

Lizbon Sonrası Kurucu Antlaşmaların Değiştirilme Usulleri

Emriye Özlem ŞEKER¹

Giriş

Avrupa Birliği (“AB”)², üye devletler arasındaki kurucu antlaşmalar ile kurulmuştur³. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması ile yapılan değişiklikler neticesinde AB’nin şu anda iki kurucu antlaşması bulunmaktadır.⁴ Bunlar; 7 Şubat 1992’de imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması (“ABA”) ve 25 Mart 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu (“AET”) Antlaşmasınının 1 Aralık 2009 tarihi ile değişen adı ile Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşması⁵ (“ABIHA”).

Kurucu antlaşmalar AB hukuku açısından “anayasal karakterde metinler” olarak değerlendirilmektedir⁶. Kurucu antlaşmalar üye devletler tarafından

-
- ¹ Ar. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı.
- ² Çalışma kapsamında kullanılan “Avrupa Birliği/Birlik” kelimeleri 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması öncesi dönemdeki “Avrupa Toplulukları / Topluluk” kavramlarını da karşılayacak şekilde kullanılmıştır.
- ³ BAYKAL S. / GÖÇMEN İ.: “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara 2013, s. 320.
- ⁴ 25 Mart 1957’de imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması (“AAETA”), 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile kurulan AB’nin birinci sütunu altındaki Topluluklardan biri olarak AB kurucu antlaşmaları içine alınmışsa da; Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 1/3, AB’nin kurucu antlaşmalarını sadece ABA ve ABIHA olarak düzenlemektedir. Buna karşın antlaşma değişikliği konusunda AB kurucu antlaşmalarında düzenlenen usul ile AAETA arasında atf yolu ile bir bağ kurulmuştur. Bkz. Dn. 21.
- ⁵ AET Antlaşmasınının adı ilk olarak Maastricht Antlaşması ile 1993 yılında Avrupa Topluluğu Antlaşması olarak, son olarak da Lizbon Antlaşması ile 2009 yılında Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirilmiştir.
- ⁶ Opinion 1/91 [1991] ECR 6079; KACZOROWSKA A.: *European Union Law*, Routledge, Second Edition, 2011, s. 200; BAYKAL / GÖÇMEN, s. 320.

Birliğe devredilen yetkileri, Birliğin amaçlarını, kurumsal yapısını ve politikalarını düzenler. Bu antlaşmalar hukuki nitelikleri itibariyle uluslararası hukuktaki uluslararası anlaşmalardan ayrılmaktadır. Avrupa Birliği Adalet Divanı (“ABAD”)’nın⁷ *Van Gend en Loos*⁸ kararında belirtildiği üzere kurucu antlaşmalar yüksek akit devletler arasında karşılıklı borçlar doğuran anlaşma olmanın ötesinde sadece üye devletler için değil, üye devlet vatandaşları için de hak ve borçlar doğuran yeni bir hukuk düzeni kurmaktadır. Kurucu antlaşmaların bu niteliği ABAD’ın *Les Verts*⁹ kararı ile de pekiştirilmiştir.

Kurucu antlaşmalar AB Hukuku açısından özerk karakteri haiz¹⁰, uluslararası hukuktan ayrı ve bağımsız bir hukuk düzeni¹¹ kurmuş olsalar da akdedilmeleri itibariyle üye devletler arasında yapılan uluslararası anlaşmalardır.¹² Bu nedenle uluslararası hukukun emredici kuralları (*ius cogens*) ve çok taraflı uluslararası anlaşmalara ilişkin kuralları derleyen Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (“VAHS”)¹³ kurallarına da tabidir.¹⁴ Dolayısıyla, AB hukuku tarafından özel olarak düzenlenmeyen konularda uluslararası hukuk kuralları uygulanacaktır.¹⁵

⁷ Çalışma kapsamında “ABAD / Divan” kelimesi, ait olduğu dönemdeki Kurucu antlaşmalarda yer alan isminden bağımsız olarak “Avrupa Birliği Adalet Divanı ve/veya Avrupa Toplulukları Adalet Divanı” kavramlarını karşılayacak şekilde kullanılmıştır.

⁸ Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue*

Administration [1963] ECR 1, s. 12.

⁹ Case 294/83 *Les Verts*, [1986] ECR 1339, para. 23.

¹⁰ Opinion 1/09, 8 Mart 2011, para. 67.

