

LİZBON SONRASI AB'NİN YENİ KURUMSAL YAPISI VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANINDAKİ YANSIMALARI

Dr. Bahadır YAKUT¹

ÖZET

Lizbon Antlaşması AB'nin anayasal evrimleşmesi bakımından ileri doğru atılmış önemli bir adımdır. Lizbon Antlaşması kurumsal ve karar alma mekanizmaları bakımından ileri sürülen temel eleştirilerin çoğuna pozitif cevap oluşturacak yaklaşımlar getirmiştir. Bu nedenle Parasal birliğe, Ortak Dış ve Güvenlik ve Adalet ve İçişleri Politika alanlarının yolunu açan Maastricht Antlaşması kadar önemlidir.

Çoğunluk oyunun özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki gelişim açısından önemini ifade etmeye gerek yoktur ve oybirliği gereği nedeniyle AB yıllarca gecikmeye veya adalet ve içişleri alanında kilitlenmelere tahammül edecek durumda değildir. Kurumsal parçalanma önemli ölçüde sona erecektir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı bakımından Sütun ayrılıklarının kalkacak olması artan hukuki kesinlik, yeknesak mevzuat, karar alma sürecinde Avrupa Parlamentosunun daha fazla katılımı olduğu kadar, ABAD'ın bu politikalar üzerinde genişleyen hukuki kontrol ve yorumlama yetkisine yol açacaktır. Bu da Avrupalılaştırma sürecine ve ortak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma çabalarının neden olduğu çelişkilere daha kapsamlı, meşru, etkin, şeffaf ve demokratik cevaplar geliştirmeyi kolaylaştıracaktır. Lizbon Antlaşması AİHS'ne AB'nin taraf olmasının yolunu açmış olması ve Temel Haklar Şartına bağlayıcılık vermesi ile güvenlik tedbirleri ile bireysel özgürlükler arasında dengeli bir yaklaşım sergilemektedir.

Anahtar Kelimeler: Lizbon Antlaşması, AB'nin Kurumsal Yapısı, Ortak Karar Usulü, Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, Üçüncü Sütun, Cezai Adli İşbirliği.

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon constitutes a significant move forward in terms of constitutional evolution of the European Union (EU). Lisbon Treaty brought about approaches which constitute responses to the criticisms raised in regard to the institutional structure and decisions making procedure. Therefore, it is important as much as the Treaty of Maastricht which paved the way for the monetary union, Common Foreign and Security Policy and Justice and Home Affairs Policy.

There is no doubt about the significance of the qualified majority voting for the development of area of freedom, security and justice. Institutional fragmentations will come to an end to a large extent. Regarding the area of freedom, security and

¹ Adalet Bakanlığı Tetkik Hâkimi.

justice, the three pillar structure will be abolished. Legal certainty and democratic participation of the European Parliament will increase with the co-decision procedure of the EU. This will facilitate to give comprehensive, legitimate, effective, transparent and democratic responses to dilemmas and complexities imposed by the process of EU integration and establishing common area of freedom, security and justice. The Treaty of Lisbon provides a balanced picture between efficiency of the security measures and freedom of individuals by giving binding effects to the Charter of Fundamental Rights and ensuring legal basis for being a party to the European Court of Human Rights (ECHR) for the EU.

Key Words: The Treaty of Lisbon, Institutional Structure of the EU, Co-decision procedure, the area of freedom, security and justice, Third Pillar, Judicial criminal cooperation.

GİRİŞ

Lizbon Antlaşması İrlanda Referandumunda evet oyunun çıkmasının ardından, İngiltere ve Polonya'nın ardından Çek Cumhuriyeti'nin Temel Haklar Şartı Protokol 30'a koymak istediği çekincelerin kabul edilmesi sonrası onay süreci tamamlanmıştır.² Lizbon Antlaşması onaylanma sürecinin tamamlanmasından sonra 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Eski Belçika Başbakanı Herman Van Rompuy AB Konsey Başkanı ve İngiltere'den AB Ticaret Komiseri Catherine Ashton, Dış İşleri Yüksek Temsilcisi olarak seçilmişlerdir.³ AB Maastricht Antlaşmasından beri, kurumsal yapı ve karar süreçleri bakımından en köklü reformlara sahne olmuştur.⁴ Bu gelişmeler ışığında, yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasının getirdiği yeni reformların analiz edilmesi önemlidir.

Lizbon öncesi, 27 ülke ve 500 milyon nüfusuyla AB, kurumsal yapısı ve karar alma süreçleri yeterince etkin ve işletilebilir olmaması nedeniyle reform arayışları ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, 2001 yılında yayınlanan Nice Antlaşması ekinde "AB'nin Geleceği Deklarasyonu"⁵ ile başlayan

² Official webpage of Europa at http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_en.htm; (Erişim Tarihi:22-12-2009).

³ Özcan, Mehmet, "Yeni AB Konseyi Başkanı Türkiye İçin Ne İfade Ediyor?", Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, www.usak.org.tr/makale.asp?id=1175, (Erişim Tarihi: 22-12-2009).

⁴ Erhan, Çağrı, "Avrupa Birliğinde Bundan Sonra Ne Olacak", Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1182>, (Erişim Tarihi: 31.12.2009).

⁵ Best, Edward, et al, (eds) Rethinking the European Union 2000 IGC 2000 and Beyond, http://aei.pitt.edu/820/01/scop2001_1_1.pdf (Erişim T: 15.12.2009).

süreçte reform çalışmaları, Birliği bir süre meşgul etmiş, Hollanda ve Fransada yapılan referandumlardan sonra başarısız Anayasa girişiminin ardından, 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon Antlaşması ile önemli bir aşamaya gelmiştir.⁶

Anayasal Antlaşma ile daha önce yapılan tüm antlaşmaların tek metin halinde toplanması planlanmıştı. Ancak Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliğinin temelini oluşturan Maastricht (1992) ve Avrupa Topluluğunu Kuran Roma Antlaşmasında (1957) değişiklikler yapılmaktadır.⁷ Lizbon Antlaşması, Anayasal Antlaşmadaki bir çok hükmü koruyan ancak, belirli değişiklikleri de içeren yeni bir AB Temel Antlaşmasıdır. Bu nedenle diğer tüm kurucu antlaşma değişiklikleri gibi bir tadil antlaşmasıdır. Anayasal Antlaşmanın adının anayasa olması ve hukuki niteliğinin uluslararası antlaşma olduğu gerçeğinden hareketle, egemenlik kaybından ve Birliğin federasyona dönüşme ihtimalinden rahatsızlık duyanları rahatlatmaya dönük bazı yüzeysel değişikliklere gidilmiş ve bayrak, marş ve slogana atıf yapan hükümler Lizbon Antlaşması metninden çıkarılmıştır.⁸

Bu çerçevede bu makalede Lizbon Antlaşmasının ortaya koyduğu çerçeve ve AB kurumlarının daha etkin işleyişi için yeterli bir mekanizma sunup sunmadığı ve AB Lizbon Antlaşmasının getirdiği kurumsal yapı ve karar alma süreçleri ile vatandaşları için özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma açısından daha dengeli ve etkin bir mekanizma sağlayıp sağlamadığı sorularına cevap aranacaktır.

1. Lizbon Antlaşmasının Kurumsal Yapıya İlişkin Getirdiği Temel Değişiklikler

Lizbon Antlaşması, demokratik hesap verebilirliğin ve Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinin etkinliğinin geliştirilmesini hedeflemektedir. Bunun yanında genişlemiş Birliğin işleyişine yönelik yasal bir altyapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Lizbon Antlaşması kurumsal yapıya ilişkin çok önemli değişiklikler getirmektedir. Bu değişiklikler,

⁶ IGC 1/1/07 REV 1, Brussels, 5 October 2007.

⁷ Çalışkan, Gökşen, Lizbon Antlaşması, ATAUM e-bülteni, Ekim 2009, s.18.

⁸ Özcan, Mehmet, "Lizbon Antlaşması ile AB Nereye Kadar?" Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, www.usak.org.tr/makale.asp?id=654 (Erişim Tarihi: 31.12.2009); Somek, Alexander, "Post-constitutional Treaty", German Law Journal, Vol. 08, No.12, 2007, s.1121-1132; Baykal, Sanem, Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt 7, No:1, 2007, s.53.

Birliğin işleyişi ve vatandaşların demokratik katılımı açısından çok önemli sonuçlar doğuracaktır.

Lizbon Antlaşmasının Birliğin kurumsal yapısı bakımından getirmiş olduğu temel değişiklikler şöyle sıralanabilir: Birlik tüzel kişilik kazanmış, sütun yapısının arz ettiği parçalı yapı üç sütunun birleştirilmesi ile ortadan kaldırılmış ve karar alma usulünde çifte çoğunluk kuralı⁹ benimsenmiştir.¹⁰

Lizbon Antlaşmasının sağladığı yeni kurumsal yapı ve karar alma sürecinin ve diğer ilgili yeniliklerin getireceği en önemli sonuçlardan bir tanesi demokratik katılım güçlendirilmektedir. Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi arasında ortak karar usulü, olağan yasama usulü olarak teyit edilmiştir. Bu usul Birliğin karar alma mekanizmasına Parlamento-nun ortak karar alıcı olarak dahil edilmesi, Birliğe getirilen eleştirilerden demokrasi eksikliğini gidermeye yönelik olarak atılan önemli bir adımdır. Böylelikle Birlik içerisinde Avrupa Parlamentosunun ve ulusal parlamen-toların yetkilerinin artırılması demokrasi eksikliğini gideren ve hukuk devleti ilkesini ve demokratik katılımı güçlendiren yeniliklerdir. Antlaş-manın demokratik katılım açısından getirdiği yeniliklerden bir tanesi de Birlik vatandaşlarına inisiyatif hakkı verilmiş olmasıdır. Bunun yanında AB içerisinde hukuk devleti ilkesini güçlendirmek suretiyle insan hakları ve özgürlüklerinin korunması mekanizmasını güçlendiren unsurlardan Temel Haklar Şartının tekrar hayata döndürülmesi bu paralelde önemli bir gelişmedir.¹¹

Bu yeni Antlaşma Birliğin kurumsal yapısının işleyişi ve karar mekaniz-masının etkinliğini artıracaktır. Birlik, bu yeniliklerle vatandaşlarının çoğunluğu için önem arz eden uluslar arası terörizm, sınır aşan suçlar gibi global problemlerin üstesinden gelmeyi hedeflemektedir.¹²

⁹ AB Bakanlar Konseyi kararlarında, 2014 yılından itibaren 'çifte çoğunluk' şartının aranması, AB kararlarında üye ülkelerin %55'inin oyu ve AB'nin toplam nüfusunun %65'ine sahip ülkelerinin oyunun gerekli olmasının şart koşulması anlamına gelmektedir.

¹⁰ Üye ülkeler şu anda geçerli olan sisteme göre oylama yapılmasını 2017 yılına kadar talep edebileceklerdir.

¹¹ Miller, Vaughne, "EU Reform: a new treaty or an old constitution?", House of Common Library Research Paper, No.07/64, 24 July 2007; Duff, Guide to the Liz-bon, s.3

¹² Duff, Andrew, "True Guide to the Treaty of Lizbon", www.alde.eu (Erişim Tarihi: 15.12.2009)

Dış politikada AB'nin etkinliğinin artırılması için bir kısım yenilikler öngörülmüştür. AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği makamı oluşturulması ve Yüksek Temsilcinin, AB Dışişleri Bakanları Konseyi'ne de başkanlık etmesi bu çerçevede yapılmış yeniliklerdendir. Bunun yanında altı aylık dönem başkanlıkları yerine, Üye ülkeler tarafından oy birliğiyle 2,5 yıllık süre için bir AB Konseyi Başkanı'nın Seçilmesi öngörülmüştür.

2. Lizbon Antlaşmasının Getirdiği İki Temel Değişiklik

AB, başarısız Anayasa girişiminden sonra, tekrar Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında olduğu gibi tadil antlaşması geleneğine geri dönmüştür. Lizbon Antlaşması 'Anayasa' adını taşıyamamasına rağmen, anayasal karakterli bir Antlaşma olmakla birlikte, daha önceki antlaşmalar gibi bir tadil antlaşmasıdır. Antlaşma, Anayasal bir Antlaşma değil ise de Anayasal Antlaşmanın önemli kazanımlarını devam ettirmiştir.¹³ Bu çerçevede Lizbon Antlaşması Avrupa Birliği Antlaşmasını (AB Antlaşması) ve AT Antlaşmasını tadil etmektedir. Buna ilaveten AT Antlaşmasının ismini ise Avrupa Birliğinin İşleyişi Antlaşması (ABİ Antlaşması) olarak değiştirmektedir.¹⁴ Bu her iki Antlaşma arasında herhangi bir hiyerarşik üstünlük söz konusu değildir.¹⁵ Kurucu Antlaşmalarda yapılan bu tadilatlarla Birliğin demokratik, etkin ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması ve kurumsal işleyişe ilişkin güçlüklerin giderilmesi amaçlanmıştır.

Lizbon Antlaşmasının getirdiği en önemli değişikliklerden biri, 'Avrupa Topluluğu' ve 'Topluluk' ifadeleri 'Birlik' ile yer değiştirmesidir. Diğer bir ifade ile AT sona ermekte ve yerini AB almaktadır. Bununla Anayasal Antlaşmada olduğu gibi, Birliğe tüzel kişilik tanınmaktadır. Tek tüzel kişilik haline gelmiş olması, uluslararası bir sözleşmenin parçası olarak veya uluslararası bir organizasyonun üyesi olarak sözleşme yapma yetkisini ifade etmektedir.

Birliğin parçalı kurumsal yapısı Lizbon Antlaşmasıyla yapılan reformların en önemli gerekçelerinden birini teşkil etmektedir. Önceki sütun yapısına genel hatlarıyla bakacak olursak, bu parçalılığı çok net bir şekilde görebiliriz:

¹³ Duff, "Guide to the Lizbon, s.3

¹⁴ AB Antlaşması Madde 1.

