

uygulandığı alanlar, özellikle hukuk alanında polis ve adli işbirliği bakımından genel kural haline gelecek<sup>39</sup>; cezai konularda polis ve adli işbirliği alanında da genişletilecek<sup>40</sup>; ancak İngiltere'ye bu alanda *opt-out* imkanı tanınacaktır. Anayasal Antlaşmada da öngörüldüğü üzere, dış politika, savunma, vergilendirme, sosyal politika gibi alanlar oybirliği yöntemi, dolayısıyla ulusal veto imkanı Reform Antlaşması çerçevesinde de devam edecektir.

Yasama alanında uluslarüstülüğü ve etkinliği artırma amacını taşıyan söz konusu Reform Antlaşması düzenlemeleri, özellikle Avrupa Birliğinde küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan güç dengesi arayışlarının da önemli bir unsuru oluşturmaktadır.

#### *Ortak Karar Usulü*

Maastricht Antlaşması ile getirilen ve 1993 yılından beri uygulanarak Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi ile Avrupa Parlamentosunu yasama sürecinde “ortak” ya da “eşit” konumuna getiren ortak karar usulünün Amsterdam ve Nice Antlaşmalarında uygulama alanının artırılması eğilimine devam edilmesinden sonra Reform Antlaşması ile esas ya da olağan yasama yöntemi haline getirildiği görülmektedir.<sup>41</sup> Bu çerçevede, danışma ve uygun görüş (onay) usulleri istisna niteliğinde olacaklar ve ancak Reform Antlaşmasında açıkça belirlendiği durumlarda uygulanacaklar; işbirliği usulü ise tamamen terk edilecektir.

Yasama alanında Avrupa Parlamentosunun, dolayısıyla bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesinin yanı sıra bu alanda atılan adımlar uluslarüstülüğün güçlendirilmesine de hizmet edecek niteliktedir. Bundan başka, farklı ve çeşitli yasama usullerinin bir arada mevcudiyetinin yarattığı karmaşanın da önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

#### *Yargı Mekanizması*

Bütünleşmenin yargısal yapısında Nice Antlaşması ile meydana getirilen değişiklikler Reform Antlaşmasında da genel olarak muhafaza edilmekte; önemli kurumsal ve yapısal değişikliklere gidilmemektedir. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın<sup>42</sup>

---

yönelik özel hüküm de yine 2017 yılına kadar farklı, bu dönemden sonra farklı bir hesaplama ya bağlı olarak geçerli olacaktır. Böylece bir bakıma 1994 tarihli *Ioannina* uzlaşısı varlığını sürdürecektir. *Ioannina* uzlaşısı için bkz. <[http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_en.htm). >

<sup>39</sup> Bu alan Anayasal Antlaşmada da öngörüldüğü üzere genel olarak ortak karar usulü ve nitelikli oy çokluğu yöntemlerinin uygulandığı alanlar kapsamına alınacaktır.

<sup>40</sup> Bu alanda arzu eden üye devletlerin daha fazla bütünleşmeye gitmelerine imkan tanıyacak bir mekanizmanın oluşturulması da öngörülmektedir.

<sup>41</sup> Reform Antlaşması ile değişik Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 249 ve 251.

<sup>42</sup> Anayasal Antlaşmada AB'nin sütun yapısının ortadan kaldırılması ve bu çerçevede “Topluluklar” teriminin tarihe karışması öngörülmüştür. Reform Antlaşması da farklı bir yöntemle belli oranda benzer bir sonuca ulaşacak gibi görünmektedir. Bundan sonra Avrupa

Adalet Divanı, Genel Mahkeme (İlk Derece Mahkemesi) ve uzmanlık mahkemelerinden oluşması öngörülmekte; Nice Antlaşması ile öngörülen son konumlarının ötesinde önemli bir değişikliğe tabi tutulmadıkları göze çarpmaktadır.<sup>43</sup>

Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Sayıştay, Avrupa Ombudsmanı ve diğer danışma organları faaliyetlerine, genel olarak büyük değişiklikler olmaksızın devam edecektir.

