

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Lizbon Antlaşması ve Türkiye: İlk Değerlendirmeler...

*Nilgün Arısan Eralp
AB Enstitüsü Direktörü*

*TEPAV Değerlendirme Notu
Aralık 2009*

Lizbon Antlaşması ve Türkiye: İlk Değerlendirmeler...

Uzun ve zahmetli geçen bir “referandum/onay” sürecinden sonra Avrupa Birliği (AB), 1 Aralık 2009’da bütünleşme/derinleşme sürecinde önemli bir adım atarak Lizbon Antlaşması’nı yürürlüğe sokmuştur. Lizbon Antlaşmasının çıkış noktası sayılan, 2001 tarihli Laeken zirvesinde, AB liderleri o zamanki adıyla “Avrupa Anayasası” (Anayasal Antlaşma)nın temel hedeflerini şöyle belirlemişlerdi:

- Kuralların basitleştirilmesi
- “Merkez” (Brüksel) ve ulusal hükümetlerin arasındaki güç paylaşımının daha açık bir hale getirilmesi
- Saydamlığın artırılması
- AB’nin seçmenlerine yaklaştırılması.

Bunlardan da anlaşılacağı gibi, AB devlet ve hükümet başkanlarının başlangıçtaki amacı AB içinde var olduğu ileri sürülen “demokratik açığı” olabildiğince kapatmak ve karar alma mekanizmasını daha etkin hale getirmektir. Anayasal Antlaşma’nın bu hedeflere, önceki tüm antlaşmaları yürürlükten kaldırarak, yani “taze bir başlangıç” yaparak ulaşması amaçlanıyordu. Ayrıca Antlaşma’da, AB bayrağı, AB marşı ve simgesi gibi AB sembollerine de atıfta bulunulacaktı.

Ancak 2005 yılında Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarda evet oylarının sayısını geçen hayır oyları ve bu referandumların ardından başlayan tartışma Antlaşma’nın daha mütevazı hale getirilmesini zorunlu kıldı. Öncelikle Antlaşma “Reform Antlaşması” niteliğini kazandı ve 2007 yılında Lizbon’da AB liderleri tarafından imzalandıktan sonra “Lizbon Antlaşması” adını aldı. Lizbon Antlaşması tüm diğer antlaşmaların yerine geçmek yerine Maastricht ve Roma Antlaşmalarına değişiklik getirmekle yetindi ve AB sembollerine yapılan atıflar kaldırılmak zorunda kaldı. Bu durum bazı kesimler tarafından AB üye devlet vatandaşlarının henüz tamamen devletlerüstü bir “AB kimliğini” kabullenmekte zorlandıkları şeklinde yorumlandı.

Her ne kadar uzun ve sorunlu onay ve referandum süreci (2008 yılında İrlanda’daki başarısız referandum da dahil olmak üzere) ortaya görece olarak daha mütevazı bir antlaşma çıkarsa da 1 Aralık 2009’da yürürlüğe giren metnin, gene de “Anayasal Antlaşma’nın “ ruhuna bağlı kaldığı söylenebilir. Bu bağlamda; güçlenen bir Avrupa demokrasisinin, daha etkin ve daha saydam bir karar alma mekanizmasının ve Avrupa vatandaşlarının artan katılımçılığının çerçevesini ortaya koyan Lizbon Antlaşması, AB bütünleşme tarihinde önemli bir dönüm noktası sayılmalıdır. Antlaşma ayrıca AB’ye, uluslararası platformda, ekonomik ağırlığını dengeleyecek bir siyasi güç kazanması için bir potansiyel de sağlamaktadır.

Lizbon Antlaşması Türkiye için ne anlam ifade etmektedir? Her şeyden önce AB’nin geleceğini şekillendirecek önemli reformları içermesi nedeniyle Antlaşma ve uygulama süreci AB ile katılım müzakerelerini yürüten bir ülke tarafından yakından takip edilmelidir. Antlaşma’nın kapsamında reform niteliği taşıyan adımlar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

- “Tüzel kişiliğe” sahip bir AB
- “Tam zamanlı” bir AB başkanı
- İç güvenlik de dahil olmak üzere, “ çifte çoğunluğa ” dayalı, daha saydam, daha adil bir karar alma sistemi
- Daha güçlü bir dış politika temsilcisi
- Yasal olarak bağlayıcı bir “temel hakları şartı”¹
- AB politikalarının hemen hemen tamamına ilişkin kararlarda Avrupa Parlamentosuna Konsey’le eş değer bir yasal rol
- Karar alma mekanizmasında ulusal parlamentolara da söz hakkı
- Yasa tasarısı önerisi sunmada “vatandaşlık inisiyatifi”.