¹⁵ AB Antlaşması Madde 1.

Eski sütun yapısında, Birinci Sütun, Üç Adet Topluluğa tekabül etmektedir. Bunlar sırasıyla; Avrupa Topluluğu (EC); Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM); ve Üçüncü olarak 50 yıl önce oluşturulan ve 22 Temmuz 2002 den beri mevcut olmayan eski Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğudur. İkinci Sütun Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına tahsis edilmiştir. Üçüncü Sütun ise Polis ve ceza işlerinde adli işbirliği başlığı altındaki konulara ayrılmış işbirliği alanıdır.

Gerçekten AB'nin Üç Sütunlu yapısı, Maastricht Antlaşmasıyla ortaya çıkmış ve Lizbon Antlaşmasıyla sona ermiştir. Lizbon Antlaşmasında Birliğe tanınan tüzel kişiliğin antlaşmalarda öngörülen yetkilerin ötesinde, yasama işlemleri yapabileceği ve faaliyet gösterebileceği anlamına gelmeyeceği vurgulanmaktadır.

Lizbon Antlaşması ile Avrupa Toplulukları ve Birliğin üç sütunlu yapısı en azından şeklen ortadan kalkmaktadır.¹⁶ Ancak sütun yapısı ortadan kalkmasına rağmen dış politika alanının hükümetler arası karakteri sürdürülmektedir.¹⁷

3. Lizbon Antlaşmasında Kurumsal Değişiklikler

Anayasal Antlaşmada bulunan Birliğin kurumsal yapısı ve işleyişe ilişkin temel unsurlar, Lizbon Antlaşmasında büyük ölçüde korunmaktadır. Anayasal Antlaşmada olduğu haliyle Komisyon, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı gibi temel kurumların yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri Lizbon Antlaşmasına da taşındığı görülmektedir.¹⁸

Kurumlar

Bu kurumlar Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, AB Adalet Divanı (ABAD), Sayıştay ve Merkez Bankasından oluşmaktadır. Bu kurumlar sınırlı yetki ilkesine tabi olmak üzere Antlaşmada öngörülen prosedür ve koşullara uygun şekilde görevlerini yerine getireceklerdir.¹⁹

Avrupa Parlamentosu

Lizbon Antlaşması ile Parlatentonun üye sayısı 785'ten 750'ye düşecektir. Yeni Antlaşma Parlatentodaki sandalye dağılımı için azalan oran-

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Baykal, "Reform Antlaşması, s.53

¹⁸ Ibid., s.54-55.

¹⁹ AB Antlaşması Madde 9.

tılılık prensibini getirmektedir. Üye ülkelerin Parlamentodaki temsil oranlarına ilişkin nihai karar AB Konseyinde olacaktır. Ayrıca karar alma sürecinde Parlamento'nun ortak karar usulüne ilişkin politika alanları genişleyecektir. Parlamento'nun denetim, danışma, yasama, bütçe ve uluslararası antlaşmaların onaylanması sürecindeki yetkileri ve ağırlığı artmış olacaktır.²⁰ Almanya 96 üyeye, en küçük ülkeler Malta ve Lüksemburg 6 üyeye sahip olacaktır. Ancak üyeler kendi ülkelerinin vatandaşlarını değil, Birlik vatandaşlarını temsil edeceklerdir.²¹

AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi

AB Konseyi üye ülke devlet ve hükümet başkanlarına ilaveten AB Konseyi Başkanı ve Komisyon Başkanının katılımıyla toplanacaktır. Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi de sürece dâhil olacaktır.²² Avrupa Konseyinin Lizbon Antlaşması ile de yasama organı olmama niteliği devam ettirilmektedir.²³ Konsey, ABAD'ın denetimine tabi ancak tam yetkili kurumlarından biri haline gelmiştir.²⁴

Avrupa Konseyi Başkanlığı

AB Konsey Başkanlığı Dönem başkanlığı ile yer değiştirmekte ve ayrıca süre de altı aydan iki buçuk yıla çıkmaktadır. Belirli bir süre dahilinde üye ülkelerin Birliği temsil etmesi yerine Başkanın seçimle iş başına geldiği yeni bir sistem getirilmektedir. AB Konsey Başkanlığının Birliğin temsili açısından daha güçlü bir imaj ve üye ülkelerin iç politik tartışmalarından uzak ve etkin bir yönetim sağlayacağı düşünülmektedir.²⁵

Avrupa Konseyi Başkanı, Avrupa Konseyinin başkanlığını yapmakta toplantılarını organize etmekte ve daha sonra Parlamento'ya rapor etmektedir.²⁶ Uluslar arası platformda AB'yi temsil etmek en önemli görevidir. Altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine zirveleri ve gündemi ha-

²⁰ Ibid., Madde 9a (2); Deklerasyon 4.

²¹ AT Antlaşması Madde 189.

²² AB Antlaşması Madde 9(b).

²³ Baykal, "Reform Antlaşması, s.55

²⁴ ABİ Antlaşması Madde 230.

²⁵ Spyrou Blavous, et al., "A President for the European Union: A New Actor in Town?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 45, No.2, 2007, s.231-252; Çalışkan, Gökşen, Lizbon Antlaşması, s.19.

²⁶ AB Antlaşması Madde 9b; Deklerasyon 6.

zırlamak üzere ikinci defa yenilenebilir şekilde ve en fazla beş yıl olmak üzere nitelikli oy çokluğu ile seçilmesi öngörülmüştür.²⁷

Komisyon ve Komisyon Üye Sayısı

Komisyon Başkanı Parlamento tarafından seçilecektir. Adaylar Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Parlamentosuna önerilecek ve nitelikli oy çokluğu ile seçilecektir.²⁸ Komisyon Başkanının Parlamento tarafından seçilmesi de bu AB kurumunda tarafsızlığı ile politik tartışmaları beraberinde getirme ihtimali bulunmaktadır.²⁹ Komisyonun Başkan Yardımcısı olan Dış İşleri Yüksek Temsilcisi de dahil tüm Komisyon üyelerinin Parlamento tarafından onaylanması gerekecektir.³⁰ 2014 yılına kadar her devletten bir üyeyle beş yıllık dönemlerle çalışacak Komisyon, 2014 sonrası Avrupa Konseyi aksi yönde karar vermedikçe üye ülkelerin sayısının 2/3 sine düşecektir. Üye ülkeler arasında eşitliği sağlamak amacıyla rotasyon sistemi uygulanacak ve üye ülkelerin coğrafi büyüklükleri ve nüfusları göz önünde bulundurularak seçilecektir. Ancak sistemin işleyiş esasları daha sonra düzenlenecektir.³¹

Komisyonun yetki ve görevlerinde önemli bir değişiklik söz konusu olmamakla birlikte 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 mevcut konumu önemli ölçüde devam ettirmektedir.³²

Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi

Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama işlevini ve bütçe yapma görevini yapmaya devam edecektir.³³ Kararların nitelikli oyçokluğu ile alınması öngörülmüştür. Bakanlar Konseyi Genel İşler Konseyi ve Dışişleri Konseyi adı altında ayrı yapılar halinde toplanacak; bunlara daha sonra yenileri eklenebilecektir. Genel İşler Konseyi bir nevi Yasama Konseyi olarak faaliyet gösterecektir. Bakanlar Konseyinin Baş-

²⁷ Baykal, "Reform Antlaşması, s.55

²⁸ AB Antlaşması Madde 9d(7); Deklerasyon 6 &11.

²⁹ Çalışkan, "Lizbon Antlaşması, s.18.

³⁰ AB Antlaşması Madde 9e.

³¹ Ibid., Madde 9d (5); Deklerasyon 10.

³² AB Antlaşması Madde 9(d).

³³ Ibid., 9(c)

kanlığı Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi tarafından yürütülecektir.³⁴ Bakanlar Konseyinin yetki ve görevlerinde önemli bir değişikliklik olmamıştır.

Dış İşleri Yüksek Temsilcisi

Birliği güvenlik ve dışışleri konusunda uluslar arası alanda temsil edecek çift görevli Dış İşleri Yüksek Temsilcisi Dış İşleri Konseyine başkanlık edecektir. Dış İşleri Yüksek Temsilcisi Komisyon Başkanı ile anlaşma halinde Avrupa Konseyi tarafından nitelikli oy çokluğu ile atanacaktır.³⁵ Yüksek Temsilci tarafından başkanlık yapılan Dışışleri Bakanları Konseyi haricinde diğer sektörel Konseylere 18 ay boyunca üç üye ülkeden oluşan ekipçe başkanlık yapılacaktır.³⁶

Anayasal Antlaşmada öngörülen Birlik Dışışleri Bakanı makamı Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi olarak değiştirilmiştir. Üye ülkeleri rahatsız eden Dışışleri Bakanı terimi terk edilmiştir. Dış politika konusundaki yetkinin temel olarak üye ülkelerin elinde olduğu ve bu konudaki usulün kendine özgü niteliği de ayrıca vurgulanmaktadır.³⁷

Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını yürütecek olan Yüksek Temsilci, aynı zamanda, Komisyon Başkan yardımcılarında biri olacaktır. AB'nin dış politikasının tek elden ve tek sesle, eşgüdümlü biçimde yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak bu hedefin gerçekleşmesi AB Konsey Başkanı, Komisyon Başkanı, ve Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi şeklindeki çok başlılığın devam etmekte olduğu göz önüne alınırsa bunun kolay bir hedef olmadığı ortaya çıkacaktır. Üye ülkelerin başbakan ve dışışleri bakanlarının ağırlıkları devam edecek, sadece bu kurumsal yapı değişikliği sayesinde tutarlı ve tek sesli bir AB dış politikası oluşturup yürütme hedefinin gerçekleşmesi kolay olmayacaktır.³⁸

³⁴ Baykal, "Reform Antlaşması, s.56.

³⁵ AB Antlaşması Madde 9e; Deklerasyon 6.

³⁶ Ibid., 9c(9), ABİ Antlaşması Madde 201b; Deklarasyon

³⁷ Brendan, Donnelly, "The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?", Federal Trust Policy Commentary, October 2007.

³⁸ Özcan, Mehmet, "Yeni AB Konseyi Başkanı; Graham, Avery, "The new architecture for EU foreign policy", European Policy Centre, The people's Project? "The EU Treaty and the prospects for further integration", EPC-Challenge Europe, No.17, December 2007, s.17-25; Baykal, Reform Antlaşması, s.58.

ABAD/Birlik Mahkemelerinin Görev Alanı

Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD) yargısal yetki alanı ortak dış ve güvenlik politikaları haricinde Birliğin tüm faaliyet alanlarına genişletilmiştir.³⁹ Hatta Birlik Mahkemelerinin usul kurallarına ilişkin bir ihlal veya yetki ihtilafı söz konusu olması durumunda ODGP alanında da denetim yetkisi bulunmaktadır. Mahkemenin sınırlayıcı işlemlere karşı başvuruları inceleme ve uluslararası anlaşmalar hakkında görüş belirtme görevinde bulunmaktadır.⁴⁰ Öngörülen antlaşma Mahkemenin aksi yön-
deki görüşüne göre değiştirilmedikçe veya gözden geçirilmedikçe antlaş-
ma yürürlüğe girmeyebilir.⁴¹

Değişikliklerden bir tanesi de hukuk sözcüsü sayısının sekizden onbire çıkarılmasıdır.⁴² Bunun yanında gerekli görüldüğünde Parlamento ile anlaşarak, Patent mahkemeleri gibi ihtisas mahkemeleri kurulabilir.

Yargısal kontrol, hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve güvenceye kavuşması açısından hayati öneme sahiptir. Bu husus özellikle özgürlük, güvenlik ve adalet alanını ele alan uluslararası politikalar çerçevesinde geçerlidir. Çünkü bu ulusal hukuk sistemlerine hapsedilmiş kişi-devlet ilişkilerinin daha ötesine giden bireylerin statüleri üzerinde bazı yansımaları zorunlu kılmaktadır. Lizbon öncesi düzenlemeye göre, ATAD'ın yargısal kontrol yetkisi, polis ve cezai meselelerde adli işbirliğine ilişkin mevzuatın incelenmesi ve yorumlamasını kapsamamaktadır.⁴³

Buna karşılık Lizbon Antlaşmasıyla sağlanacak yeni kurumsal yapı, prensip olarak ABAD'a özgürlük, güvenlik ve adalet alanıyla ilgili AB mevzuatının geçerliliğine ilişkin genel yargısal inceleme ve yorumlama yetkisi vermektedir. Bu yeni düzenleme, AB için önemli ölçüde yargısal kontrol ve güvence sağlayacaktır.⁴⁴

Lizbon Antlaşmasında ABAD'ın yargısal kontrol yetkisini revize eden Başlık IV'te adalet ve içişleri alanına ilişkin özel bir referans yapılmamıştır. Bu nedenle ABİ Antlaşması madde 240 b'de öngörülen sınırlama çerçevesinde ABAD'ın normal yargısal kontrol yetkisi geçerli olacaktır:

³⁹ AB Antlaşması Madde 9f & 11 (1).

⁴⁰ ABİ Antlaşması Madde 240a.

⁴¹ ABİ Antlaşması Madde 188n (11).

⁴² Deklarasyon 38.

⁴³ Carrera, and Guild, "No Constitutional Treaty? s. 223-240; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 1.

⁴⁴ Ibid.