¹¹ Bkz. BAYKAL S.: “Avrupa Birliği Anayasallaşma Sürecinde Adalet Divanı’nın Rolü: Divanın Ulusal Mahkemelerle İlişkileri ve Yorum Yetkisinin Sınırları Bağlamında Bir Analiz”, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 4 (2004), Sayı 1, s. 123; BAYKAL S.: *AT Hukukunun Etkili biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2002.

¹² MENG W.: “EUV Artikel 48”, Rn. 2, GROEBEN / SCHWARZE / HATJE, *Europäisches Unionrecht*, 7. Auflage 2015.

¹³ Andlaşmanın orijinal adı “Vienna Convention on the Law of Treaties”, Türkçe çevirisi için bkz.

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Okuma/Viyana%20Andlaşmalar%20Hukuku%2069.pdf> (21.11.2014)

¹⁴ VAHS md. 5. “Milletlerarası örgütleri kuran andlaşmalar ve bir milletlerarası örgüt çerçevesinde kabul edilen andlaşmalar:

Bu Sözleşme bir milletlerarası örgütün kurucu belgesi olan herhangi bir andlaşma ya ve bir milletlerarası örgüt çerçevesinde kabul edilen herhangi bir andlaşmaya, örgütün herhangi bir ilgili iç tüzük hükmüne hâlel gelmemek üzere, uygulanır.”; ayrıntılı bilgi için bkz. GHN / OHLER: “EUV Art. 48”, Rn. 14, GRABITZ / HILF / NETTESHEIM: *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, 58. Auflage 2016.

¹⁵ MENG, Rn. 3.

ABA¹⁶ md. 48, kurucu antlaşmaların değiştirilmesini düzenleyen bir hükümdür. Hüküm metni şudur:

“1. Antlaşmalar, olağan değiştirme usulüne uygun olarak değiştirilebilir. Antlaşmalar, basitleştirilmiş değiştirme usullerine uygun olarak da değiştirilebilir.

Olağan değiştirme usulü

2. Herhangi bir üye devlet hükümeti, Avrupa Parlamentosu veya Komisyon, Antlaşmalar’ın değiştirilmesi için Konsey’e öneriler sunabilir. Bu öneriler, diğer hususların yanı sıra, Antlaşmalar’da Birliğe verilen yetkilerin artırılması veya azaltılması amacına yönelik olabilir. Öneriler, Konsey tarafından Avrupa Birliği Zirvesi’ne sunulur ve ulusal parlamentolara bildirilir.

3. Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Parlamentosu’na ve Komisyon’a danıştıktan sonra, basit çoğunlukla, önerilen değişikliklerin incelenmesi yönünde bir karar kabul ederse, Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı, ulusal parlamentoların, üye devletlerin devlet veya hükümet başkanlarının, Avrupa Parlamentosu’nun ve Komisyon’un temsilcilerinden oluşan bir Konvansiyon toplar. Parasal alanda kurumsal değişikliklerin söz konusu olması halinde, Avrupa Merkez Bankası’na da danışılır. Konvansiyon, değişiklik önerilerini inceler ve 4. paragrafta belirtilen üye devletler hükümet temsilcileri konferansının toplanmasına yönelik bir tavsiyeyi konsensüsle kabul eder.

Avrupa Birliği Zirvesi, önerilen değişikliklerin kapsamı gerekli kılmadığı takdirde, Avrupa Parlamentosu’nun muvafakatini aldıktan sonra, basit çoğunlukla, bir Konvansiyon toplamamayı kararlaştırabilir. Bu durumda, Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletler hükümet temsilcileri konferansının görev ve yetkilerini belirler.

4. Antlaşmalar’da yapılacak değişiklikleri mutabakatla belirlemek amacıyla, Konsey Başkanı tarafından bir üye devletler hükümet temsilcileri konferansı toplanır.

Değişiklikler, tüm üye devletler tarafından kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

5. Antlaşmalar’da değişiklik yapan bir antlaşmanın imzalanmasından itibaren iki yıl sonra, üye devletlerin beşte dördü antlaşmayı onaylamış ve bir

¹⁶ Çalışma kapsamında kullanılan “ABA”, aksi belirtilmedikçe, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile değişik ABA’yı karşılayacak şekilde kullanılmıştır. “ABA [1992]” ise bu antlaşmanın 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan versiyonunu karşılayacak şekilde kullanılmıştır.

veya daha fazla üye devlet onay sürecinde zorlukla karşılaşmışsa, Avrupa Birliği Zirvesi konuyu ele alır.

Basitleştirilmiş değiştirme usulleri

6. Bir üye devlet hükümeti, Avrupa Parlamentosu veya Komisyon, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın, Birliğin politikaları ve iç eylemlerine ilişkin Üçüncü Kısımda yer alan hükümlerin tümünün veya bir kısmının değiştirilmesi için Avrupa Birliği Zirvesi'ne öneriler sunabilir.

Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın Üçüncü Kısımda yer alan hükümlerin tümünü veya bir kısmını değiştiren bir karar kabul edebilir. Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Parlamentosu'na ve Komisyon'a ve parasal alanda kurumsal değişikliklerin söz konusu olması halinde Avrupa Merkez Bankası'na danıştıktan sonra, oybirliğiyle hareket eder. Bu karar, üye devletler tarafından kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylanmadan yürürlüğe girmez.

İkinci alt paragrafta belirtilen karar, Antlaşmalar'da Birliğe verilen yetkileri arturmaz.

7. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da veya işbu Antlaşma'nın V. Başlığında, Konsey'in belirli bir alanda veya durumda oybirliğiyle hareket etmesinin öngörülmesi halinde, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey'e bu alanda veya durumda nitelikli çoğunlukla hareket etme yetkisi veren bir karar kabul edebilir. Bu alt paragraf, askeri etkileri olan veya savunma alanındaki kararlar için uygulanmaz.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da, yasama tasarruflarının Konsey tarafından özel yasama usulü uyarınca kabul edilmesinin öngörülmesi halinde, Avrupa Birliği Zirvesi, bu tür tasarrufların olağan yasama usulü uyarınca kabulüne izin veren bir karar kabul edebilir.

Avrupa Birliği Zirvesi'nin, birinci ve ikinci alt paragraflara dayanarak yapacağı her türlü girişim ulusal parlamentolara bildirilir. Bu bildirim yapıldığı tarihten itibaren altı ay içinde bir ulusal parlamento itirazda bulunursa, birinci ve ikinci alt paragraflarda belirtilen karar kabul edilmez. İtirazda bulunulmaması durumunda, Avrupa Birliği Zirvesi kararı kabul edebilir.

Avrupa Birliği Zirvesi, birinci ve ikinci alt paragraflarda belirtilen kararları kabul ederken, Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının çoğunluğuyla vereceği muvafakatini aldıktan sonra oybirliğiyle hareket eder.”

ABA md. 48, kurucu antlaşmaların değiştirilmesini öngören özel hüküm olarak, çok taraflı uluslararası anlaşmaların değiştirilmesine ilişkin

uluslararası hukuk kuralları yerine uygulanmaktadır.¹⁷ Antlaşmaların değişikliklere ilişkin diğer özel hükümleri saklı kalmak üzere¹⁸, kurucu antlaşmalar sadece ABA md. 48’de düzenlenen değişiklik usullerine göre değiştirilebilir.¹⁹ Bu usule uyulup uyulmadığı da ABAD tarafından denetlenebilmektedir.²⁰

ABA md. 48 metninde geçen “Antlaşmalar”ın tanımı, ABA md. 1/3’te Birliğin üzerine kurulduğu ABA ve ABİHA olarak yapılmıştır. Bu antlaşmaların protokolleri ve ekleri de onların ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.²¹ Bu nedenle onların değiştirilmesi de ABA md. 48 hükmüne tabidir.²² ABA md. 48’in, ABA md. 6/1 uyarınca antlaşmalar ile aynı hukuki değere sahip olan, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda yapılacak değişikliklerde uygulanması gerektiği öne sürülmektedir.²³ Birliğe üye katılımını düzenleyen Katılım Antlaşmaları ve Katılım Senetleri de “Antlaşmalar” kapsamında kabul edilmektedir. Ancak bu antlaşmaların tamamlanmasına ilişkin usul özel olarak ABA md. 49’da düzenlendiğinden, ABA md. 48’in bu antlaşmalara uygulanmayacağı ileri sürülmektedir.²⁴ Benzer şekilde bir üye devletin üyelikten çıkmasına ilişkin yapılacak anlaşma da “Antlaşmalar” kapsamında sayılabilir. Buna karşın bu anlaşmaya ilişkin usul de özel olarak ABA md. 50’de düzenlendiğinden, ABA md. 48’in bu antlaşmalara uygulanmayacağı kabul edilmektedir.

Lizbon Antlaşması öncesinde kurucu antlaşma değişiklikleri üye devletlerin bir araya geldiği hükümetler arası konferans ve bu konferans sonrasında imzalanan tadil antlaşmaları ile değiştirilmekteydi ve bu sistem Birliğin temellerinin atıldığı 1950’li yıllardan itibaren pek değiştirilmemişti. Zaman içinde Birliğin yetkilerinin ve üye sayısının artması, dahil olduğu politika alanlarının genişlemesi sonucunda belirtilen usulün gerekli değişikliklerin zamanında yapılabilmesi için yetersiz olduğu yönünde görüşler

¹⁷ MENG, Rn. 4.