### *Yetki Katalogu*

Nice ve Laeken Zirvelerinin Sonuç Bildirilerinde Avrupa'nın geleceğine ilişkin reforma tabi tutulması gerektiği belirtilen hususlardan biri olan Birliğin yetkilerinin açıkça belirlenmesi ve sınıflandırılması konusunda da Reform Antlaşması ile önemli bir adım atıldığı görülmektedir. Birliğin yetkilerinin Anayasal Antlaşmadaki sınıflandırması büyük ölçüde muhafaza edilmekte; buna karşılık yetkisinin sınırları daha güçlü şekilde ifade edilmektedir.<sup>44</sup> Ayrıca Birlik düzeyinde kullanılmayan ya da kullanılması uygun görülmeyen yetkilerin üye devletlere iadesi ile ilgili bir antlaşma değişikliğine gidilebileceğine dair bir hükmün de Reform Antlaşmasına geçirildiği görülmektedir.<sup>45</sup>

Bu çerçevede, AB'nin yetkileri "münhasır" ve "paylaşılan" yetki alanlarının yanı sıra, "ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu", "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" ile "destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı eylem alanları" şeklinde sınıflandırılmakta, her alana giren konular sayılarak yetkilerin niteliği açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır.<sup>46</sup>

AB'nin yetki alanlarının daha açık belirlenmesi ihtiyacına cevap vermesi beklenebilecek bu düzenlemenin uygulamada alacağı şekil belirleyici olacaktır. Bu çerçevede belirtilmesi gereken önemli bir husus da, kurucu antlaşmaların özgün metninde<sup>47</sup> de yer alıp bugün için de mevcut olan "yetki ihdas etme yetkisi normu" olarak isimlendirilecek hükmün<sup>48</sup> Reform Antlaşmasında da muhafaza edilmekte olduğudur<sup>49</sup>. Dolayısıyla, Avrupa Birliği, belirtilen yetki alanlarını amaçlarının gerektirmesi durumunda, belli ilkelere tabi olarak da olsa, genişletebilecektir. Özellikle

---

Birliğin esas yargı organı dilimizde "Avrupa Birliği Adalet Divanı" olarak anılmaya başlanacaktır.

<sup>43</sup> Ayrıca, *bkz.* Reform Antlaşması ile değişik Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 220-245.

<sup>44</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 5, paragraf 2 açıkça Topluluğa transfer edilmeyen alanlarda yetkinin üye devletlerde olduğunu vurgulamaktadır.

<sup>45</sup> *Bkz.* Reform Antlaşması ile AB Antlaşmasının 48. maddesinin yerine geçen AB Antlaşması madde 33.

<sup>46</sup> Reform Antlaşması ile getirilen Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 2-6.

<sup>47</sup> Roma Antlaşması (AT Ant.) eski madde 235.

<sup>48</sup> Roma Antlaşması (AT Ant.) Amsterdam Antlaşması ile değişik madde 308.

<sup>49</sup> Reform Antlaşması ile değişik Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 308.

Avrupa Birliğinin yetkileri ile amaçları arasındaki sıkı bağ ve bütünleşmenin dinamik karakteri dikkate alındığında söz konusu hükmün kesin ve belirli bir yetki katalogu oluşturma çabasına karşın Reform Antlaşmasında da yer alması yerinde olup, bu alanda kesin ve esnekliği olmayan düzenlemeler yapmanın imkansızlığını göstermesi açısından çarpıcıdır.

Bu çerçevede önemli bir husus da Adalet Divanı içtihadı ile 1960'ların başından beri kabul edilen ve uygulanan Topluluk hukukunun ulusal hukukla çatışması durumunda önceliğe sahip olduğu, yani "Topluluk hukukunun önceliği" ilkesinin ilk defa kurucu antlaşmalara geçirilerek anayasal bir temele oturtulacak olmasıdır. Ancak bu bakımdan Reform Antlaşması ile Anayasal Antlaşma arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Anayasal Antlaşmanın metin içinde açık bir hüküm olarak yer verdiği "Birlik hukukunun önceliği ilkesi", Reform Antlaşmasının bir hükmü olmaktan çıkarılmakta; buna karşılık, bu alandaki Adalet Divanının yerleşik içtihadına saygıyı vurgulayan bir Bildiri'nin antlaşma metnine eklenmesi gibi bir uygulamaya gidilmektedir. Hukuki sonuçları ve etkisi bakımından bugünkü durumun devamı anlamına gelen bu tercih, siyasi bakımdan bütünleşmenin uluslarüstü yönünün çok da fazla vurgulanmamasına yönelik gayreti göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