ABİ Antlaşması Bölüm 3 Başlık Kısım 4 ve 5 hükümleri özgürlük, güvenlik ve adalet alanı politikaları ile ilgilidir. Bu hükümlere göre, ABAD'ın üye ülkelerin polis veya diğer kolluk birimlerinin yürüttüğü operasyonların geçerliliği veya orantısallığının yargısal kontrolüne ilişkin yetkisi yoktur. İç güvenliğin, hukuk ve düzenin sağlanması sorumluluğu üye ülkelere aittir. Bu sorumlulukların yerine getirilmesine ilişkin ABAD'ın herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

ABAD'ın yetkisine ilişkin bu sınırlama Anayasal Antlaşmanın madde III-377'deki düzenlemeyle paralellik arz etmektedir ve ceza hukuku ve polis işbirliği konusunu kapsamaktadır. Lizbon Antlaşmasıyla, AB Antlaşması madde 35 ve AT Antlaşması madde 68'deki adalet ve içişleri konusundaki ATAD'ın yetkisi üzerindeki sınırlandırmalar ortadan kaldırılmıştır. İngiltere, İrlanda ve Danimarka, Mahkeme'nin yetki kapsamı konusundaki mevzuata koyacakları çekince ile Mahkemenin yetki kapsamı dışında kalabilirler.⁴⁵

Mahkemenin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı konusundaki Lizbon öncesi çok sınırlı yetkisi, Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden önce kabul edilen Üçüncü Sütun mevzuatı bakımından, Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonraki beş yıl süreyle devam ettirilecektir. Ancak bu düzenleme, beş yıllık geçiş süreci içinde kabul edilmiş mevzuat için geçerli değildir.⁴⁶

Lizbon Antlaşmasıyla, AB hukukunun üstünlüğü teyid edilmiştir.⁴⁷ İhlallerin artması durumunda, Üye ülkelerin, Mahkeme ve Komisyonun para cezası uygulama yetkisine ve yeterli kanun yolu bulunmasına ilişkin güvenceleri sağlaması gerekir. Mahkeme yetkilerinin fikri mülkiyet hakları konusunu da kapsamına dahil edilmesinin oybirliğiyle kabul edilmesi gerekmektedir.⁴⁸

Lizbon Antlaşmasının Türkiye Açısından Doğuracağı Muhtemel Sonuçların Değerlendirilmesi

Lizbon Antlaşması, AB'nin ekonomik veya siyasal bütünleşme bakımından mükemmelliği temsil etmemekte ancak yeni ve daha gelişmiş bir aşamaya işaret etmektedir. Bu çerçevede kurumsal yapı ve karar alma

⁴⁵ Peers, Steve, "EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3 JHA Provisions", (2007), Statewatch analysis, s.2

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Deklarasyon 17.

⁴⁸ AB İşleyişi Antlaşması 229a.

mekanizmalarına ilişkin düzenlemeler AB entegrasyonundaki gelişmelere paralel olarak daha da gelişeceği söylenebilir.

Birliğin kurumsal yapısı ve karar alma süreçlerinin daha etkin hale gelmiş olması ve kurumsal yapının 12 üyeden 27 üyeye göre revize edilmiş olması AB'nin Türkiye'nin üyeliğini hazmetme kapasitesini artırmıştır. Ancak Türkiye'nin üyelik aşamasına gelmesi durumunda Lizbon Antlaşmasının da yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Türkiye ile yürütülen müzakerelerin üyelikle sonuçlanma ihtimali açısından, AB'nin kurumsal işleyiş ve karar alma mekanizmaları bakımından sorunların Lizbon Antlaşmasıyla çözülmesi önemli bir aşamayı teşkil etmektedir. Türkiye'nin üye olması durumunda, Lizbon Antlaşması ile kurumsal yapıdaki değişiklikler ve karar alma mekanizmalarındaki kangren olmuş sorunları çözülmüş ve eskisine göre nispeten daha iyi işleyen bir Birliğe katılmış olacaktır.

Türkiye açısından ortaya çıkan sonuçlara göz atacak olursak. Temel Haklar Şartının bağlayıcı hale gelmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Birliğin taraf olmasının yasal zeminin halledilmiş olması Birlik açısından dışsal yargısal kontrole tabi olmayı kabul etmesi sonucunu getirirken, ülkemiz açısından insan hakları meselesinin AB üyelik sürecinde önemini artıracak olduğunun altının çizilmesi gerekir. Dolayısıyla bu mesele daha net bir baskı aracı olacaktır ve bu konudaki yükümlülüklerimizi daha da önemli hale getirecektir.

Ulusal Parlamentoların rollerinin artması demokrasi eksikliğinin belirli ölçüde giderilmiş olması Türkiye'nin üyeliği gerçekleşirse Türkiye'nin Birlik içerisinde ki etkinlik ve gücü açısından daha pozitif ve egemenlik devri konusundaki tereddütleri giderme açısından daha güven vericidir.

Türkiye nüfusun fazlalığı ve AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun oluşumunda daha güçlü bir şekilde temsil edilecek olması nedeniyle imtiyazlı ortaklık gibi önerilerin daha güçlü bir şekilde seslendirilmesine neden olabilir. Ancak Türkiye, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdikten sonra eski kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinden kaynaklanan sorunların sona ereceği ve Aynasal Antlaşmanın reddedilmesiyle ortaya çıkan, AB açısından önemli bir kilitlenmenin açılmış olması nedeniyle, daha kendine güvenen, AB değerlerini kendi halkı için isteyen tutarlı bir müzakere süreci takip edilmesi önemlidir.

4. Lizbon Öncesi ve Sonrası AB'nin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Oluşturma Amacı

Avrupa Birliği'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma amacı açısından muhtemel sonuçları konusunda, AB'nin bu alanda önemli bir aktör olarak ortaya çıkışı son 20 yılın en kayda değer gelişmelerinden birisi olduğu söylenebilir. 1990'ların başından beri bu gelişmenin sıra dışı adımlarını atmak, Avrupa Konseyi, TREVI süreci ve Schengen tarafından oynanan öncü rolleri olmadan atmak mümkün olmayabilirdi. Artan uluslararası güçlükler, ekonomik entegrasyonun yayılma etkisi, belirli ulusal problemlerin Avrupa arenasına taşınmasındaki ulusal menfaatler ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanında tanınan yetkiler ile birlikte başlıca politik proje olarak ortaya çıkış sebeplerinin birleşimi bu hızlı gelişimin başlıca itici gücünü oluşturmaktadır. Bu dinamikler muhtemelen özgürlük, güvenlik ve adalet alanını ileri doğru sürüklemeye devam edecektir. Ekonomik entegrasyonun yayılma etkisi hâlihazırda zirve yapmış olabilir. Ancak organize suçlar, terörizm, yasa dışı göç gibi olguların sınır ötesi güçlükleri artmaya devam etmektedir. AB üyesi ülkeler bu alanda çözmek istedikleri, en azından Avrupa seviyesine taşımak suretiyle etkisizleştirmek istedikleri belirli ulusal problemlerle karşı karşıya kalmaya devam etmektedirler. Bununda ötesinde devlet ve hükümet başkanlarının başkentlerden, Avrupa Komisyonundan sürekli gelen yasama önerileriyle öncülük görevi yaptığı ve çok çeşitli izleme mekanizmalarıyla desteklediği özgürlük, güvenlik ve adalet alanı kendi dinamiğini ortaya çıkarmaktadır.⁴⁹

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı inşası projesinde başlıca gelişimi Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ve 1999 Avrupa Konseyi'nin Tampere Zirvesinde aldığı kararlar oluşturmaktadır. Bu dönemde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yumuşak hukuki enstrümanlardan daha etkili hukuki enstrümanlara geçişle birlikte, özgürlük, güvenlik ve adalet alanını daha gerçekçi bir zemine oturtacağı beklentisini karşılamak için bir çok yeni inisiyatif başlatılmıştır.⁵⁰ Ancak Lizbon öncesi yapının karmaşık, muğlâk ve yeterince şeffaf olmaması, eski Birinci ve Üçüncü Sütun ayrımının sonucudur.⁵¹

⁴⁹ Mitsilegas, et al., *The European Union and Internal Security*, s.161

⁵⁰ *Ibid.*, s.162

⁵¹ Den Boer, Monica, "The European Convention and its Implications for Justice and Home Affairs Cooperation", in Apap, J., (ed), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

Eski yargısal kontrol yetkisi sınırlıdır ve politik alana çok fazla inisiyatif kalmaktadır. Etkinlik, demokrasi ve yargısal kontrol gibi konulara ilişkin yetersizlik argümanları sütun yapısının gözden geçirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktaydı.⁵²

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma, Amsterdam Antlaşmasından beri AB entegrasyonunun bir amacı olarak görüldüğü için, kısa denebilecek bir zaman süreci içinde, organize suçlarla ve yasa dışı güçle mücadeleleyi amaçlayan çok fazla sayıda hukuki enstrümanın kabul edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu tedbirler AB ve AT'nin bu alandaki yetkilerinin önemli ölçüde genişlemesinin yansımasıdır. Bu suçun önlenmesi gibi tüm yeni yetki alanları ve karşılıklı tanıma gibi yeni prensipleri olduğu kadar, AB çapında yeni suçların kabul edilmesi, adli işbirliği alanında Eurojust gibi yeni kurumların kurulması ve polis işbirliğinin geliştirilmesi gibi alanlarda yetki alanlarında yeni meseleleri de kapsamaktadır. Yeni hukuki tedbirlerin genişletilmesi ve güçlendirilmesi, özellikle harmonizasyon bakımından bu alandaki paralel uluslararası inisiyatifler göz önüne alınarak Maastricht Antlaşması altında benimsenmiş ortak eylemlerin çok detaylı hükümler içeren çerçeve kararlarla yavaş yavaş yer değiştirmesi yoluyla yansımıştır. Bundan başka Amsterdam Antlaşmasının sağladığı geniş hukuki temel kapsamlı hukuki tedbirleri içerir şekilde ve yaygın biçimde kullanılmıştır.⁵³ Lizbon Antlaşması ile özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma konusunda Amsterdam Antlaşması karar verme prosedürü Maastricht Üçüncü Sütunundan kendine özgü (*sui generis*) bir Topluluk alanına doğru geçiş yapmıştır.⁵⁴

Bu gelişmeler AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı modelinin evrimleşmesi ile AB çapında suçların varlığı ile bağlantılı olarak AB ceza hukukunun ortaya çıkışı ve sivil toplum, kolluk kuvvetleri ve adli işbirliğinin kolaylaştırılması vasıtasıyla kontrolün yoğunlaştırılmasını birbirleriyle irtibatlamaktadır. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı inşasının odağında yer alan sınır aşan suçlarla mücadele, sağlanan güvenlik vasıtasıyla meşrulaşan etkin mücadele tedbirleri tehdit olarak algılanan hususlara karşı

⁵² De Hert, Paul, "Division of Competencies between National and European Levels with regard to Justice and Home Affairs", in Apap, J., *Justice and Home Affairs in the EU*, Edward Elgar Publishing, 2004, s.93

⁵³ Mitsilegas, et al., *The European Union and Internal Security*, s.162

⁵⁴ Den Boer, M., "The Incorporation of Schengen in to the TEU: A Bridge too Far?", in Monar, J., and Wessels, W., (eds), *The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union*, London: Continuum, s.297-319.

etkinliği sağlamak üzere sürdürülmektedir. Bu yaklaşım AB'nin temel özelliğini güvenli Avrupa olarak güçlendirmekle kalmayacak, güvenlik ve özgürlük arasındaki dengenin yeniden belirlenmesi girişiminde, aynı zamanda tüm üye ülkelerde korunan temel hukuki prensipleri ve insan haklarını zayıflatabilecekken,⁵⁵ Temel Haklar Şartının bağlayıcılığının kabul edilmesi ve AİHS'e taraf olma bu ihtimale cevap olarak ortaya çıkmıştır.

AB'nin yürürlükteki özgürlük, güvenlik ve adalet politikaları açısından problemlerin giderilmesi için yasama süreci bakımından üye ülkeler ve Komisyonun inisiyatif hakkının sonuç getirecek mevzuat önerileri getirme, şeffaf bir karar verme süreci, Avrupa ve ulusal parlamentolar tarafından tam anlamıyla demokratik kontrolün yanında, ATAD tarafından tam anlamıyla bir yargısal kontrol mekanizması kurulmasını gerektirmekteydi ve Lizbon Antlaşması ile bu sağlanmaktadır. AB'nin yeni adalet ve içişleri politikalarında demokratik denetim ve yargısal kontrol, supranasyonel yetkilere karşı kamuoyu güvenini sağlamak için gerekli olan açıklık ve şeffaflık, AB vatandaşlarının temel haklarını korumak için hayati öneme sahiptir.⁵⁶

Özellikle ABD'de 11 Eylül saldırısından sonra bozulan özgürlük, güvenlik ve adalet kavramları arasındaki dengenin yeniden kurulması kabul edileceği gibi güç bir iştir. Güvenlik konusundaki endişeler, AB'nin Temel Haklar Şartında da yeniden vurgu yapılan, en baştaki özgürlük ve adalet anlayışına dayandırılabilirse riske girmeden yeterli bir şekilde dengelenebilir. AB'nin terörist tehditler nedeniyle güvenlik mülhazalarının özgürlük, güvenlik ve adalet alanı inşası çabalarında, özgürlük ve adalet yaklaşımlarını gölgede bırakmaması ve güvenlik lehine daraltmaması gerektiğinin farkında olması gerekir. Aksi halde karar sürecinden ve sonuçlarından kaynaklanan problemlerden dolayı meşruluğunun daha fazla sorgulanmasına neden olabilir.⁵⁷

AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanı inşası projesi açısından, terörizm ve organize suçlardaki tırmanış, güvenliği riske etmenin yanında, aynı zamanda, bazı fırsatlarda sunmaktadır. Bu alanda, ABD ile dış ilişkilerde atılan adımlar ivme kazanmıştır. Avrupa Tutuklama Müzakeresinin oluşturulması, cezai meselelerde adli işbirliği konusunda karşılıklı tanı-