¹⁸ Kurucu antlaşmalarda yer alan bu tür diğer özel hükümlere örnek olarak bkz. ABA md. 42/2’nin birinci alt paragrafı, md. 49, md. 50; ABİHA md. 25/2 md. 218/8’in ikinci alt paragrafı, md. 223/1, md. 262, md. 311/3; Özel *passerelle* hükümler için bkz. ABA md. 31/3, ABİHA md. 81/3’in üçüncü alt paragrafı, md. 153/2’nin dördüncü alt paragrafı, md. 192/2’nin ikinci alt paragrafı, md. 312/2’nin ikinci alt paragrafı, md. 333/1 ve 2.

¹⁹ Case 43/75 *Defrenne*, ECR 1976-455, para. 58.

²⁰ Bkz. Case 370/12 *Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, ECLI: EU:C:2012:756.

²¹ ABA md. 51; AAET Antlaşması, md. 207, 4(2), 41, 46(2/f), 48, 92, 99.

²² AAET Antlaşması’nın değişiklikleri düzenleyen eski 204. maddesi Maastricht Antlaşması ile kaldırılmıştır. Bu nedenle AAET Antlaşması hükümlerinin değişikliği de ABA md. 48’e tabidir. Buna karşın, AAET Antlaşması md. 106(a)/1 uyarınca ABA md. 48’in sadece olağan değiştirme usulünü düzenleyen fıkraları (2-5) AAET Antlaşması’na uygulanabilmektedir.

²³ GHN / OHLER, Rn. 22; DE WITTE B.: “Treaty Revision Procedures after Lisbon”, BIONDI A. et. al.: *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012, s. 119-120.

²⁴ MENG, Rn. 30.

ileri sürülmeye başlanmıştır. Lizbon Antlaşması, hemen öncesindeki Anayasal Antlaşma çalışmalarını ve bu görüşleri dikkate alarak kurucu antlaşmaların değiştirilme usulüne ilişkin ABA md. 48'i revize etmiştir. Maddede antlaşmaların değiştirilme usulü, olağan değiştirilme usulü ve basitleştirilmiş değiştirilme usulleri olmak üzere iki başlık altında düzenlemiştir.

Bu çalışma kapsamında öncelikle Lizbon Antlaşması öncesi dönemdeki kurucu antlaşma değişikliklerinin geleneksel değişiklik yöntemi ve Konvansiyon çalışması kapsamında öne sürülen görüşler değerlendirilecektir. Ardından Lizbon Antlaşması sonrası dönemde geleneksel değiştirme usulünde yapılan düzenlemeler ve yeni getirilen iki basitleştirilmiş değiştirme usulü incelenecektir.

Lizbon Öncesi Değişiklik Usulleri

Kurucu antlaşmalarda değişiklik yapma usulü Topluluğun kurulduğu 1951 tarihinden Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girdiği tarih olan 2009 tarihine kadar esaslı bir değişiklik göstermemiştir. Bu esas prosedür birinci alt başlık altında incelenecektir. 2002-2009 yılları arasında antlaşmaların revizyonu ve Anayasal Antlaşma çalışmaları kapsamında değişiklik usulüne ilişkin yapılan tartışmalar da Lizbon Antlaşması sonrası dönemi daha iyi anlatabilmek amacıyla ikinci alt başlık altında incelenecektir.

Geleneksel Değişiklik Usulü

Antlaşmaların değiştirilme usulü ilk olarak AETA [1957] md. 236'da düzenlenmiştir. Madde, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile ABA [1992] md. N'e taşınmıştır. Birliğin kuruluşunu izleyen yaklaşık altmış yıllık dönemde kurucu antlaşma değişikliklerinde kullanılan esas yöntem Avrupa Birliği üye devletleri arasında uluslararası anlaşma niteliğini haiz bir tadil antlaşması yapmak suretiyle kurucu antlaşmaların değiştirilmesi olmuştur²⁵. Bu tadil antlaşmalarının başlıcaları; 17 Şubat 1986 tarihinde imzalanan Avrupa Tek Senedi²⁶, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması²⁷, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması²⁸, 10 Mart 2001 tarihinde imzalanan Nice Antlaşması²⁹ ve son olarak 13 Aralık 2007'de imzalanan Lizbon Antlaşması³⁰ dır.