#### *Subsidiarite ve Orantılılık İlkeleri Hakkında Protokol*<sup>50</sup>

Anayasal Antlaşmada yer alan ve Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarına Maastricht Antlaşması ile giren *subsidiarite* ve orantılılık ilkelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin Amsterdam Antlaşmasına ekli mevcut protokolün, Reform Antlaşmasında da büyük ölçüde muhafaza edildiği görülmektedir. Bu çerçevede, önemli bir yenilik üye devletlerin ulusal parlamentolarına, Komisyonun yasama önerilerinin *subsidiarite* ilkesine uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkının sağlanmış olmasıdır. Söz konusu görüş kapsamında ulusal parlamentolar ilgili önerinin *subsidiarite* ilkesine neden uygun olmadığını gerekçeleri ile belirtme imkanına kavuşmaktadır. Avrupa Parlamentosu, AB (Bakanlar) Konseyi ve Komisyon bu görüşleri dikkate alacaktır. Bu nitelikteki gerekçeli görüşlerin üye devlet parlamentolarının üçte biri tarafından verilmiş olması halinde Komisyon önerisini yeniden gözden geçirecektir. Bu gözden geçirmenin sonucunda Komisyon önerisini olduğu gibi muhafaza etme, değiştirme veya geri çekme tercihlerinden birini kullanacak ve kararını gerekçelendirecektir. İlgili görüşün ulusal parlamentoların yarından fazlası tarafından verilmesi halinde Komisyonun önerisini gözden geçirmesi, yeniden gerekçelendirmesi ve önerinin Avrupa Parlamentosu ya da Bakanlar Konseyinde çoğunluk oyu ile reddedilmesi imkanı da Reform Antlaşmasında öngörülmektedir.

<sup>50</sup> "Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality", Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşmasına ekli 2 No'lu Protokol, *bkz.* Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, **Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community-Protocols**, CIG 2/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007.

Ulusal parlamentoların yasama önerilerini önceden inceleme süresi Anayasal Antlaşmada öngörülen 6 haftadan, Reform Antlaşması ile 8 haftaya çıkarılacak; Komisyon önerilerinin *subsidiarite* ilkesine uygunluğu bakımından ulusal parlamentoların itirazda bulunma mekanizmalarında yukarıda belirtilen bazı güçlendirmeler yapılacaktır.

#### *Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol*<sup>51</sup>

Nice ve Laeken Zirvelerinde yayınlanan Avrupa Birliğinin Geleceği Bildirilerinde de öngörüldüğü üzere ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecine katılımlarının ve rollerinin güçlendirilmesi, özellikle yetki ve demokratik meşruiyet sorunları açısından, önem taşımaktadır. Bu amaçla Amsterdam Antlaşmasına ekli Protokol'un Anayasal Antlaşmada olduğu üzere, çok büyük değişikliklere gidilmeksizin Reform Antlaşmasına da dahil edildiği görülmektedir. Bu çerçevede, Komisyon tarafından hazırlanan tüm danışma dokümanları (yeşil ve beyaz kitaplar) yayınlandıkları tarihte üye devletlerin ulusal parlamentolarına gönderilecektir. Bundan başka, Avrupa Parlamentosuna ve AB (Bakanlar) Konseyine sunulan tüm yasama önerileri de aynı anda ulusal parlamentolara iletilecektir. Önemli bir yenilik olarak, yukarıda belirtildiği üzere, ulusal parlamentolar, Avrupa Parlamentosu, AB (Bakanlar Konseyi) ve Komisyona bir yasama önerisinin *subsidiarite* ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebileceklerdir. Bundan başka, bir yasama önerisinin ulusal parlamentolara gönderilmesi ile yasama sürecinde AB (Bakanlar) Konseyi tarafından karara bağlanmak üzere gündeme alınması arasında en az 8 haftalık bir sürenin geçmesi öngörülmektedir. Anayasal Antlaşmada öngörülen süre olan 6 haftanın 8 haftaya çıkarılması ile Hollanda gibi bazı üye devletlerin tatmin edilmesi amaçlanmıştır. Konseyin yasama amaçlı müzakerelerinin tutanakları da gündem ve sonuçlar ile birlikte ulusal parlamentolara iletilecektir.

Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine ilişkin düzenlemelerin ortaklaşa kararlaştırılması ve üye devletlerin ulusal parlamentolarının Avrupa Birliği işlerinden sorunlu komisyonlarının düzenli işbirliği platformu niteliğindeki COSAC oluşumunun devamı da Reform Antlaşmasında öngörülmektedir.

#### *Avrupa Birliğinin Hukuki Tasarrufları*

Anayasal Antlaşma ile Birliğin hukuki tasarrufları yeniden tanımlanıp adlandırılmıştı. Buna göre, bugün için "tüzük" adını alan tasarruflar "Avrupa Yasası", "direktif"ler "Avrupa Çerçeve Yasası", "karar"lar ise "Avrupa Kararı" olarak adlandırılacaktı. Bunun dışında bağlayıcı olmayan tasarruf türleri olarak görüş ve tavsiyeler de devam etmekteydi. Ayrıca idari düzenlemeler, delege edilmiş tüzükler,

<sup>51</sup> "Protocol on the Role of the National Parliaments in the European Union", Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşmasına ekli 1 No'lu Protokol, *bkz.* Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, **Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community-Protocols**, CIG 2/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007.



Avrupa tüzükleri gibi uygulama tasarrufları çıkarılması imkanı da Anayasal Antlaşma ile AB kurumlarına tanınmaktaydı. Reform Antlaşması ise, üye devletlerin bir kısmında Birliğin devlet benzeri niteliğini vurguladığı gerekçesiyle tereddütlere neden olan “Avrupa Yasaları”, “Avrupa Çerçeve Yasaları” “Avrupa Kararları” şeklindeki terminolojiden vazgeçerek, şu anki “tüzük”, “direktif”, “karar” terminolojisine geri dönmektedir.<sup>52</sup> Yine de bu işlemlerin yasama tasarrufu niteliklerinin vurgulanmasının ve idari tasarruf nitelikli “delege edilmiş tasarruflar” ve “uygulama tasarrufları” gibi işlemlerden farklarının ortaya konmasının da Reform Antlaşması tarafından yerine getirildiği görülmektedir.<sup>53</sup> Bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiye ve görüşler de yine mevcudiyetlerini devam ettirecektir.

#### *Demokratik İlkeler Hakkında Hükümler*

“Demokratik İlkeler Hakkında Hükümler” başlığını taşıyan bölümde ise Birlik vatandaşlarının eşitliği, temsili ve katılımcı demokrasi ile saydamlığın sağlanması ilkelerinin önemi vurgulanmakta, Avrupa çapında siyasi partilerin örgütlenmesinin bütünleşmenin geleceği açısından taşıdığı önem, daha önceki kurucu antlaşma metinlerinde ifade edildiğinin çok da ötesine gitmeyen bir biçimde belirtilmektedir.<sup>54</sup> Anayasal Antlaşma ile öngörülüp Reform Antlaşması ile de muhafaza edilen ve önemli olarak değerlendirilebilecek bir yenilik, birden çok sayıda üye devletten yurttaşlarca toplanacak en az 1 milyon imzalı bir dilekçe ile Komisyonun yasama önerisi sunmaya davet edilmesi imkanı olarak göze çarpmaktadır.

#### *AB Temel Haklar Şartı*

Reform Antlaşmasının Anayasal Antlaşmadan en önemli farklarından biri Anayasal Antlaşma ile antlaşma metninin ikinci bölümü haline getirilen “AB Temel Haklar Şartı”nın, Reform Antlaşmasının bir parçası olmamasıdır. Buna karşılık, Reform Antlaşması sadece AB Antlaşması madde 6’da AB Temel Haklar Şartına atıfta bulunulması şeklinde bir çözüme yer vermektedir.<sup>55</sup> Buna rağmen Şartın hukuki bağlayıcılık kazanması bu yöntemle de mümkün olacağından hukuki açıdan Anayasal Antlaşmada öngörülene kıyasla pek de önemli bir değişiklik olmayacaktır. Nitekim, maddede de Temel Haklar Şartının antlaşmalarla eşit hukuki statü sahibi olacağı belirtilmektedir.