⁵⁵ Mitsilegas, et al., *The European Union and Internal Security*, s.162

⁵⁶ Ludford, a.g.m., s.30

⁵⁷ Mitsilegas, et al., *The European Union and Internal Security*, s. 164

manın daha yaygın kullanılmasının yolunu açmıştır. Karar verme kapasitesindeki eksikliklerin daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmış olması, nitelikli çoğunluk oyu da dâhil olmak üzere önce Anayasal Antlaşmada ve bu süreç kesintiye uğradıktan sonra da Lizbon Antlaşmasında, yeni reformlara girişme konusundaki istekliliği artırmıştır ve reform yapılması sonucunu doğurmuştur. İddialı amaçlar ve kurumsal karar alma kapasitesinin daha iyi bir dengeye kavuşturulması özgürlük, güvenlik ve adalet alanının güvenilirliğine büyük ölçüde katkı sağlayacaktır.⁵⁸

5. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Oluşturma Amacı Açısından Önemli Gelişmeler

Temel Haklar Şartının Bağlayıcı Hale Gelmesi

Medeni haklar, siyasi haklar ve sosyal haklar içeriğini oluşturmaktadır. Temel Haklar Şartı Antlaşmaların metnine dahil olmasa da, Antlaşmalar gibi bağlayıcı hale gelmekte ve aynı hukuki değere sahip olmaktadır.⁵⁹ Şart Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanları tarafından genel kurulda resmî bir şekilde ilan edilmiş ve 12 Aralık 2000 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Temel Haklar Şartının uygulanmasına ilişkin Protokol 30 İngiltere, Polonya için özel bir kısım çekince tedbirleri öngörmektedir.⁶⁰

Lizbon Antlaşması ile yapılan yeni düzenleme ile Temel Haklar Şartına bağlayıcı nitelik verilmektedir. Böylelikle Birliğin Temel Haklar Şartının hukuki statüsü çevresinde yapılan tartışmalar üye ülkelerin çoğunluğu için çözümlenmiş olacaktır.⁶¹ AB Antlaşması yeni madde 6, 2004 Hükümetlerarası Konferans'ta kabul edildiği gibi Lizbon Antlaşması ile revize edilen AB Antlaşması madde 6 ile Temel Haklar Şartına çapraz referans yapmaktadır.⁶² Lizbon Antlaşması⁶³ üye ülkeler için olduğu kadar

⁵⁸ Ibid., s.165

⁵⁹ AB Antlaşması 6 (1); Deklerasyon 1.

⁶⁰ Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights to Poland and to the United Kingdom; Deklerasyon 61&62.

⁶¹ AB Temel Haklar Şartı, OJ C-364/1, 7 December 2000; Komisyonun Temel Haklar Şartına ilişkin Bildirisi, COM(2005),172 Final, Brussels, 27 April 2005. Ward, Angela, and Peers, Steve, *The European Charter of Fundamental Rights*, Oxford: Hart Publishing, 2004.

⁶² 2007 Brüksel Zirve Sonuç Kararı para. 9; bkz. Birliğin Temel Haklar Şartı madde II-61, II-114. bkz. Guild, Elspeth, "The Variable Subject of the EU Constitution, Civil Liberties and Human Rights", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, No:4, s. 381-394.

⁶³ Kurpas, "The Treaty of Lizbon, s.3

Birlik kurumları, Birlik organları, kurum ve kuruluşları için Birlik hukukunu uyguladıkları zaman Temel Haklar Şartını hukuki olarak bağlayıcı hale getirmektedir.⁶⁴ Temel Haklar Şartı, Antlaşma metnine doğrudan dâhil edilmemiştir.⁶⁵ Bu da üye ülkeleri ve AB aktörlerini tüm aktivite alanlarında ve özellikle özgürlük, güvenlik ve adalet alanında temel haklara tümüyle saygılı olunması açık yükümlülüğü altına koymaktadır. Aynı zamanda bu politikaların yasama faaliyetleri ve pratik uygulanması esnasında temel haklara saygı yükünü üzerlerine yüklemektedir. Son olarak Şartın bu hali özgürlük, güvenlik ve adalet alanının özgürlük boyutunu güçlendirecektir.⁶⁶

AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Taraf Olma Yolunun Açılması

AB Antlaşmasının 6/2 maddesi, AB'nin 1950 Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesine (AİHS) taraf olacağını ifade etmektedir. Maddenin devamında, taraf olmanın Birliğin antlaşmalarda belirlenen yetkilerini etkilemeyeceği belirtilmektedir. AB perspektifinden AİHS'ne nihai katılım Konseyde oybirliğini ve üye ülkelerin de onayını gerektirmektedir. Bununla birlikte AB'nin AİHS'ne katılımı tek taraflı bir işlem değildir. Bu adımın atılabilmesi için AİHS'nin 47 imzacı ülkesinin tamamının bu katılımı kabul etmesi ve Sözleşme metninde belirli değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir.⁶⁷

Bunun da ötesinde, AİHS tarafından güvence altına alınan temel haklar, üye ülkelerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklandığı için, AB hukukunun temel prensipleri olarak değerlendirilmeye devam edecektir. AİHS'ne katılım üye ülkelere Avrupa Konseyi çerçevesinde üstlendikleri yükümlülük ve taahhütlerini hatırlatmak için önemli bir fırsat sağlayacak-

⁶⁴ Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 1.

⁶⁵ Kurpas, "The Treaty of Lizbon, s.3.

⁶⁶ Guild, Elspeth, and Carrera, Sergio, "The Hague Programme & the EU's Agenda on Freedom, Security and Justice' Delivering Results for Europe's Citizens?", CEPS Commentary, 7 July 2006, Brussels.

⁶⁷ Cf. Steering Committee on Human Rights (CDDH) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Study of technical and legal issues of a possible EU/EC accession to the European Convention on Human Rights, DG II(2002) 006, 28.06.2002.

tır. AİHS, Temel Haklar Şartı ve ulusal anayasalar arasındaki ilişkilerin hukuki sonuçlarına dikkat edilmesi gerekecektir.⁶⁸

Lizbon Antlaşması Avrupa Birliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine katılımı konusunda yeni bir yasal temel oluşturmuştur. Konsey bu konuda Avrupa Parlamentosunun ve üye ülkelerin onayı ile ve oybirliği ile karar verecektir.⁶⁹

AB Vatandaşlığının Teyidi ve Geliştirilmesi

AB vatandaşlığı kavramı bir kez daha teyid edilmiştir ve belirli ölçüde geliştirilmiştir.⁷⁰ Vatandaşların ABAD'a başvurma hakları genişletilmiştir.⁷¹ Vatandaşlara önemli sayıda üye ülkeden en az 1 milyon imzayla Komsiyondan özel bir inisiyatif başlatma hakkının verilmesiyle katılımcı demokrasi güçlendirilmiştir.⁷²

Yetki Konusunun Daha Açık Hale Getirilmesi ve Kesinleştirilmesi

Üye ülkeler tarafından Birliğe verilen yetkilerin daha açık ve kesin bir şekilde sınırları belirlenmiştir.⁷³ AB'nin yetkileri⁷⁴, her halükarda Antlaşmalar tarafından açıkça atfedilen yetki alanları ve yetki çeşitleri ile sınırlıdır. Tam yetki verilmeyen alanlarla ilgili yetki kullanımı subsidiarite (yetki ikamesi veya hizmette yerellik ilkesi) ve orantılılık ilkeleri çerçevesinde belirlenir. Subsidarite ilkesinin bölgesel ve yerel boyutları da kabul edilmiştir.⁷⁵

⁶⁸ De Schutter, Olivier, "Division of Tasks between the Council of Europe and European Union in the promotion of Human Rights in Europe: conflict, competition and complementarity", (2007), Working paper series: REFGOV-FR-11, 15.1.2007; Curtin, Deirdre, and Peers, Steve, (eds), Joint Submission by the Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law, (2002), Utrecht and London the Immigration Law Practitioners Association, Statewatch and the European Council of Refugees and Exiles to Working Group.

⁶⁹ Article 6 (2) TEU and the Protocol on the Accession of the Union to the ECoHR; Declaration 2.

⁷⁰ AB Antlaşması Madde 8 & ABİ Antlaşması Madde 17.

⁷¹ ABİ Antlaşması Madde 230 (4).

⁷² AB Antlaşması Madde 8b & AB İşleyişi Antlaşması Madde 21.

⁷³ ABİ Antlaşması Madde 2a-2e ve Paylaşılan Yetki Konusundaki Protokol.

⁷⁴ Birlik üç çeşit yetki kullanmaktadır. Bu yetki çeşitleri münhasır, paylaşılan, tamamlayıcı ve destekleyici şeklinde sınıflandırılmaktadır. Münhasır yetki, politika alanlarından AB'nin münhasıran yetkili olduğu alanlar kast edilmektedir. Paylaşılan yetki alanı ise AB ile üye ülkelerin ortaklaşa yetkili olduğu politika alanlarını kapsamaktadır.

⁷⁵ AB Antlaşması Madde 3b.

Esneklik Hükümleri

Birliğe hedeflerini gerçekleştirmek için Antlaşmaların hâlihazırda vermediği yetkileri elde etmesine yarayan esneklik hükümleri mevcuttur.⁷⁶ Yetkilerinin artırılabilmesi mümkün olduğu gibi azaltılabilmesi de mümkündür.⁷⁷ Üye ülkeler Birlikten ayrılmak hakkını kazanmışlardır.⁷⁸

Karar Alma Prosedürü

Lizbon Antlaşmasında “olağan yasama usulüne” referans verilmiş olduğu durumlarda, bu Komisyonun önerisi, Konseyde nitelikli çoğunluk oyu ve Avrupa Parlamentosunun da ortak karar alma yetkisini içeren ortak-karar alma usulünün uygulanacağı anlamına gelmektedir. Yine Konseyin karar verme usulüne referans verilmemişse nitelikli çoğunluk oyu şartının uygulanacağı anlamına gelmektedir.⁷⁹

Prencip olarak Lizbon Antlaşması ABİ Antlaşmasında yaptığı düzenleme ile yüksek derecede etkinlik, hukuki kesinlik, hesap verilebilirlik ve demokratik kontrolü sağlayacak gelişmiş bir karar usulü yaratmaktadır.⁸⁰ ABİ Antlaşması açısından en önemli değişiklik ortak karar ve nitelikli çoğunluk oyunun yangınlaştırılmış olmasıdır.⁸¹ İlk olarak karar verme süreci bakımından olağan yasama usulü olarak adlandırılan özgürlük, güvenlik ve adalet alanında standart karar verme usulü, Komisyonun inisiyatif hakkı ve Konseyde nitelikli çoğunluk oyunu gerektiren ortak karar alma prosedürüdür.⁸² Bu yolla Anayasal Antlaşma tarafından önerilen değişiklik geçerlilik kazanmış olacaktır.⁸³ Bu yüzden ortak karar alma usulü, mevcut durumun aksine, Polis ve Cezai Meselelerde Adli İşbirliği, Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu, AB vatandaşı olmayanların vize işlemleriyle ilgili hususlar ve vize formatlarının uyumlaştırılmasının sağlanmasına ilişkin kurallara uygulanacaktır.⁸⁴ Bu değişiklikten en çok etkilenecek alanlardan biri adalet ve içişleri alanıdır. Fa-

⁷⁶ ABİ Antlaşması Madde 308.

⁷⁷ AB Antlaşması Madde 48 (2); Deklerasyon 18.

⁷⁸ Ibid., Madde 49a.

⁷⁹ Peers, “EU Reform Treaty Analysis I, s. 2

⁸⁰ Carrera, and Geyer, “The Reform Treaty& Justice and Homeaffairs, s. 3

⁸¹ Kurpas, “The Treaty of Lizbon, s.7

⁸² ABİ Antlaşması madde 251.

⁸³ Antlaşma III-396.

⁸⁴ Carrera, and Geyer, “The Reform Treaty& Justice and Homeaffairs, s. 3

kat aynı zamanda olağan yasama usulünden kısmen veya tamamen etkilenecek birçok alan bulunmaktadır.⁸⁵

Lizbon Antlaşmasının Tercih Ettiği Mevzuat Çeşitleri

Lizbon Antlaşmasıyla mevzuat çeşitlerinin önceki sütun ayrımlarına göre farklı mevzuat isimleri ortadan kalkacak ve ortak bir bilimsel adlandırma söz konusu olmaktadır.⁸⁶ Lizbon Antlaşması, Avrupa Topluluğunun önceki tüzük, direktif ve karar şeklindeki geleneksel mevzuat isimlerini muhafaza etmektedir.⁸⁷ Eski AB Üçüncü Sütun mevzuat isimleri olan *çerçeve karar*, *sözleşme*, *karar* ve *ortak tutum* ortadan kalkmaktadır. Lizbon öncesi yapının özellikleri olan mevzuat çeşidindeki heterojen yapı, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma politikalarını karakterize eden kurumsal ikilik (duallik) ve hukuki sonuçları bakımından negatif durum sona ermiş olacaktır. Bu da sırasıyla şeffaflığı ve yasama usulünün netlik ayarını sağlayacaktır. Üçüncü Sütun kapsamında kabul edilmiş olan mevzuat, Maastricht Antlaşmasından Amsterdam Antlaşmasına geçiş sürecinde olduğu gibi, yürürlükten kaldırılincaya, iptal edilinceye veya değiştirilinceye kadar yürürlükte kalmaya devam edecektir ve bu uzun dönemde gerçekleşecektir.⁸⁸

Ortak Karar ve Olağan Yasama Usulü

Konsey ve Parlamento arasındaki “ortak karar usulü” oldukça genişletilmiş ve “olağan yasama usulü” ismini almıştır.⁸⁹ Özellikle ortak karar usulü eski Üçüncü Sütun çerçevesinde adalet ve içişleri politikasının tamamına ilaveten tarım, balıkçılık, taşımacılık ve yapısal fonları kapsamına almıştır. Avrupa Parlamentosu bu Antlaşma ile tüm AB mevzuatı için ortak-eşit yasa yapıcı haline gelmiştir. Yeni bütçe usulü, bütçenin onaylanması bakımından, Parlamento ve Konsey arasında tam eşitlik sağlamaktadır. Hukuken bağlayıcı olan çok yıllık mali çerçeve de Parlamento tarafından onaylanmak zorundadır.⁹⁰

⁸⁵ Kurpas, ‘The Treaty of Lizbon, s.7

⁸⁶ A Antlaşma madde I-33.