²⁵ DE WITTE (2012), s. 109.

²⁶ [1987] OJ L 169.

²⁷ [1992] OJ C 191.

²⁸ [1997] OJ C 340.

²⁹ [2001] OJ C 80.

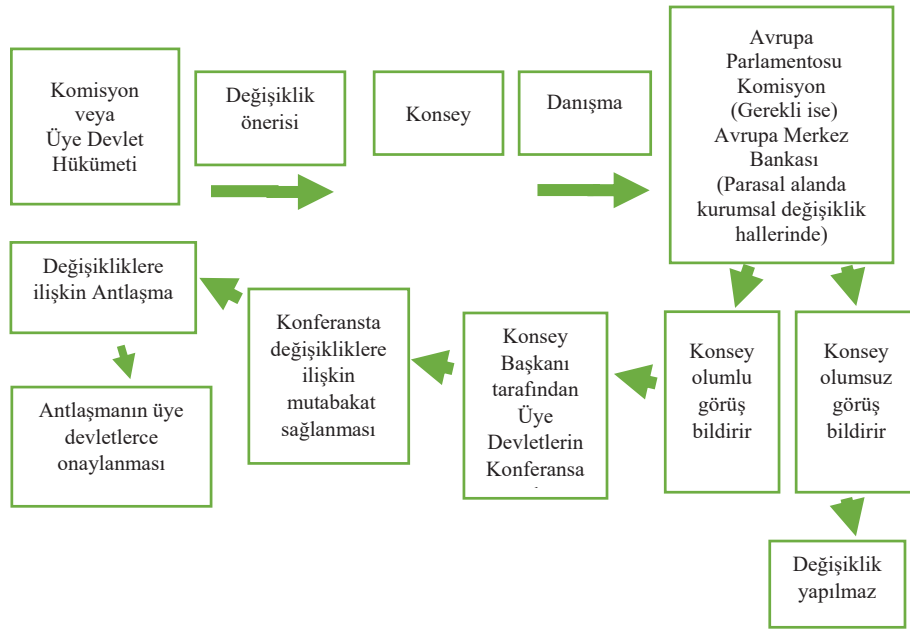
³⁰ [2007] OJ C 306.

Lizbon Antlaşması öncesi ABA [1992] md. N değişiklik usulünü şu şekilde düzenlemiştir:

“Herhangi bir üye devlet hükümeti veya Komisyon Birliğin üzerine kurulduğu antlaşmaların değiştirilmesi için Konsey’e öneriler sunabilir.

Eğer Konsey, Avrupa Parlamentosuna ve gerekli hallerde, Komisyona danıştıktan sonra, üye devlet hükümetlerinin konferansa çağırılması yönünde olumlu görüş bildirirse; üye devletler arasında bu antlaşma değişikliklerine ilişkin ortak mutabakatın sağlanması amacıyla yapılacak konferansa çağrı Konsey başkanı tarafından yapılır. Parasal alanda kurumsal değişikliklerin söz konusu olması halinde, Avrupa Merkez Bankası’na da danışılır.

Değişiklikler, tüm üye devletler tarafından kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.”



Şekil 1: Lizbon Öncesi Kurucu Antlaşma Değişikliği

Bu değişiklik usulü, öz olarak, VAHS 39 ila 41. maddeler arasında düzenlenen uluslararası anlaşmanın tüm tarafları bakımından tadili konusunda öngörülen yöntemdir.³¹ VAHS hükümlerine göre çok taraflı anlaşma, aksi

³¹ DE WITTE (2012), s. 108.

öngörülmedikçe, akit taraflardan birinin teklifi ve tüm akit tarafların kabulü ile değiştirilebilecektir. Antlaşma değişikliklerinin taraf devletlerin işlemi olduğu, Avrupa Birliği veya onun kurumlarının bir işlemi sayılamayacağı hem antlaşmaların lafzından hem de ABAD’ın kararlarından anlaşılmaktadır. Zira Avrupa Topluluğu Antlaşması (“ATA”) [1992] md. 234 (ABİHA md. 267), ABAD’ın yargı yetkisi kapsamında sadece Antlaşmanın yorumunu saymıştır. Maddenin ABAD tarafından yorumlanmasında da Antlaşma değişikliklerinin AB kurumlarının işlemi olmadığı, dolayısıyla ABAD’ın bunların hukuka uygunluğunu / geçerliliğini denetleme yetkisi olmadığına hükmedilmiştir.³² Benzer şekilde antlaşma değişikliği yapabildiği kabul edilen Katılım Antlaşmaları da ABAD tarafından yargı yetkisi dışında olarak değerlendirilmiştir.³³ Buna karşın antlaşma değişikliklerinde bu usule uyulup uyulmadığı ABAD’ın yargı yetkisi içindedir.³⁴