Özellikle vurgulanan, Şartın Birlik kurumlarına yönelik olduğu ve sadece Birlik hukukunun uygulanma alanlarında geçerli olacağı; Birliğe herhangi bir yeni yetki tanınması anlamına gelmeyeceğidir. Temel Haklar Şartı bakımından asıl değişen ise, Şartın kurucu antlaşmaların bir parçası haline getirilmesindeki temel amacın bu hukuki metinlerin anayasal karakterinin vurgulanması olduğundan hareketle, Şartın Birliğin bir

<sup>52</sup> Reform Antlaşması ile değişik Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 249.

<sup>53</sup> Reform Antlaşması ile getirilen Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 249(b) ve 249(c).

<sup>54</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 8, 8(a), 8(b) ve 8(c).

<sup>55</sup> Reform Antlaşması ile değişik AB Antlaşması madde 6.

siyasi yapı olmasına yönelik etkisinde ortaya çıkmaktadır. Söz konusu amaç ve yöntem terk edilmiştir. Artık, Şart kurucu antlaşma metinlerinin bir parçası olmayacak ancak hukuk statüsü ve etkisi 6. maddede kendisine yapılacak atıfla belirlenecektir. Bunun yanında İngiltere'nin özel bir Protokolle Şartın ulusal mahkemelerde ileri sürülebilir haklar yaratma niteliğini kendi hukuk düzeni bakımından reddettiğinin ve böylece Temel Haklar Şartından da bir çeşit *opt-out* imkanına kavuştuğunun belirtilmesi gerekmektedir.

### *Dayanışma Hükmi*

Anayasal Antlaşmanın öngördüğü ve üye devletlerden birinin bir terörist saldırı ya da tabii veya insan yapısı bir afetle karşı karşıya kalması halinde diğer üye devletlerin askeri olanlar da dahil olmak üzere her türlü aracı harekete geçirecek dayanışmada bulunmaları şeklindeki dayanışma yükümlülüğünün kapsamına, Reform Antlaşması ile “enerji arzı güvenliği” ve “iklim değişikliği ile mücadele” durumları da alınmıştır.<sup>56</sup> Avrupa Birliği vatandaşlarını çok yakından ilgilendirdiği kamuoyu yoklamaları ile ortaya konan bu alanlarda Birliğin daha etkin olma iradesi de böylece dolaylı biçimde de olsa bir defa daha vurgulanmaktadır.

### *Üyelikten Çekilme, Üyelik Haklarının Askıya Alınması, Genişleme ve Antlaşmaların Tadili*

Avrupa Birliğin temel değerlerinin ihlal edilmesi riski ile karşılaşılması durumunda Birlik karar organlarının bu riski oluşturan ülkenin üyelik haklarının askıya alınması konusunda karar verebilmesine imkan sağlayan mevcut AB Antlaşması hükmü<sup>57</sup> Reform Antlaşmasında da yer almaktadır.

Anayasal Antlaşma metni ile öngörülen ve Reform Antlaşmasında da yer bulan önemli bir yenilik ise, Birliğe üye ülkelere AB Konseyi'ne (Zirve) önceden bildirim yoluyla ve bir uluslararası antlaşma çerçevesinde üyelikten çekilme hakkının tanınmış olmasıdır.<sup>58</sup> Üyelikten ayrılma antlaşması Birlik adına Avrupa Parlamentosu'nun da onayı alındıktan sonra AB Konseyi tarafından imzalanacaktır.

Bu husus, bugüne kadar üyelikten çekilme imkanının tanınmadığı Avrupa bütünleşmesi açısından tartışılmalı sonuçlar doğurabilecek nitelikte, son derece önemli bir değişikliktir. Bir yandan gittikçe derinleşen Avrupa bütünleşmesi içinde kalmayı arzu etmeyen ülkelere çıkış imkanı sağlamak ve bu olasılığın mevcudiyetinin bile gerilimi azaltmak ve ilgili ülkeleri bütünleşme içinde tutmak açısından bir teşvik oluşturacağı temeline dayandırılan bu uygulamanın, öte yandan da gittikçe derinleşen bir Birlik içinde ortak çıkarların azamileştirilmesi esasına üzerine inşa edilmiş Avrupa Birliği'ni sadakat ve ortak kader arayışından uzaklaştırma tehlikesi taşıdığı belirtilebilir.

<sup>56</sup> Reform Antlaşması ile getirilen Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (eski AT Antlaşması) madde 188(r).