⁸⁷ Anayasal Antlaşmada ise “tüzük” yerine “Avrupa yasası”, “direktif” yerine “Avrupa Çerçeve yasası”, “karar” yerine ise “Avrupa kararı” olarak geçişecektir.

⁸⁸ AB Antlaşması Ek Protokol 10 Madde 8; Bkz. Peers, “EU Reform Treaty Analysis I, s.4.

⁸⁹ ABİ Antlaşması Madde 251.

⁹⁰ AB Antlaşması Madde 9a(1),9c(1)& ABİ Antlaşması Madde 268-279b.

Nitelikli Çoğunluk Oyu Konseyde Genel Kural Haline Gelmiştir

Lizbon Antlaşmasının en önemli yeniliklerinden biri de, daha etkin bir karar mekanizması için Konseyde nitelikli oy çokluğunun arandığı politika alanlarının sayısının artacak olmasıdır. Bu çerçevede Konsey kararlarında 2014 yılından itibaren “çifte çoğunluk şartı” aranacaktır. Bu nitelik Birlik kararları için “üye ülkelerin yüzde 55’inin oyu ve en az 15 ülke ve toplam nüfusun yüzde %65’ini temsil eden üye devletlerin oylarının” gerekli olduğu “nitelikli çoğunluk oyu” Konseyde genel kural haline gelmiştir. Bloke edecek azınlık oluşturabilmek için en az dört üye ülke gereklidir.⁹¹ Karar önerisinin Komisyondan ya da Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinden gelmemesi halinde ise olumlu oyların üye devletlerin %72’sini, Birlik toplam nüfusunun da %65’ini temsil etmesi gerekmektedir.⁹²

Adalet ve içişleri politikaları da dâhil, Birliğin ortak tutum geliştirmekte zorlandığı sığınma, göç gibi 40 ayrı önemli konu oybirliğinden nitelikli çoğunluk oyu kapsamına alınmıştır. Sadece en hassas olan alanlar oybirliğine münhasır kalmıştır: bunlar vergi, sosyal güvenlik, vatandaşlık hakları, diller, kurumlardaki ağırlıklar, ortak dış, güvenlik ve savunma politikalarıdır.⁹³

Ayrımcılık yasağı gibi bu alanların bazılarında Parlamente’ye onay hakkı verilmiştir.⁹⁴ Bununla birlikte yeni sistem 2014’e kadar yürürlüğe girmeyecek 2017’e kadar Nice Antlaşması oylama kurallarına başvurularak bloke edilmesi mümkün olabilecektir.⁹⁵ Yasama alanında topluluk metodunu ve etkinliği arttırma amacını taşıyan Lizbon Antlaşması hükümleri özellikle Avrupa Birliğinde küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan güç dengesi arayışlarının da önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.⁹⁶

Güçlendirilmiş İşbirliği

Lizbon Antlaşmasına göre güçlendirilmiş işbirliği için, en az dokuz üye ülkenin katılması gerekmektedir. Gelecek genişlemeler bakımından Lizbon Antlaşması, Anayasal Antlaşmaya göre hafifçe bu işbirliği çeşidini

⁹¹ AB Antlaşması Madde 9c(4) & ABİ Antlaşması Madde 205.

⁹² ABİ Antlaşması madde 205.

⁹³ Duff, “Guide to the Lizbon, s.5

⁹⁴ ABİ Antlaşması Madde 16e.

⁹⁵ AB Antlaşması Madde 9c(5) ve Protokol Madde 3&4.

⁹⁶ Baykal, “Reform Antlaşması, s.59.

kolaylaştırmıştır. Bu mekanizma şu ana kadar hiç kullanılmamıştır ancak gelecekte cazip bir mekanizma olarak kullanılıp kullanılmayacağı belli değildir. Bu konuda birçok küçük değişiklik gerçekleşmiştir. Anayasal Antlaşmaya göre, üye ülkelerin üçte birinin güçlendirilmiş işbirliğine katılmaları gerekiyordu.⁹⁷

Tek Tüzel Kişilik

Antlaşma (Lizbon Antlaşma öncesi var olan) hükümlerine göre Toplulukların tüzel kişiliği olduğu halde, AB'nin tüzel kişiliği bulunmamaktaydı. Lizbon Antlaşması ile revize edilen AB Antlaşması madde 46A'ya göre, Avrupa Birliği, Avrupa Topluluğu ve Avrupa Birliğini kapsayan tek hukuki kişilik olarak öngörülmektedir. Lizbon Antlaşmasının Deklarasyonunda Antlaşmalarla üye ülkeler tarafından Birliğe verilen yetkilerin ötesinde mevzuat kabul etmeye veya işlemde bulunmaya yetkili kılmamaktadır.⁹⁸

Birlik uluslararası hukukta tek tüzel kişilik kazanmıştır. Üye ülkeler ancak AB hukukuna uygun uluslararası anlaşmaları imzalayabilirler. Parlamento olağan yasama prosedürü kapsamında tüm antlaşmaları, ortaklık anlaşmalarını onaylamak zorundadır.⁹⁹ Tek hukuki kişilik beş yıllık bir geçiş döneminden sonra özgürlük, güvenlik ve adalet alanını kapsayan Üçüncü Sütun, Schengen ortak politikaları da dahil, Birinci Sütun veya Topluluk metodu olarak adlandırılan kapsam içerisine dahil olacaktır.¹⁰⁰ Ancak özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki Komisyonun inisiyatif hakkı, tüm üye ülkelerin dörtte biri ile paylaşılacaktır.¹⁰¹

AB Antlaşması içerisinde düzenlenen eski sütunlardan sadece Ortak Dış ve Güvenlik Politikası hükümetlerarası usul kapsamında kalmaya devam etmektedir.¹⁰²

Komisyon, Parlamento ve Mahkemenin yetkileri içişleri alanındaki Birliğin politikalarına genişletilmiştir. Üye ülkeler tarafından inisiyatif yetkisi belirli alanlarda ihtimal dahilinde kalmıştır.¹⁰³

⁹⁷ Kurpas, "The Treaty of Lizbon, s.4

⁹⁸ Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 1; Kurpas, "The Treaty of Lizbon, s.4

⁹⁹ AB Antlaşması Madde 46a.

¹⁰⁰ Geçici Hükümlere İlişkin Protokol Madde 10.

¹⁰¹ ABİ Antlaşması Madde 61.

¹⁰² AB Antlaşması Madde 28a.

¹⁰³ Duff, "Guide to the Lizbon, s.9

İngiltere ve İrlandanın Opt into veya Opt Out'ları

İngiltere ve İrlanda için AB'nin Schengen ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki ortak politikaları ile ilgili bu politika alanlarına dahil olmaya veya dışarıda kalmayı sağlayan çekince koymaya (opt into ve opt out) izin veren özel protokoller bulunmaktadır. Fakat bu ülkeler bu ayrıcalıklarını Konsey ve Komisyon tarafından oluşturulacak hüküm, şartlar ve zaman çizelgesi çerçevesinde kullanabilirler.¹⁰⁴

Ulusal Parlamentoların Artan Yetkileri

Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentoların yetkileri ve rolleri artırılmaktadır. Ulusal Parlamentolara mevzuat taslaklarını inceleme için ayrılan süre altı haftadan sekiz haftaya çıkarılmıştır. “Sarı Kart” usulü gereği ulusal Parlamentoların üçte birine mevzuat taslaklarına “subsidiarite” (hizmette yerellik ilkesi) ilkesinin ihlali gerekçesiyle taslağa karşı çıkma imkanı sağlanmıştır. Komisyon bunun üzerine mevzuat taslağını yeniden inceleyecektir. “Turuncu kart” gereği ise ulusal parlamentonun basit çoğunluğu karşı çıkmaya devam ederse Komisyon gerekçeli itiraz konusunda karar vermek üzere konuyu Konseye ve Parlamenteoya gönderecektir.¹⁰⁵ Yeni madde AB karar sürecinde ulusal parlamentoların resmî fonksiyonlarını tanımlamaktadır.¹⁰⁶

AB Hukukunun Üstünlüğü

Anayasal Antlaşmadan farklı olarak Lizbon Antlaşması, AB hukukunun ulusal hukuk üzerindeki üstünlüğüne açık bir şekilde referans yapmamıştır. Bunun yerine üye ülkelerce hiçbir zaman itiraz edilmeyen yerleşik ATAD içtihatlarına ve mevcut statüyü açıkça teyit eder şekilde, Antlaşmaya AB hukukunun önceliğine veya üstünlüğüne ilişkin Deklarasyon eklenmiştir. Eğer üye ülkeler bu prensibe karşı çıkacak olurlarsa, AB kendini çok derin bir krizin içinde bulabilecektir.¹⁰⁷

6. Lizbon Antlaşmasında Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

Lizbon Antlaşması ile yapılan düzenlemeler neticesinde ortaya çıkan ABİ Antlaşması Başlık IV “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” adı altında,

¹⁰⁴ Schengen Protokolü Madde 5; İngiltere ve İrlanda'ya ilişkin Protokol.

¹⁰⁵ Subsidiarite ve Orantılılık ve Ulusal Parlamentoların Rolü Protokolü Madde 7(2) & 7(3) Ulusal Parlamentoların Rolü Protokolü Maddeler 3b, 8a(2), 8(c) & 48 (2-3)& AB Madde (7) TEU& ABİ Madde 61b, 65&308(2).

¹⁰⁶ AB Antlaşması Madde 8c.

¹⁰⁷ Kurpas, “Treaty of Lizbon, s.4.

Bölüm 4 kapsamında “Cezai meselelerde Adli İşbirliği” başlığı altında, madde 82, Anayasal Antlaşma madde III-270'ten ilk iki paragrafı aynen alınmak suretiyle mevcut AB Antlaşması madde 31'e ikame edilmiştir.

Madde 82/1 “Birlik içinde Cezai meselelerde Adli İşbirliği, mahkeme kararlarının ve diğer yargısal kararların karşılıklı tanınması ilkesine dayanır ve paragraf 2 ve madde 83'de belirtilen alanlarda üye ülkelerin mevzuatının yakınlaştırılmasını (harmonizasyon) içerir” demektedir. Böylelikle “karşılıklı tanıma ilkesinin” yürürlüğe girmeyen Anayasal Antlaşma girişiminden sonra ilk defa Birincil mevzuat (Antlaşma) temelinde cezai meselelerde adli işbirliğinin temeline oturtulmuş olduğu kabul edilmiştir.¹⁰⁸ Bunun yanında, cezai meselelerde adli işbirliği, gerektiğinde ceza yargı-lama usulü alanındaki üye ülke hukukları ve mevzuatının “yakınlaş-tırılmasını” kapsar şeklinde ifade ederek, “harmonizasyonu” da karşılıklı tanımaya göre ikincil bir temel prensip olarak zikretmektedir.

Lizbon Antlaşması, bu bölüm için bölüm başlığı olarak “işbirliği” te-rimini kullanmıştır. Belirli ölçüde AB'ye, uluslararası yetki vermesine rağmen ‘işbirliği’ teriminin burada yer bulması, adli işbirliğinin “uluslar-üstü” yerine, uluslararası özellik ve karakterinin sürdürülmek istendiği şeklinde yorumlanabilir. Ancak bu yönden “güçlendirilmiş işbirliği” teriminin kullanılması, yasa koyucunun AB'ye cezai meselelerde adli işbir-liği alanında vermek istediği uluslararası yetkinin derecesini gösteren bir parametre olarak değerlendirilebilir.

ABİ Antlaşması'nın 82'inci maddesi cezai meselelerde adli işbirliğini kolaylaştırmaktadır. Bu madde, AB'ye Birlik çapında mahkeme karar-larının ve diğer yargısal kararların diğer üye ülkelerde yeniden incelen-mesine gerek olmaksızın karşılıklı tanınması; ulusal yargı mercileri veya eşdeğer kuruluşlar arasında doğrudan işbirliğinin basitleştirilmesi ve ge-liştirilmesi; delillerin karşılıklı tanınması konusunda minimum standar-tların belirlenmesi; cezai soruşturma ve kovuşturmalarda bireylerin hak-ları; ve suç mağdurlarının hakları ile ceza usulünün hususi bazı yönleri; konularında direktif kabul etme yetkisi vermektedir.¹⁰⁹

ABİ Antlaşması madde 85 Eurojust'ın ulusal yargısal ve kolluk kurum-ları arasındaki işbirliği ve yardımlaşmayı sağlayacak bir kurum olarak görev ve yetkilerini içermektedir. Diğer taraftan madde 86, Birliğin mali menfaatleri ve sınır ötesi ağır suçlarla ilgili gerekli soruşturmaları yap-

¹⁰⁸ ABİ Antlaşması Madde 82 ve 83.

¹⁰⁹ ABİ Antlaşması Madde 85

mak için Avrupa savcılığını kurmayı öngörmektedir. Avrupa savcısının, yukarıda belirtilen konularla ilgili davalarda ulusal savcılarının ulusal mahkeme önündeki bazı sorumluluklarını üstlenmesi söz konusu olabilecektir. Bununla birlikte, bir AB kurumu olarak ulusal mahkemeye ve ulusal savcılık kurumuna karşı bağımsızlığını elinde tutabilecektir.¹¹⁰

Sonuç olarak, Lizbon Antlaşması cezai meselelerde adli işbirliğinin karar verme süreci bakımından “topluluk metoduna” dönüşmüş, ancak uluslararası bir kısım özellikler arz etmekte ise de, hükümetlerarası karakterin daha baskın olduğu görülmekte, özgürlük, güvenlik ve adalet alanında temel karakterin “entegrasyondan” ziyade “işbirliği” olduğu güçlü bir şekilde vurgulanmaktadır.