2000’li yıllara gelindiğinde AB ve üye devletleri bu usulü değiştirmeye iten nedenleri özetlemek gerekirse;³⁵ yöntem ilk olarak Birliğin değişen ihtiyaçlarına zamanında ve etkin şekilde gerekli antlaşma değişikliğini yaparak uyum sağlamasını zorlaştırması sebebiyle eleştirilmiştir. İkinci olarak, halkın görüşü alınmadan kapalı kapılar arkasında yapılması sebebiyle eleştirilmiştir. Ayrıca bu usulün bütünleşmenin dinamiklerini olumsuz etkilediği, durdurduğu ve bir üye devlet tarafından dahi tehdit unsuru olarak kullanılmaya müsait olduğu öne sürülmüştür. Bunlara ek olarak, üye devlet sayısında yaşanan artış nedeniyle antlaşma değişikliğine ilişkin olarak tüm üye devletler arasında uzlaşının sağlanabilmesi ve üye devletlerin ulusal parlamentolarının değişikliği onaylama koşulu değişiklik sürecini yavaşlatmış ve olumlu bir sonuca ulaşmayı zorlaştırmıştır. Bu nedenlerle 2000’lerin başında beklenen yeni genişleme dalgası ve Birliğin buna hazırlanması için yapılacak düzenlemeler kapsamında antlaşma değişikliği usulünün tadili de tartışmaya açılmıştır.

Konvansiyon Denemesi

“Konvansiyon” ismi ilk olarak 1999 Köln Zirvesi kararları sonucunda oluşturulması öngörülen³⁶ ve AB Temel Haklar Şartı’nı oluşturan dört ögesi

³² Bkz. Case 253/94 *P Olivier Roujansky v Council* [1995] ECR I-7, para 11.

³³ Bkz. Case C-313/89 *Commission v Spain* [1991] ECR I-5231, para 10; Joined Cases 31/86 ve 35/86 *LAlSA v Council* [1988] ECR 2285, para 17.

³⁴ GHN / OHLER, Rn. 27.

³⁵ Bkz. DE WITTE (2012), s. 110.

³⁶ Köln Zirvesi Sonuç Bildirgesi para. 44, 3-4 Haziran 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/koll_en.htm (01.08.2016)

yapı³⁷ için kullanılmıştır. Bu yapı Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamentolar, Avrupa Komisyonu ve üye devlet hükümetleri temsilcilerinden oluşmakta idi. Daha sonra, 2001 yılında toplanan Laeken Zirvesi sonunda üye devletler, “Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma” (“Anayasal Antlaşma”) taslağını oluşturması amacıyla bir Konvansiyon’un kurulmasını kararlaştırmıştır.³⁸ Oluşturulan Konvansiyon çalışmalarını Haziran 2003’te tamamlamış ve Antlaşma 2004 yılında o zamanki 25 üye devlet tarafından imzalanmıştır. Antlaşma her ne kadar 18 üye devlet tarafından onaylansa da, 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa, 1 Haziran 2005 tarihinde de Hollanda’da yapılan referandumlarda reddedilmesi üzerine süreç tamamlanmadan sonlandırılmıştır.

Anayasal Antlaşma’nın değişiklik usulüne ilişkin kısmı ABA [1992] md. N’den oldukça farklı bir düzenleme şekli öngörmüştür. Konu Anayasal Antlaşma’nın “Genel ve Nihai Hükümler” adlı dördüncü ve son kısmında düzenlenmektedir. Konuyla ilgili üç madde altında üç değişiklik usulü öngörülmüştür. Bu maddeler, IV 443, 444 ve 445, esaslı değişikliklere uğramadan ABİHA md. 48’e aktarıldıklarından bir sonraki başlıkta ayrıntılı olarak incelenecektirler. Fakat Anayasal Antlaşma’da öngörülen değişiklik usulleri ile ilgili, genel olarak, yapılan değişikliklerin demokrasi açığı sorununu diğer menfaat gruplarının temsilcilerinin de sürece katılımını öngörerek çözmeye çalıştığı belirtilebilir.³⁹ Zira söz konusu maddeler Antlaşma kısımlarını önem derecelerine göre ayırarak bunlara uygun üç değişiklik usulü düzenlemektedir. Değişiklik teklifi ile ilgili olarak ulusal parlamentoların sürece erken aşamada dahil olması ve katkılarını sunabilme imkanına sahip olması bir yeniliktir. Bu usulle, ABA [1992] md. N’de öngörülen sistemde, değişikliklere ilişkin uluslararası antlaşma imzalandıktan sonra onay sürecine, yani son aşamada, sadece evet veya hayır demek suretiyle sürece katılabilen ulusal parlamentolar; Anayasal Antlaşma sistemi içinde sürecin esas aktörlerinden biri olarak düzenlenmiş ve son aşamada bir onay krizi yaşanması olasılığı önlenmeye çalışılmıştır.