<sup>57</sup> AB Antlaşması madde 7, Reform Antlaşması ile bazı ufak değişikliklere uğramış olmakla birlikte prensip olarak büyük ölçüde muhafaza edilmiştir.

<sup>58</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 35.

Genişleme konusunda, ilgili antlaşma hükmünde üyeliğe ehil olma koşullarına ilişkin Zirve Kararlarına atıfta bulunulması ile Birliğin değerlerine saygı ve bunları geliştirme idealine bağlılığın bir üyelik kriteri haline getirilmesi şeklinde bir eklemeye yer verilmesi öngörülmektedir.<sup>59</sup> Bir ülkenin Birliğe üyelik müracaatında bulunması halinde Avrupa Parlamentosuna ve ulusal parlamentolara bildirimde bulunulması da gerekecektir.<sup>60</sup>

Antlaşmaların değiştirilmesi ile ilgili hükümde ise, altı özellikle çizilen, Birliğin yetkilerini arttırmanın yanı sıra daraltmaya ya da azaltmaya yönelik değişiklik antlaşmalarının da söz konusu olabileceğinin açıkça ifade edilmesidir.<sup>61</sup> Bu ifade sürekli ve aşamalı biçimde ilerleyen bütünleşme ideali ile uyumu tartışılacak gelişmelere yol açabilecek niteliktedir. Bundan başka, aynı hükümde antlaşma değişikliklerinin olağan ve basitleştirilmiş olmak üzere iki farklı usulde yapılacağı da öngörülmektedir.

“Serbest ve engelsiz rekabetin teminat altına alınması” yönündeki başlangıç bölümünde yer alan Birlik hedefi, Fransa'nın ısrarları ile çıkarılmış, ama bu yöndeki ilkeleri içeren bir Protokol'ün antlaşmaya eklenmesi öngörülmüştür. Genel olarak üzerinde uzlaşılan, burada yapılanın da mevcut yaklaşım ve yetkilere hanel getirmeyen bir kozmetik değişiklik olduğudur. Nitekim antlaşmaların en az 10 ayrı yerinde rekabetin korunması hedef ve görevine atıfta bulunulmaya devam edilmektedir. Ancak yine de, Komisyonun bu alandaki yetkilerinin daralacağı ve özellikle Divanın rekabetin korunması alanındaki yaklaşımının değişebileceği yönünde bazı endişelerin ifade edildiği de belirtilmelidir.

### Sonuç

Birliğin daha fazla demokratik meşruiyete sahip olmasını ve daha etkili işlemlerini temin için üzerinde uzlaşıldığı Haziran 2007 Zirve Sonuç Bildirisinde ifade edilen Reform Antlaşması bağlamında bulunan çözüm ve uzlaşmaların herkesi tatmin edip etmeyeceği, önce ulusal onay süreçlerinde, daha sonra da Antlaşma hükümlerinin aşamalı biçimde yürürlüğe girmesinin ardından uygulamada ortaya çıkacaktır.<sup>62</sup>

Kanımızca ortaya çıkan metin, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını özellikle genişleme sonrası daha fazla işlerliğe kavuşturmak ve Avrupa vatandaşları ile Birlik arasındaki uzaklığı kapatmak adına bazı önemli reformlar içermekle birlikte, bunlar gereksinimleri tam olarak karşılamaktan uzaktır. Birlik kurumsal yapısı ne gerçek bir

<sup>59</sup> Reform Antlaşması ile AB Antlaşmasınının 49. maddesinin yerini almak üzere getirilen AB Antlaşması madde 34.

<sup>60</sup> Reform Antlaşması ile getirilen AB Antlaşması madde 8(c).

<sup>61</sup> Reform Antlaşması ile AB Antlaşmasınının 48. maddesinin yerini almak üzere getirilen AB Antlaşması madde 33.