Lizbon Antlaşmasında Eurojust

Lizbon Antlaşmasının Eurojust bakımından başlıca üç önemli yenilik getirmekte olduğu söylenebilir. Birincisi Antlaşma Eurojust vasıtasıyla daha organize ve daha güçlendirilmiş bir işbirliği için uygun bir yasal çerçeve sunmaktadır. İkincisi Antlaşma Eurojust'ın AB Antlaşmalarındaki hukuki dayanağını daha da geliştirmektedir. Bu hukuki dayanak Eurojust'ın amacı olan işbirliğini geliştirme ve Eurojust'ın daha etkin işleyişini sağlama açısından daha sağlam bir hukuki zemin teşkil etmektedir. Üçüncüsü ise Antlaşma Avrupa Savcılığının yasal temelini oluşturmuştur. Antlaşma hükümleri, Eurojust üzerine inşa edilecek Avrupa Savcılığı vasıtasıyla daha güçlü bir işbirliğinin yolunu açmaktadır.¹¹¹

Üye ülkeler arasında Eurojust vasıtasıyla sağlanacak işbirliği ve Eurojust'ın bundaki rolünü etkileyecek olan bu yeni yasal çerçeveye ilgili, üç önemli noktanın altının çizilmesi gerekmektedir:

ABİ Antlaşması madde 4(2)(j)'ye göre *özgürlük, güvenlik ve adalet alanı* oluşturulması konusu Birlik ve üye ülkeler arasında *paylaşılan yetki* kapsamına girmekte olduğu hususu ilk olarak altı çizilmesi gereken hususdur. AB Antlaşması yeni madde 5'de ise “*subsidiarite*” (hizmette yerellik ilkesi veya yetki ikamesi ilkesi) ve “*orantılılık*” ilkelerinin göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir. Bu iki madde, AB Kurumu olarak Eurojust'ın rolünün sınırlandırılmasından ziyade, genel hukuki temel

¹¹⁰ Ibid., Madde 85 ve 86

¹¹¹ Lopes Da Mota, Jose Luis, “Future of European Criminal Justice Under the Treaty of Lizbon: Innovation for Eurojust”, Paper Presented in ERA Seminar, 2008, s.1; Gbandi, “Establishing Constitution, s.503; Fletcher, et al., *EU Criminal Law*.

ve yetki ve görevlerinin çerçevesi olarak dikkate alınması gerektiği gözden kaçmamalıdır.¹¹²

Buna ilaveten ABİ Antlaşması madde 71 ise Eurojust'ın aktivitelerinin değerlendirilmesi yoluyla meşruluk ve hesap verilebilirlik bakımından yeni bir hukuki temel oluşturulmakta ve Eurojust'a daha etkili ve tutarlı faaliyetlerde bulunabilme şartlarını sağlamaktadır.¹¹³

İkinci olarak altı çizilmesi gereken husus ise Lizbon Antlaşmasının ortak bir Avrupa ceza politikasının yolunu açmakta olduğudur. ABİ Antlaşması madde 68'e göre Konseyin özgürlük, güvenlik ve adalet alanında kabul edilecek mevzuat ve operasyonel planlama için stratejik ilkeleri belirlemesi öngörülmektedir.¹¹⁴ Bir Avrupa Kurumu olarak Eurojust, sınır aşan suçlarla mücadelede işbirliğine ilişkin ceza politikaları geliştirilmesi ve uygulanmasında önemli bir rol oynayacaktır. Europol tarafından Eurojust için organize suçlarla mücadele tehdit değerlendirmesi hazırlanması, Konseye bildirimde bulunma ve öneride bulunma yükümlülüğü¹¹⁵ getirilerek bu konularda işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.¹¹⁶

Altı çizilmesi gereken üçüncü nokta ise cezai meselelerde adli işbirliği alanında temel hakların korunması ile ilgilidir. Eurojust'ın kolluk ve savcılık soruşturması yapma görevi bulunmamaktadır ve kişisel verilerin işlenmesi bakımından özel hayatın gizliliğinin korunması en önemli önceliklerden birisidir. Eurojust görevlerini yerine getirebilmek için suçlar, suçlular ve ceza yargılama süreci ile ilgili kişisel verileri ve bilgileri işlemek zorundadır.¹¹⁷

Lizbon Antlaşmasıyla temel hakların korunması bakımından çok önemli iki gelişme söz konusudur. Bunlar AB'nin AİHS'ne taraf olması ve Temel Haklar Şartının bağlayıcı hale gelmesidir. Bu mekanizmalar vasıtasıyla özel hayatın gizliliğinin korunması alanında güçlü bir yasal temel oluşturulmaktadır. Temel hakların daha iyi korunmasına ilişkin bu güvence mekanizmaları AİHS'e taraf olmayan üçüncü ülkelerle işbirliğinde de geçerlidir. Özel hayatın gizliliğine getirilen sınırlamalardan, kişisel verilerin işlenmesine ilişkin kurallar, bu hukuki müessesenin etkin işleyişi

¹¹² ABİ Antlaşması madde 4 ve AB Antlaşması madde 3b; Lopes Da Mota, a.g.m., s.3

¹¹³ ABİ Antlaşması Madde 71 ve AB Antlaşması madde 12; Lopes Da Mota, a.g.m., s.3

¹¹⁴ ABİ Antlaşması Madde 68

¹¹⁵ OCTA Raporu

¹¹⁶ Lopes Da Mota, "Future of Criminal Justice, s.4; Fletcher, et al., *EU Criminal Law*.

¹¹⁷ Ibid.

ile bireysel hak ve özgürlüklerin korunması arasındaki dengenin korunmasını sağlayacak bir seviye yakalanmasını sağlayacaktır.¹¹⁸

Lizbon Antlaşmasının Eurojust bakımından getirdiği yeniliklerle ilgili ikinci husus, Eurojust'ın gelişimidir. ABİ Antlaşması madde 85 yasal temeli geliştirmekte ve Eurojust'ın eylem ve işlemlerinin etkinliği ve gelişimi için sağlam bir zemin oluşturmaktadır. Eurojust'la ilgili eski AB Antlaşması madde 31'e kıyasen yeni ABİ Antlaşması madde 85 şu farklılıkları getirmektedir. İlk farklılık Eurojust'ın görev alanı ile ilgilidir. Eski madde 31 Eurojust'ın eylemlerini basitçe "kolaylaştırıcı bir rol" ile sınırlandırırken, yeni madde 85 Eurojust için ulusal merciler arasında "işbirliği" ve "koordinasyonu" güçlendirecek ve destekleyecek çok iddialı bir misyon ve "önleyici tedbirler" yanında "inisiyatif" alan proaktif bir rol biçmektedir. Yeni misyon iki veya üç ülkenin dahil olduğu ulusal davalarla sınırlı olmayıp, ağır suçları içeren soruşturmalarda ortak bir yasal soruşturma temelini gerektiren daha öte bir yaklaşıma gitmektedir. Bu düzenleme, yasal terminoloji bakımından daha açık olmaktan ziyade, Konsey tarafından belirlenecek AB'nin mali menfaatlerini etkileyecek suçları ve Euro'nun korunması ve diğer suç çeşitlerini içerecek AB suçları oluşturulmasına kapı açmaktadır. Bu çeşit suçlar açık coğrafi yer itibarıyla yetki bağlantısı olmadan siber suçlar ve diğer sınır ötesi suçlarda olduğu gibi, Avrupa çapında ortak eylem gerektiren global suçlar olarak bilinen eylemleri içerebilir. ABİ Antlaşması madde 86'de öngörüldüğü gibi, bu suçlara karşı ortak eylem Eurojust'dan Avrupa Savcılığının oluşturulmasını ve geliştirilmesini ilham edebilir. Eurojust'ın görevi ile ilgili olarak madde 85'de ilk paragrafın son bölümü çok önemli bir yenilik içermektedir: "Üye ülke mercileri ve Europol tarafından yürütülen operasyonlar ve sağlanan bilgiler temelinde" demektedir. Europol'e yapılan atıf, madde 88'de tanımlanan ve Eurojust'la irtibat halinde ceza soruşturmalarında operasyonel rol oynamaya yetki vermektedir ve Europol'ün misyonu ile bağlantılıdır.¹¹⁹ Bu yeni hükümler ulusal kolluk ve yargı mercileriyle ortak bir şekilde Eurojust ve Europol arasında işbirliği için yeni kapılar açmaktadır.¹²⁰

İkinci olarak madde 85'in ikinci bölümü, Eurojust'ın görevi ile ilgili temel bazı farklılıklar içermektedir. Birincisi ceza soruşturmasının başla-

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Gbandi, "Establishing Constitution, s.498; ABİ Antlaşması Madde 85 ve 88

¹²⁰ Lopes Da Mota, "Future of Criminal Justice, s.4; Fletcher, et al., *EU Criminal Law: Mitsilegas, EU Criminal Law*.

tılması ile ilgilidir. Eurojust sadece ulusal mercilerden bir soruşturmanın üstlenilmesini veya üstlenilip üstlenilmeyeceğinin düşünülmesini isteyebilir. Yeni Antlaşma Eurojust'ın özellikle Birliğin mali menfaatlerine karşı suçlarla ilgili suçlar olmak üzere, soruşturma başlatması için yeni bir yasal temel sunmaktadır. Bu durum sınır aşan suçlara karşı daha tutarlı ve etkili tedbirler alınması bakımından ileriye doğru cesur bir adımdır. Yeni Antlaşmada öngörüldüğü gibi, AB çapında soruşturma kararları ortak hareket eden ulusal hukuk sistemlerinin aktörleri tarafından beraber alınmalıdır. Ulusal sistem içinde hareket eden merciler sınır ötesi meselelere odaklanmak yerine suçların yerel ve ulusal boyutuna odaklanmalıdır. Gelecekte Avrupa Savcılık bürosu ile ilişkiler bakımından öneminin altının çizilmesi gerekir. Madde 85 paragraf 2 ve 86'de görüleceği gibi soruşturmanın başlatılması kararının verilmesi görevi Avrupa Savcılığının değil Eurojust'ın gibi gözükmektedir.¹²¹

İkinci farklılık koordinasyon görevi ile ilgilidir. Yürürlükteki AB Antlaşması ve 2002 Konsey Kararına göre Eurojust'ın görevlerinden biri koordinasyonun teşvik edilmesi ve kolaylaştırılmasıdır. Bu amaçla Eurojust gerekli olduğu durumlarda ulusal merciler arasında koordinasyonu destekleyebilir; aksi halde Eurojust ulusal mercilerin kendi aralarında koordinasyonunu talep edebilir. Diğer taraftan yeni ABİ Antlaşması madde 85 paragraf 1 (b) daha ileri gitmekte ve Eurojust'ın görevi kolluk ve savcılık soruşturmalarının koordinasyonunu kapsayabileceğini ifade etmektedir. Bu hüküm Eurojust için daha bağlayıcı nitelikte daha güçlü bir yetki için yasal temel oluşturmaktadır. Eurojust'ın tavsiyesinin kabul edilmediği durumda, reddetmek için en azından özel veya ortak gerekçelerin bulunması gerekmektedir.¹²²

Üçüncü fark ise Avrupa Yargı Ağı ile işbirliği de dâhil adli işbirliğinde Eurojust'ın rolü ile ilgilidir. ABİ Antlaşması madde 85 para.1 (c)'nin içerdiği "adli işbirliğinin güçlendirilmesi", yürürlükteki AB Antlaşması ve 2002 Eurojust'ın kurulmasına ilişkin Konsey Kararı'nda öngörüldüğü gibi basit bir kolaylaştırma değildir. Bu hüküm sınır aşan suçlara karşı ulusal merciler arasında daha güçlü ve daha iyi nitelikte bir işbirliği iradesini yansıtır.¹²³

¹²¹ Ibid.

¹²² AB Antlaşması madde 31; 2002 Eurojust'a ilişkin Konsey Kararı; ABİ Antlaşması madde 85 para.1 (b).

¹²³ ABİ Antlaşması Madde 85 para. 1 (c).

Eurojust'ın rolü ile ilgili vurgulanması gereken son nokta Eurojust'ın ülkeler arasındaki coğrafi yer itibarıyla yargı yetkisine ilişkin konulardaki rolüdür. Sınır aşan suçlarla ilgili kolluk ve savcılık soruşturmalarında bu konu hayati öneme sahiptir. Suçların sınır aşan bağlantıları yargı yetkisi ihtilafları ve çekişmesi ile doğrudan bağlantılı koordinasyon görevinin merkezindedir. Hiç bir devletin diğer devletin topraklarında soruşturma yapma yetkisi olmadığı için sınır aşan suçlar paralel soruşturmaları sağlamalıdır. Bu genel kuraldır ve Eurojust'ın ulusal mercilerden soruşturma üstlenme, koordinasyon ve bilgi değişimi talep etme yetkisine sahip olmasının nedenini açıklamaktadır.¹²⁴

Bununla birlikte yetki ihtilafında müdahil üye ülkelerden birinin kovuşturma ve soruşturma sürecine en uygun yer olup olmadığına ilişkin karar vermek için bir süre olmalıdır. Madde 85 paragraf 1 (c) Eurojust'ın görevleri içinde yetki ihtilafının çözümünü de dâhil etmiştir. Bu hüküm 2002 Eurojust'ın kuruluşuna ilişkin Konsey Kararının çok ötesine gitmiştir. Bu Konsey Kararı ulusal mercilerden müdahil üye ülkelerden birinin kolluk veya savcılık soruşturması için yetkili ülke olduğuna ilişkin talebini kabul etmesini isteyebilir. Avrupa'da yetki ihtilafının çözümüne ilişkin merciye acil bir ihtiyaç bulunmaktaydı. Bu konuda temel uluslar arası mevzuat 1972 Avrupa Konseyi Ceza Soruşturmalarının Transferine ilişkin sözleşmedir. Ancak çoğu üye ülke bu Sözleşmeyi onaylamamıştır. Yetki ihtilaflarının çözümüne ilişkin Komisyon Yeşil Kitabı açıklanmıştır, ancak henüz bu konuda mevzuat kabulüne ilişkin somut bir adım atılmamıştır.¹²⁵

Lizbon Antlaşmasında Avrupa Savcılığı¹²⁶

Avrupa Savcılığı Birliğin mali çıkarlarına karşı işlenen suçları soruşturma, kovuşturma ve karara bağlamaktan sorumlu, doğrudan uygulama yetkisine sahip yargısal bir kuruluş olacaktır. Bu bakımdan üye ülkenin yetkili mahkemesi önünde doğrudan savcılık işlevi görecektir.¹²⁷ Birliğin mali çıkarlarına karşı suçlar terimi bu haliyle oldukça geniş ve kesinlikten uzakken, bu kurumun yetkisinin sınır aşan nitelikte ağır suçları da

¹²⁴ Ibid., Madde 85 para 1 (c).