Bütün bu hususların Türkiye’ye olası etkileri konusunda yapılacak bir değerlendirmede göz önüne alınması gereken etkenler konusunda bu aşamada dile getirilebilecek hususlar şunlardır:

- AB’de tam zamanlı bir başkan ve daha güçlü bir dış politika temsilcisi makamlarının yaratılması sonucunda, AB global siyasi arenada daha güçlü bir konuma gelerek ve askeri olmayan güvenlik (soft security) alanındaki gücünü artırarak “Avrupa değerleri”nin etki alanını artırabilirse bu durum bölgesinde “problem çözücü” rolü benimsemiş olan Türkiye’nin işine gelecektir.
- AB Bakanlar Konseyi’nde, vergi, sosyal güvenlik, dış politika, savunma ve yeni üye kabulü konularının dışında 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. Bloke edici azınlık ise en az 4 üye devlet olarak belirlenmiştir. Bu şekilde Türkiye’nin nüfusu nedeniyle AB karar alma sisteminde ağırlık taşıyacağına ilişkin endişeler de en azından bir miktar azalabilir.
- Ulusal parlamentoların yasama sürecindeki rolü az da olsa arttığı için aynı husus – Türkiye’nin nüfusundan dolayı karar alma sürecinde güçlü olacağına dair endişelerde bir miktar azalma olması- Avrupa Parlamentosu için de geçerli olabilecektir. Ulusal parlamentoların karar alma sürecinde rolünün artışı, Türkiye’de AB üyeliği ile egemenlik kaybını eşdeğer gören bazı kesimler açısından da önemli olacaktır.

Bütün bunlara karşın gene de bu aşamada Lizbon Antlaşması’nın Türkiye ve Türkiye-AB ilişkilerine ilişkin geniş bir değerlendirme yapmak, varsayımsal sonuçlara varma riskini taşımaktadır. Bu nedenle Türkiye açısından sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için Lizbon Antlaşması’nın uygulanma sürecinin yakından izlenmesi gerekmektedir.

Lizbon Antlaşması’nın genişleme süreci açısından değerlendirmesine gelince, kısaca Antlaşma’nın bu alanda çok önemli bir değişiklik getirmediği söylenebilir. İnce ayardan geçen 49. maddede, üyelik kriterleri açıkça yer almasa da madde bu değerlere atıfta bulunmaktadır. Bu maddeye göre, Antlaşma’nın 1a maddesinde belirtilen değerlere saygı duyan ve geliştirmeyi taahhüt eden her Avrupa Devleti, Birliğe üye olmak için Konsey’e başvurabilir. Konsey, Avrupa Komisyonu’na danıştıktan ve Avrupa Parlamentosu’nun da mutlak çoğunlukla vereceği onayı aldıktan sonra, oybirliği ile başvuruya

¹ Birleşik Krallık, Polonya ve Çek Cumhuriyeti “Temel Hakları Şartı”nın dışında kalmışlardır.

ilişkin kararını verir. Buna ek olarak, bir ülkenin Birlik'e üyelik müracaatında bulunması halinde ulusal parlamentolara da bildirimde bulunulması gerekecektir. Antlaşmanın 1a maddesinde atıfta bulunan AB değerleri ise insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların hakları da dahil insan haklarına saygıya dayanmaktadır. Bu madde aynı zamanda AB üye devlet toplumlarının niteliklerinin "çoğulculuk, ayrımcılık karşıtlığı, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliği" tarafından belirlenmesi gereğinin de altını çizmektedir.

Görüldüğü gibi Lizbon Antlaşması'nın genişlemeye ilişkin olarak getirdiği yenilik, dolaylı olarak da olsa üyelik kriterlerine atıfta bulunarak bunların yasal temelini güçlendirmesi ve AB üyelik başvuruları konusunda, karar alma sürecinde söz hakkı olmasa da ulusal parlamentolarının üyelik başvuruları konusunda bilgilendirilmesi koşulunu getirmesidir.

Genişlemeye ters bir açıdan bakacak olursak, Antlaşma ile getirilen önemli bir yenilik, Birlik'e üye ülkelere "üyelikten çekilme hakkı"nın tanınmış olmasıdır. Bu kararın nitelikli çoğunlukla Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu'nun da onayı alındıktan sonra verilmesi gerekmektedir. Üyelikten ayrılan bir devletin geri dönebilmesi için, üyelik koşullarını yerine getirmesi ve yeni bir üyenin kabul edilmesi prosedüründen geçmesi gerekmektedir. AB'den çekilme hakkı tamamen yeni bir hak olup Avrupa bütünleşmesi sürecinde anlaşmazlıklara yol açabilme potansiyeline sahiptir.

Onaylanması ve yürürlüğe girmesi çok uzun bir süre alan Lizbon Antlaşması'nın ciddi destekçileri olduğu gibi, Antlaşmaya kapsamlı eleştiriler getirenler de bulunmaktadır. Antlaşmanın AB'nin karşılaştığı sorunlara çözüm getirip getirmeyeceği ve Türkiye'ye etkilerinin neler olacağı konusunda adil bir değerlendirme yapmak için vakit henüz erkendir. İsveç Başbakanı Fredrik REINFELT'in de vurgulandığı gibi "Lizbon Antlaşması kendi başına sorunlara çözüm değildir, ancak sorunların çözümü için kullanılabilir bir 'alet kutusu' niteliği taşımaktadır". Dolayısıyla uygulaması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması'nın AB üye devlet ve aday ülkeleri açısından sağlıklı çalışabilmesi için, vizyon sahibi bir liderlik anlayışına ve kendi iç kamuoyuna duyulanın çok daha ötesinde, çok kapsamlı bir sorumluluk anlayışına ihtiyaç vardır.