<sup>62</sup> Esasen metindeki bazı belirsizliklerin uygulamada nasıl bir sonuç vereceğine ilişkin tereddütler bugünden ifade edilmeye başlanmıştır. Bkz. “Unclear EU treaty provisions causing ‘nervousness’”, euobserver.com, 28.11.2007, <<http://euobserver.com/9/25234>>. Uygulamada Reform Antlaşmasınının ne gibi etkiler doğurabileceği ile ilgili değerlendirmeler için bkz. “What impact will the EU reform treaty have?”, **Financial Times FT.com**, 17. October. 2007, <<http://www.ft.com/cms/s/2>>.

parlamente demokrasinin kurum ve mekanizmaları ile donatılmakta, ne ulusal parlamentolar aracılığıyla dolaylı meşruiyetin gerçek anlamda artmasına imkan sağlayacak düzenlemelere gidilmekte, ne de vatandaşların daha etkili katılımı ve bütünleşme sürecine desteklerini temin açısından önemli yeniliklere yer verilmektedir.<sup>63</sup>

Bu anlamda etkili işleyişi sağlamaya yönelik olarak getirilen yeniliklerin Birliği en azından çıktı ya da performans meşruiyeti bakımından güçlendirmesi, verimli ve sonuç alan bir yapı haline getirmesi, Birliğe üye devletlerin ve vatandaşlarının sorunlarına çözümler üretebilmesi öngörülmektedir.<sup>64</sup> Ancak, uygulamanın alacağı şekil bu hedeflere ulaşılmasının mümkün olup olmayacağı açısından da belirleyici olacaktır.

Bugünkü görünümü itibarıyla Reform Antlaşması Anayasal Antlaşmadan özü bakımından önemli değişiklikler içermemekte, ama “anayasa” terimi, Temel Haklar Şartının antlaşmalara dahil edilmesi, AB hukukunun ulusal hukukla çatışması halinde önceliğinin antlaşmalara açıkça geçirilmesi; bayrak, marş, “Dışişleri Bakanı” gibi simgesel ve biçimsel unsurlara yer verilmemesi bakımından Anayasal Antlaşmadan önemli ölçüde ayrılmaktadır.

Bu simgesel değişikliklerin onay süreçlerinin sorunsuz atlatılmasına yönelik olduğu genelde üzerinde uzlaşılan bir husustur.<sup>65</sup> Nitekim, onay sürecinde beklenmedik sorunlarla karşılaşılması bakımından referandum yerine büyük ölçüde ulusal parlamento onaylarının tercih edileceği de görülmektedir. Şu an için anayasal zorunluluk gereği İrlanda yeni Reform Antlaşmasını referanduma götüreceğini açıklamıştır. Danimarka'nın ve Hollanda'nın hukuki olmasa bile siyasi mülahazalarla benzer bir yolu tercih etmeleri ihtimali bugün için ortadan kalkmış gibi görünmektedir. İster referandum ister parlamento onayı tercih edilsin üye devletlerin çok büyük bir bölümünde olumsuz bir sonucun çıkması ve Reform Antlaşmasının reddi büyük oranda beklenmeyen bir durum olacaktır. Bunun nedeni Birliğin bir süre daha içine kapanarak yapısal problemlerini çözmek için zaman harcama lüksüne sahip olmadığı ve bir krize daha tahammülü kalmadığı yönünde ortaya çıkan yaygın mutabakattır.

Buna karşılık, küçük bir ihtimalle de olsa İngiltere'de muhalefetin ve basının zorlaması ile referanduma gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkarsa, buradaki sonucun olumlu çıkması da pek olası görünmemektedir. Hatta İngiltere'de parlamento onayının bile yüzde yüz kesinlik içermeyebileceği ihtimali gözden uzak tutulmamalıdır. Böyle bir durumda 2004 sonu 2005 başındaki senaryolara geri dönülerek, İngiltere'nin –ve belki

<sup>63</sup> Karşı görüş için bkz. Sebastian Kurpas, “The Treaty of Lisbon-How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes”, **CEPS Policy Brief**, No 148, December 2007, s. 9.

<sup>64</sup> Sebastian Kurpas, “The Treaty of Lisbon-How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes”, **CEPS Policy Brief**, No 148, December 2007, s. 9.