Anayasal Antlaşma çalışması her ne kadar başarısız olsa da antlaşmalarla ilgili sorunlu olduğu düşünülen alanlardan biri olan antlaşmaların değiştirilme usulü için yeni öneri getirmesi bakımından önemlidir. ABA md. 48’e geçiş sürecini özetlemek ve maddedeki değişikliklerin arka planı görmek açısından bu kısımda genel hatları ile özetlenmiştir. Anayasa çalışması tamamlanamasa

³⁷ Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi Eki, 15-16 Ekim 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.08.2016)

³⁸ Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesi s. 24, 14 ve 15 Aralık 2001, SN 300/1/01 REV 1.

³⁹ DE WITTE (2012), s. 113.

da değişikliğe ilişkin maddeler esas itibari ile Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 48'e aktarılmıştır.

Lizbon Sonrası Değişiklik Usulleri

Lizbon Antlaşması ile yapılan değişiklikler ile birlikte ABA md. 48 antlaşma değişikliği usulünü iki ana başlık altında düzenlemiştir. Bunlardan ilki esas değişiklik usulü olan *Olağan Değiştirme Usulü*dür. Bu usulle ilgili olarak ABA genel bir kapsam sınırlaması getirmemiştir. *Basitleştirilmiş Değiştirme Usulleri* başlığı altında düzenlenen iki değişiklik usulü ise uygulanabilecekleri antlaşma bölümlerini açıkça belirlemek suretiyle kapsam sınırlamasına gitmiştir. Seçilen değiştirme usulüne bağlı olarak da değişiklik çalışmasının tarafları, oy oranları ve şartlar değişmektedir. Bu başlık altında ABA md. 48'de düzenlenmiş değişiklik usulleri ayrıntılı olarak incelenecektir.

Olağan Değiştirme Usulü (ABA md. 48/2-5)

Lizbon Antlaşması ile değiştirilmiş ABA md. 48'de öngörülen değişiklik usullerinden ilki ABA md. 48/2 ila md. 48/5 arasında düzenlenmiş olan *Olağan Değiştirme Usulü*'dür. Madde başlığında kullanılan "olağan" kelimesi; söz konusu usulün ilgili maddenin 6 ve 7. fıkralarında özel olarak düzenlenmiş antlaşma bölümleri de dahil olmak üzere tüm alanlardaki antlaşma ve antlaşma Protokolü değişikliğine uygulanabilecek olmasını ifade etmektedir.⁴⁰ Dolayısıyla antlaşma değişikliklerinde varsayılan değişiklik usulü aksi belirtilmemişse olağan değiştirme usulüdür.⁴¹

Olağan değiştirme usulüne ilişkin ABA md. 48/2'deki en ilgi çekici ifade antlaşma değişikliği önerilerinin Birliğe verilen yetkileri arttırmaya veya azaltmaya yönelik olabileceğine yönelik ifadedir. Lizbon Antlaşması'na kadar tadil antlaşmaları yoluyla yapılan antlaşma değişiklikleri genel olarak Birliğin yetkilerini arttıran değişikliklerdi. Fakat antlaşmalarda aksinin, yani Birliğe devredilmiş bir yetkinin üye devletlere iadesi suretiyle Birliğin yetkilerini azaltacak bir antlaşma değişikliği yapmanın önünde herhangi bir hukuki engel yoktu. Buna karşın, üye devletlerin ve kamuoyunun Birliğin yetkilerinin sınırlarına ve artışına ilişkin hassasiyeti sebebiyle konu antlaşmalarda ayrıca ifade edilmiştir. Dolayısıyla artık ABA md. 48/2-5'e göre yapılacak bir

⁴⁰ GHN / OHLER, Rn. 28; MENG, Rn. 3.

⁴¹ DE WITTE B.: "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism", SIEPS European Policy Analysis, June 2011, Issue 6, s. 3.

değişiklik ile Birliğe ait bir yetkinin yeniden ulusallaştırılmasının mümkün olduğu antlaşmada açıkça düzenlenmektedir.