¹²⁵ 1972 Avrupa Konseyi Ceza Kovuşturmasının Transferi Sözleşmesi; Komisyonun Yargı Yetkisine ilişkin Yeşil Kitap.

¹²⁶ Anayasal Antlaşma madde III-274 ile Eurojust'tan Avrupa Savcılığının kuruluşu, zaten öngörülmüştü. Lizbon Antlaşması da bu hükmü aynen korumaktadır.

¹²⁷ ABİ Antlaşması madde 90/1 ve 2; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs; Mitsilegas, *EU Criminal Law*.

yetkisi kapsamına dâhil ederek genişletme ihtimali söz konusu olabilecektir.¹²⁸ Birlik çapında sınır aşan ağır suçların soruşturma ve yargı önüne getirme yetkisiyle donanmış bir Avrupa Savcılığının, Birliğin cezai meselelerde yargısal işbirliği alanında oldukça yeni ve güçlü yetkilerle donanmış etkili bir aktör olacağı söylenebilir. Bu yüzden bunun gelişimi ciddi üzerinde durulmayı ve dikkat edilmeyi hak etmektedir.¹²⁹

Lizbon Antlaşmasıyla oluşturulan ABİ Antlaşması madde 86'ya göre Eurojust'tan Avrupa Savcılığı Bürosu kurulması ihtimali üzerinde durulmaya değer bir sorudur. Bu ihtimalin Eurojust üzerinde çok güçlü etkileri olacağı için temel boyutların ve güçlüklerin belirlenmesi önem arz etmektedir. Avrupa Savcılığının kurulması karmaşık ve güç bir projedir. Eurojust'ı etkileyecek temel hususlar, genel olarak altı noktada toplanmaktadır. Bunlar sırasıyla Avrupa Savcılığını kuran mevzuatta yer itibarıyla yetkisinin kapsamı, organizasyonu ve işleyişi, yetkileri, takip edilmesi gereken ceza usulü, soruşturma yetkisi ve temel insan haklarını etkileyecek işlemlerinin kontrol yetkisi konularıdır.

İlk olarak Avrupa Savcılığının kurulmasını ele alacak olursak, oybirliğini sağlamak başarılması çok güç bir iştir. Bu başarılmazsa en az dokuz üye ülkenin inisiyatifiyle Avrupa Savcılığının kurulması söz konusu olabilir. Bu şekilde ülkesel yetkinin sınırlanması Eurojust'la ilişkiler bakımından problemler ortaya çıkaracaktır. Gelecekte Eurojust ve Avrupa Savcılığı arasındaki ilişkileri düzenlemek önemli hale gelecektir. Bu ilişkilerde bunların farklı nitelikleri ve yetkileri dikkate alınmalı ve kaynaklarının optimize edilmesi ve aralarında sinerjinin oluşturulması mevcut yapıya ve Eurojust'ın deneyimine dayanmalıdır.¹³⁰

İkinci nokta Eurojust'ın organizasyon ve işleyişi, Avrupa Savcılığına ilham kaynağı olabilecektir. Özellikle Eurojust'ın ulusal temsilcileri ve üyelerinin ulusal mercilerle olan ilişkileri göz önüne alınmalıdır.

Üçüncü nokta Eurojust'ın yetkisi göz önüne alınmalıdır. Çünkü Eurojust'ın yetkisi aynı tip suçları kapsamaktadır. Bu yüzden tutarlı bir çözüme ihtiyaç olacaktır. Bu çözümler ceza soruşturması başlatma kararının

¹²⁸ A Antlaşma madde III-274.4

¹²⁹ Mitsilegas, *EU Criminal Law*; "Brussels eyes single European public prosecutor", *euobserver*, 1.8.2007; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty& Justice and Homeaffairs, s.2

¹³⁰ Lopes Da Mota, "Future of European Criminal Justice, s.8; Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*; Mitsilegas, *EU Criminal Law*.

Eurojust'ın görevi olacağı ve yetkisi içinde olan suç tiplerinin ceza muhakemesi usulü içerisindeki resmî işlemleri yürütme görevinin Avrupa Savcılığının görevi olacağı gerçeği göz önünde tutulmalıdır.

Dördüncü olarak ülkesel yetki ve yetki ihtilafları da dâhil ceza yargılama usulü kurallarına ilişkin, Eurojust'ın operasyonel tecrübesi dikkate alınmalıdır. Beşinci husus öngörülecek çözümler Avrupa Savcılığının soruşturma yetkisi üzerine de odaklanmalıdır. Önemli olan Avrupa Savcılığı altında hangi kurum ve merci'in soruşturmayı yürüteceği ve delilleri toplayacağını bilmek ve böylece yetkilerin daha etkin hale gelmesini sağlamaktır.

Bu çerçevede OLAF ve Europol'ün rolleri ve Eurojust'la ilişkileri göz önüne alınarak ceza soruşturmalarında yetkilerinin güçlendirilmesi önemli hale gelmektedir.

Son olarak, Avrupa Savcılığının bireylerin temel haklarını etkileyecek işlemlerinin yetki açısından kontrolü düşünülmesi gerekir. Eurojust adli işbirliği alanında bireysel hakların korunması konusunda tecrübesiyle katkıda bulunabilecek durumdadır. Eurojust'tan Avrupa Savcılığının kurulması, Eurojust'ın yasal çerçevesinin ve deneyimlerinin göz önünde bulundurulması Eurojust'ın doğal gelişiminin sonucudur. Kuruluş, organizasyon, Avrupa Savcılığının operasyonel şartları ile ilgili konuların ele alınmasında bu deneyim en önemli temeldir. Özellikle bu deneyim, organizasyon ile teknolojik alt yapı bilgisine sahip olma, ulusal mercilerle ve diğer yapılarla bilgi değişimi yanında üçüncü ülkelerle ilişkiler, Eurojust'ın üye ülkelerde uygulanması, diğer Avrupa organları ve kurumları ile ilişkilere ilişkindir.¹³¹

Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle cezai meselelerde adli işbirliği için yeni bir dönem başlamıştır. Adım adım bireysel haklara saygı ve hukuk devleti prensipleri ilkeleri üzerine oturmuş sınır aşan suçlara karşı tutarlı şekilde gelişmiş, etkili tedbirlerin hazırlığı yapılmıştır. Bu yolun çerçevesi Lizbon Antlaşmasıyla çizilmiştir ve Eurojusta yansımaları çok önemlidir.¹³²

İstisnalar ve Çekincelerin Değerlendirilmesi

Hukuk ve düzenin sürdürülmesi ve iç güvenliğin korunması sadece üye ülkelerin sorumluluğu altında kalacaktır. Eski AT Antlaşmasının 64 ve

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

Anayasal Antlaşmanın III-262 maddesinde öngörüldüğü gibi, özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki hükümler, hukuk ve düzenin sağlanması ve iç güvenliğin korunması üye ülke üzerindeki sorumlulukları etkilemeyecektir.

Üye ülke güvenlikten sorumlu kurumları arasında koordinasyon ve işbirliği konusunda özgür olduklarını ifade eden bir alt paragraf ilave edilmiştir. Bu alt paragraf AB'nin iç güvenlik konusunun dışında tutulduğunu teyit ederken, hükümetler arası işbirliği ve koordinasyona açıkça izin vermektedir. Eski Üçüncü Sütun tarzı ortaya çıkmakta ve Prüm Antlaşması¹³³ gibi, bir yönüyle AB, fakat başka yönüyle AB ötesi antlaşmaya benzerlik göze çarpmaktadır.¹³⁴

Avrupa Parlamentosu kontrolünün dışında yapılara kapı açılıyor mu sorusundan başka özgürlük, güvenlik ve adalet alanında, üye ülkelerin ilgili kurumları arasında idari işbirliği kurumsal yenilik olarak yer almaktadır. Avrupa Parlamentosu danışılacak tek organdır ve inisiyatif alma yetkisi Komisyon ve üye ülkeler arasında paylaştırılmaktadır.

Cezai meselelerde adli işbirliği, polis işbirliği ve idari birimler arasında işbirliği konusunda Komisyon ve üye ülkelerin dörtte biri arasında mevzuat önerisi başlatma konusunda paylaşılan yetki söz konusu olacaktır. Bu AB mevzuatı önerme yetkisinin Komisyona tanınması kuralının kısmi bir istisnasını teşkil etmektedir.¹³⁵

Lizbon Antlaşmasıyla ilk defa, cezai meselelerde adli birliği konusunda olağan yasama prosedürü uygulanacaktır. İngiltere ve İrlanda özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin İrlanda ve İngiltere'nin pozisyonuna ilişkin Protokol'ün 4a maddesine göre şartları detaylı bir şekilde belirtilen çekinceleri elde ederek bu yeniliğin dışında kalma seçeneğini güvence al-

¹³³ Prüm Antlaşması 27 Mayıs 2005 tarihinde 7 AB üyesi ülke arasında ancak Birlik dışında, terörizm, sınır aşan suçlar ve yasadışı göçle mücadele konularında sınır ötesi işbirliğini geliştirmek amacıyla imzalanmıştır.

¹³⁴ Balzacq, Thierry, et al., Security and the Two Level Game: the Treaty of Prüm, The EU and Management of Threats,(2006), CEPS Working Document, No:234, January 2006 Brussels; Guild, Elspeth, and Geyer, Florian, "Getting Local: Schengen, Prüm and Dancing of Echernach-Three Paces forward and two back for EU in police and judicial cooperation in criminal matters", JECL vol.3, 2006, s.61-66.

¹³⁵ Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 7-8; Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*; Mitsilegas, *EU Criminal Law*.

tına almıştır.¹³⁶ Bu dışarıda kalma seçeneği, Anayasal Antlaşmada öngörülenin çok ötesine gitmiştir.¹³⁷ Buna ilave olarak, ceza hukukunda harmonizasyona ilişkin minimum kuralların oluşturulması bakımından (karşılıklı tanıma ile ilgili hususlar istisna olmak üzere) acil durum freni ve güçlendirilmiş işbirliği mekanizmalarına tabi olacaktır. Lizbon Antlaşması önemli değişiklikler getirmiştir.¹³⁸

Bu terimler neyi gerektirmekte ve Lizbon Antlaşması ile getirilen yenilikler nelerdir? Eğer getirilecek mevzuat tasarısı üye ülkelerden birinin, ceza adalet sisteminin çok temel bir yönünü etkileyecek olursa, acil durum freni söz konusu olabilecektir. Bu durumda üye ülke taslağın Konseye gönderilmesini isteyebilecek ve olağan yasama prosedürü geçici olarak askıya alınabilecektir.¹³⁹ Bununda ötesinde üye ülkelerin üçte birinin istemesi halinde güçlendirilmiş işbirliği yürütülmesi ihtimali öngörülmüştür.¹⁴⁰

Acil durum freni uygulandığında ve Avrupa Konseyi bir anlaşma yolu bulamadığı durumda, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon, basit bir bildirimle olağan yasama sürecinin askıya alınmasına neden olan ilk taslak öneriye dayanarak, bu üye ülkeler grubu arasında güçlendirilmiş işbirliği oluşturabilirler.¹⁴¹

Avrupa Savcılığının kuruluşu ve yetkilerinin genişletilmesi, Konseyde oybirliği yanında Parlamentosunun onayını da gerektirmektedir. Bununla birlikte oldukça dikkat çekici olan bir husus da, bu ihtimal sadece Avrupa Savcılığının kuruluşu bakımından izin verilip yetkilerinin genişletilmesi için izin verilmemiş olmasıdır.¹⁴²

Temel Haklar Şartı bakımından Birleşik Krallık ve Polonya'nın pozisyonunu muhtemelen en tartışmalı istisnayı teşkil etmektedir. İlk ve en başta

¹³⁶ Lizbon Antlaşması Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanı bakımından Birleşik Krallık ve İrlanda'nın tutumu konusunda Protokol madde 4a; Presidency Conclusion Council doc 11177/07, CONCL 2, 23.06.2007, para 191; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 13.

¹³⁷ Peers, "EU Reform Treaty Analysis I, s.4.

¹³⁸ Mitsilegas, *EU Criminal Law*; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 7-8; Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ 2007 Brüksel Hükümetlerarası Zirve Sonucu, para. 14.

¹⁴¹ Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 7-8; Mitsilegas, *EU Criminal Law*, s.156-158.