<sup>65</sup> Benzer bir görüş Anayasal Antlaşmanın mimarı ve en güçlü savunucusu olan **Valery Giscard d'Estaing** tarafından da dile getirilmektedir. Bkz. “Lisbon Treaty made to avoid referendum, says Giscard”, euobserver.com, 29.10.2007, <<http://euobserver.com/9/25052>>. Ayrıca, bkz. Toger Seidenfaden, “[Comment] If EU referendums are taboo, what then?”, euobserver.com, 3.10.2007, <<http://euobserver.com/18/24860>>; Jens Peter Bonde, “[Comment] New EU Treaty must be put to referendums”, euobserver.com, 18.10.2007, (<http://euobserver.com/9/24997>).

diğer bazı devletlerin- belli oranda ve belli politikalarından dışlandığı ya da dahil olmayı tercih etmeyeceği “çekirdek Avrupa”, “halkalar Avrupası”, “değişken geometri Avrupa” gibi farklılaştırılmış entegrasyon modelleri gündeme yeniden ve daha güçlü şekilde gelebilecektir. Esasen Reform Antlaşmasının başta İngiltere’ye tanınan *opt-out/opt-in* imkanları olmak üzere öngördüğü farklılaştırılmış entegrasyon uygulamaları, bütünleşme sürecinin, ister antlaşmaların çerçevesi içinde ister dışında olsun, bu yönde gelişeceğinin işaretleri olarak yorumlanmaya da uygundur.<sup>66</sup> Tüm bu gelişmeler ise Birliğin demokrasi, etkili işleyiş, sınırlar ve siyasi kimlik gibi sorunlarına farklılaştırılmış yönetişimi temel alan yaklaşımlar geliştirmek zorunda kalacağına işaretleri olarak değerlendirilebilir.<sup>67</sup>

Tüm bu tespit ve öngörüler iki hususun açıkça ortaya konmasını gerektirmektedir. Bunlardan ilki, halihazırda büyük bir reform yorgunluğu geçiren Avrupa Birliğinin, Reform Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra en azından 10 yıllık bir süre boyunca bu derece kapsamlı yeni bir reform çabasına girişmekten kaçınacağıdır. Esasen Avrupa bütünleşmesinin neredeyse 1986 tarihli Avrupa Tek Senedinden bu yana 4-5 yılda bir kapsamlı kurucu antlaşma değişikliklerine gittiği, hele de son denemenin 2000 Aralıkından beri, sancılı gel-gitlerle devam ettiği dikkate alındığında bu durum bir tercih olmaktan çok bir zorunluluk gibi görünmektedir. Bundan sonra Birliğin enerjisinin ve kaynaklarının iyi işleyen ve sorun çözen bir yapı olmaya yönlendirilmesi gerekmektedir. Demokratik meşruiyeti arttırmak üzere yapılacakların ise temel metin ve kural değişikliklerinden çok yaklaşımda ve uygulamada atılabilecek adımlara ağırlık verilmesi yönünde yoğunluk kazanması beklenebilir.

İkincisi ise bu çalışmada sadece temel unsurlarını betimleyici biçimde ele aldığımız kurumsal ve yapısal reformların her birinin tek tek ve birbirleri ile ilişkili bir bütün halinde Avrupa Birliğinin demokratik ve etkili işleyen bir yapı olmasına yönelik etkilerinin neler olacağına tahliline gereksinim bulunduğu. Ayrıca, bu reformların neden bu şekilde gerçekleştirildiğinin altında yatan unsur ve etkenlerin de incelenmesine gereksinim vardır. Bu çerçevede şu anda yapılacak değerlendirmeler uygulamanın nasıl şekilleneceğini ortaya koyacağı gibi, söz konusu uygulamanın nasıl sonuçlar verebileceği yönünde öngörüler de içerecektir. Ancak, elbette Reform Antlaşmasının bir başarı olup olmadığı ya da Avrupa Birliğinin ihtiyaçlarına cevap verip veremeyeceği konusunda kesin hüküm vermek için önce Antlaşmanın yürürlüğe girmesini, ardından da 2009’dan itibaren aşamalı olarak başlayacak uygulamayı beklemek gerekmektedir.

<sup>66</sup> Benzer görüş için bkz. Sebastian Kurpas, “The Treaty of Lisbon-How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes”, **CEPS Policy Brief**, No 148, December 2007, s. 9.

<sup>67</sup> Avrupa Birliğinde, hiyerarşik yönetişime karşı olarak geliştirilen “çok taraflı ya da çoğulcu (plurilateral) yönetişim” kavramı ve yaklaşımı için bkz. Jan Zielonka, “Plurilateral Governance in the Enlarged European Union”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 45, No. 1, 2007, s. 187-209.