¹⁴² Ibid.

gelen başlıca etkisi AB çapında içerisinde özgürlüğün garanti altına alınacağı yol üzerinde olacaktır. Her iki ülke Şartın kendi ulusal hukuk sistemlerinde uygulanabilirliği bakımından özel bir statü talep etmişlerdir. Polonya tek taraflı olarak yayınladığı bir deklarasyonla Şartın üye ülkelerin kamu ahlâkı, aile hukuku, kişi saygınlığının korunması ve kişilerin maddi ve manevi bütünlüğü alanlarında mevzuat kabul etme hakkını etkilemeyeceğini ilan etmiştir.¹⁴³

SONUÇ

Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesi, Avrupa Birliğinin Anayasal evrimleşmesi istikametinde ileri doğru atılmış kararlı bir adım niteliğindedir. Lizbon Antlaşması bu anlamda, tek parayı, ortak dış ve güvenlik politikalarının ve polis ve adli işbirliği alanındaki politikaların temellerini atmış olan Maastricht Antlaşması kadar önemlidir.¹⁴⁴

Yeni Antlaşma 1999 Temel Haklar Şartı ile başlayan ve daha sonra 2001 Nice Antlaşması ve 2001 Leaken Deklerasyonu, 2002-2003 Avrupanın Geleceği Sözleşmesi ve 2004 Avrupa için Anayasayı Oluşturan Antlaşma, 2005 Fransa ve Hollanda daki referandumlar ve daha sonraki gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, siyasi entegrasyon açısından önemli bir kilometre taşı niteliğindedir. Lizbon Antlaşmasıyla elde edilen kurumsal yapı ve karar alma usulü oldukça güçlü ve sürdürülebilir niteliktedir.

Lizbon Antlaşmasıyla nitelikli oy çokluğuna doğru geçiş, başta özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olmak üzere birçok politika alanında karar almayı kolaylaştırması nedeniyle AB'yi daha etkin hale getirecektir. Konseydeki müzakerelerde konsensüs yöntemi korunduğu sürece, yeni oy sistemi olan çifte çoğunluk sisteminin, etkisi biraz zayıflamaktadır.¹⁴⁵

AB Lizbon Antlaşmasıyla, AIHS'ne taraf olma iradesini ifade etmiştir. Bunun yanında AB Temel Haklar Şartına bağlayıcı etki vererek, baskıcı güvenlik tedbirlerinin sonuçlarına karşı denge oluşturabilecek açık ve

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Özcan, Mehmet, "İrlanda Referandum Sonuçları ve AB'nin Geleceği: Vazgeçmek İçin Çokmu Geç?", Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, www.usak.org.tr/makale.asp?id=1082, (Erişim Tarihi: 25.12.2009).

¹⁴⁵ Mitsilegas, *EU Criminal Law*, s.156; Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs", s. 8-9.

kapsamlı insan hakları güvencelerine kavuşmuş olacaktır. Böylece bu konuda istekli olduğunu göstermiştir.¹⁴⁶

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanında gelinecek noktanın bir başarı olarak görülüp görülmeyeceği hususu bazı göstergelere bağlıdır. Bu göstergeler mevzuat çalışmalarındaki çalışmalardan iyi sonuç alınması, kanun uygulayıcı kurumlar arasında sınır ötesi güçlendirilmiş işbirliğinin sağlanması ve yeni kurumsal yapının etkin işleyişi yanında, güvenlik ve özgürlük adalet arasındaki denge probleminin sağlanmasına bağlıdır.¹⁴⁷ Bu dengenin sağlanması için Temel Haklar Şartı ve AİHS'ne taraf olma önemli rol oynayacaktır.

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının diğer iki amacı olan özgürlük ve adalet arasındaki dengenin belirli ölçüde yeniden kurulması şarttır. AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanında aktör olarak kendini geliştirmesi için, demokrasi gerekliliği, yargısal kontrol ve şeffaflık açısından daha dengeli bir gelişim göstermesinin gerekli olması Lizbon Antlaşmasına götüren gerekçeleri teşkil etmektedir. Amsterdam Antlaşması ile gelen eski yapının süregelen parlamento kontrolü problemi, Lizbon Antlaşmasıyla belirli ölçüde çözüme kavuşmuş gözükmektedir. Bu denge problemlerinin çözüme kavuşması özgürlük, güvenlik ve adalet alanının olağanüstü dinamizmini sürdürmek ve ona daha pozitif, daha az sınırlayıcı anlam verilmesi meşruiyet ve AB vatandaşlarının desteği için de gereklidir.¹⁴⁸

Lizbon Antlaşmasının özgürlük, güvenlik ve adalet alanı açısından, Lizbon Antlaşması kurumsal ve karar alma mekanizmaları bakımından ileri sürülen temel eleştirilerin çoğuna pozitif cevap oluşturacak yaklaşımlar getirmiştir.¹⁴⁹ Çoğunluk oyunun özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki gelişim açısından önemini ifade etmeye gerek yoktur ve oybirliği gereği nedeniyle AB yıllarca gecikmeye veya adalet ve içişleri alanında kilitlenmelere tahammül edecek durumda değildi.¹⁵⁰ Kurumsal parçalanma önemli ölçüde sona erecektir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı bakımından sütun ayrılıkları kalkmış bu da hukuki kesinlik, mevzuatta yeknesaklık, karar alma sürecinde Avrupa Parlamentosunun daha fazla katılımını sağladığı gibi ABAD'ın bu politikalar üzerinde genişleyen hukuki

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Monar, "Maintaining the JHA, s.47

kontrol ve yorumlama yetkisi vermektedir. Bu da Avrupalılaşıma sürecine ve ortak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma çabalarının empoze ettiği çelişkilere daha kapsamlı, meşru, etkin, şeffaf ve demokratik cevaplar geliştirmeyi kolaylaştıracaktır.¹⁵¹

Yine de Lizbon Antlaşması güçlendirilmiş işbirliği ihtimalini ve özgürlük, güvenlik ve adalet politika alanında (opt-out) dışarıda kalmaları (adalet ve içişleri alanında İngiltere ve İrlanda; Temel Haklar Şartının uygulanmasında İngiltere ve Polonya ve Çek Cumhuriyeti) artırmış ve Temel Haklar Şartı bakımından sınırlı bir kapsam ortaya çıkarmıştır.¹⁵² *Güçlendirilmiş işbirliği* (enhanced cooperation) ortak politika alanlarında ortak yaklaşım geliştirme konusunda fren etkisi nedeniyle isteksizlikle¹⁵³ karşılanacaktır. Yeniliklerin bu yönleri ortak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması ve sürdürülebilirliği ve genişlemiş bir AB politik projesini gerçekten zayıflatabilir. Çok farklı yönlere giden çok fazla hız ihtimalleri (multi-speed Europe) istisnalara ve farklılaşmalara eğilimli bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratabilir: yani istisnalar kural haline gelebilir. Farklılaşan özgürlük, güvenlik ve adalet alanları, AB vatandaşlarının hukuki statülerini ve hukuki güvencelerini tehlikeye atabilir.¹⁵⁴

Yeni yapıdaki negatif tarafları azaltmak için aşağıdaki yaklaşım tarzlarını benimsemenin pozitif sonuçlar çıkarmayı sağlayabileceği söylenebilir: tüm üye ülkeler arasında genel bir konsensüse ulaşmaya çalışılması gerekmektedir.¹⁵⁵ Komisyon, Parlamento ve ABAD, yetkilerinin güçlendirilmesiyle ortak menfaatler üzerinde daha dikkatli olması gerekir. Fakat ortak ve tek özgürlük, güvenlik ve adalet alanından ayrılmayı tetikleyecek yaklaşımlardan kaçınılması gerekir. AB, AİHS'e taraf olduğunda, AİHS Temel Haklar Şartı ile birlikte, bireylerin statülerini istikrara kavuşturacak ve eşit muameleyi garanti altına alacak, böylece temel hak ve

¹⁵¹ Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Home Affairs ; Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*, s.37-43; Mitsilegas, *EU Criminal Law*, s.156-158

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Monar, 'Maintaining the JHA, s.45

¹⁵⁴ Buna rağmen Anayasal Antlaşmada sağlanan birçok husus muhafaza edilmiştir.

¹⁵⁵ Kurpas, et al., "From Threat to Opportunity-Making Flexible Integration Work", EPIN Workin Paper No.15, September 2006; Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*.

özgürlükler açısından karşı karşıya kalılabilecek sorunlarda güvence mekanizmaları oluşturacak bir mekanizma olarak algılanmalıdır.¹⁵⁶

KAYNAKÇA

Balzacq, Thierry, Bigo, Didier, Carrera, Sergio, and Guild, Elspeth, "Security and the Two Level Game: the Treaty of Prüm, The EU and Management of Threats", CEPS Working Document, No:234, January 2006 Brussels;

Baykal, Sanem, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt 7, No:1, 2007, s.53.

Best, Edward, et al, (eds) Rethinking the European Union 2000 IGC 2000 and Beyond, http://aei.pitt.edu/820/01/scop2001_1_1.pdf (Erişim Tarihi: 15.12.2009).

Brendan Donnelly, "The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?", Federal Trust Policy Commentary, October 2007.

Carrera, S., and Geyer, F., "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs: Implications for the common area of freedom, security & justice", CEP Studies, 2007.

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.

Curtin, Deirdre, and Peers, Steve, (eds), Joint Submission by the Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law, (2002), Utrecht and London the Immigration Law Practitioners Association, Statewatch and the European Council of Refugees and Exiles to Working Group.

Çalışkan, Gökşen, Lizbon Antlaşması, ATAUM e-bülteni, Ekim 2009

De Hert, P., "Division of Competencies between National and European Levels with regard to Justice and Home Affairs", in Apap, J., Justice and Home Affairs in the EU, Edward Elgar Publishing, 2004.

Den Boer, Monica, "The European Convention and its Implications for Justice and Home Affairs Cooperation", in Apap, J., (ed), Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement, Cheltenham: Edward Elgar 2004.

De Schutter, Olivier, "Division of Tasks between the Council of Europe and European Union in the promotion of Human Rights in Europe: conflict, competition and complementarity", Working paper series: REFGOV-FR-11, 15.1.2007.

¹⁵⁶ Fletcher, et al., *EU Criminal Law and Justice*, Carrera, and Geyer, "The Reform Treaty & Justice and Homeaffairs, s. 1; Mitsilegas, *EU Criminal Law*, s.156-158

- Duff, Andrew, "True Guide to the Treaty of Lizbon", www.alde.eu (Erişim Tarihi: 15.12.2009)
- Erhan, Çağrı, "Avrupa Birliğinde Bundan Sonra Ne Olacak", Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1182>, (Erişim Tarihi: 31.12.2009).
- Fletcher, Maria, et al., *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar, London 2008
- Gbandi, M.K., "the Establishing a Constitution for Europe and Challenges for Criminal Law at the Commencement of 21 Century", (2005), *EJC* 13(4).
- Guild, Elspeth, and Geyer, Florian, *Getting Local: "Schengen, Prüm and Dancing of Echternach-Three Paces forward and two back for EU in police and judicial cooperation in criminal matters"*, *JECL* vol.3, 2006.
- Guild, Elspeth, and Carrera, Sergio, "The Hague Programme & the EU's Agenda on Freedom, Security and Justice Delivering Results for Europe's Citizens?", *CEPS Commentary*, 7 July 2006, Brussels.
- Guild, E., and Carrera, S., "No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice", *CEPS Working Document* 231, 2005.
<http://shop.ceps.be> at. (18.8.2006)
- Graham Avery, "The new architecture for EU foreign policy", *European Policy Centre, The people's Project? The EU Treaty and the prospects for further integration, EPC-Challenge Europe*, No.17, December 2007
- Guild, Elspeth, "The Variable Subject of the EU Constitution, Civil Liberties and Human Rights", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6, No:4
- Hijmans, Hielke, "Fundamental Changes to the Rights to Data Protection", (2008), Paper Presented in ERA
- Kurpas, Sebastian, de Clerk-Sachsse, Julia, Torreblanca, Jose, Ricard-Nihoul, Gaetane, "From Threat to Opportunity-Making Flexible Integration Work", (2006) *EPIN Workin Paper* No.15, September 2006.
- Lopes Da Mota, Jose Luis, "Future of European Criminal Justice Under the Treaty of Lizbon: Innovation for Eurojust", (2008), Paper Presented in ERA Seminar.
- Miller, Vaughne, "EU Reform: a new treaty or an old constitution?", *House of Common Library Research Paper*, No.07/64, 24 July 2007.
- Mitsilegas, Valsamis, et al., *The European Union and Internal Security*, Palgrave Macmillian, 2003.
- Mitsilegas, Valsamis, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland and Oregon, 2009
- Monar, J., "Maintaining the Justice and Homeaffairs in an Enlarged Europe", in Apap, J., *Justice and Home Affairs in the EU*, (2004), Edward Elgar Publishing.
- Mutuş, Ceren, "Lizbon Bilmecesi: Son Kale Çek Cumhuriyeti", *Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu*, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1133>, (Erişim Tarihi: 25.12.2009)

Official webpage of Europa at http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_en.htm;
(Erişim Tarihi:22-12-2009).

Özcan, Mehmet, “Yeni AB Konseyi Başkanı Türkiye İçin Ne İfade Ediyor?”, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, [hwww.usak.org.tr/makale.asp?id=1175](http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1175),
(Erişim Tarihi: 22-12-2009).

Özcan Mehmet, “Lizbon Antlaşması ile AB Nereye Kadar?”, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=654> (Erişim Tarihi: 31.12.2009).

Peers, Steve, “EU Reform Treaty Analysis I: JHA Provisions”,(2007), Statewatch, s.4; at: www.statewatch.org on (8.8.2007).

Spyrou Blavous, et al., “A President for the European Union: A New Actor in Town?”, Journal of Common Market Studies, Cilt 45, No.2, 2007.

Somek, Alexander, “Post-constitutional Treaty”, German Law Journal”, Vol. 08, No.12, 2007.

Ward, Angela, and Peers, Steve, The European Charter of Fundamental Rights, Oxford: Hart Publishing, 2004.