Olağan değiştirme usulünü ABA md. 48'deki düzenlenme sırasına göre inceleyecek olursak, ilk olarak değişiklik teklif etmeye yetkili kurumlar ABA md. 48/2'de tanımlanmıştır. Madde metnine göre bu aktörler; üye devlet hükümeti, Avrupa Parlamentosu veya Komisyon olabilir. ABA [1992]'den farklı olarak yeni usulde Avrupa Parlamentosu'na da Antlaşmalarla ilgili değişiklik önerebilme imkânı getirilmiştir. Avrupa Parlamentosu'nu da olağan değiştirme usulünü başlatabilecek kurumlar arasına katan bu düzenleme, Avrupa Parlamentosu'nun tekrardan artan kurumsal önemini de göstermektedir.⁴² Bu düzenleme antlaşma değişikliklerinin hükümetlerarası niteliğinin azaltılarak ulusüstü niteliğinin artırılması yönündeki eğilimi göstermektedir.⁴³

Avrupa Parlamentosu, antlaşma değişikliğine ilişkin teklifini ABİHA md. 231/1'de düzenlenen oy çoğunluğuna göre oylayarak karar verecektir. Komisyon'un antlaşma değişikliği teklifine ilişkin kararı ise ABİHA md. 250'de düzenlenen oy çoğunluğuna göre alınacaktır. Üye devletlerin antlaşma değişikliği teklifine ilişkin kararları ise kendi anayasal kurallarına göre alınacaktır.⁴⁴

Avrupa Parlamentosu, üye devlet hükümeti veya Komisyon önerilerini Konsey'e yönelteceklerdir.⁴⁵ Önerinin hangi Konsey kompozisyonuna gönderileceği konusunda açıklık olmamasına karşın 36 no'lu Protokol'ün değiştirilmesi teklifinde olduğu gibi Genel İşler Konseyi'ne gönderileceği öngörülmektedir.⁴⁶ Konsey burada bir nevi ön tartışma ve değerlendirme yeri işlevi görmektedir.⁴⁷ Hüküm, Konsey'e bunun dışında bir takdir yetkisi vermemektedir.⁴⁸ ABA md. 48/2'ye göre Konsey kendisine yöneltilen değişiklik teklifini Avrupa Birliği Zirvesi ("Zirve")'ne bildirmekle yükümlüdür.

Madde metninde değişiklik teklifinin ayrıca ulusal parlamentolara da bildirileceği belirtilmiş; fakat bildirim kim tarafından yapılacağı açık şekilde düzenlenmemiştir. Bu durumda da ulusal parlamentolara bildirim

⁴² MENG, Rn.3.

⁴³ GHN / OHLER, Rn. 29.

⁴⁴ GHN / OHLER, Rn. 29.

⁴⁵ ABA md. 48/2.

⁴⁶ BROIN O P.: "How to Change the EU Treaties, An Overview of Revision Procedures under the Treaty of Lisbon", CEPS Policy Brief No. 215, October 2010, s. 2.

⁴⁷ BROIN, s. 2.

⁴⁸ MENG, Rn. 4.

Konsey tarafından yapılması kabul edilmektedir.⁴⁹ Ulusal parlamentolara bildirim ABİHA'nın Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair 1 nolu Protokol'e göre yapılacaktır.⁵⁰ Değişiklik önerilerinin ulusal parlamentolara bildirilmesi ABA [1992]'de yer alamayan bir düzenlemedir. Esas itibariyle ulusal parlamentoların süreçten en son onay aşamasında değil, ilk aşamada haberdar edilmesi amacı taşımaktadır.⁵¹ Bu yol sayesinde ulusal parlamentoların tavrı önceden belirlenebilecek ve değişikliğe ilişkin son aşama olan ulusal parlamentolarda onay aşamasında sorun yaşama olasılığı azaltılabilecektir. Nitekim Maastricht Antlaşması'nın onayında Danimarka, Nice ve Lizbon Antlaşmalarının onayında İrlanda'da yaşanan sorunlar bu tür bir erken uyarı sistemi ihtiyacı doğurmuştur. Hüküm ayrıca, Lizbon Antlaşması ile getirilen ve ulusal parlamentoların Birliğin işleyişine katkıda bulunmasını öngören ABA md. 12 ile de uyumludur.

Değişiklik önerisi Konsey tarafından kendisine bildirilen Zirve, ilk olarak öneri ile ilgili Avrupa Parlamentosu'na, Komisyon'a ve eğer parasal alanda kurumsal değişikliklere ilişkin bir teklif varsa Avrupa Merkez Bankası'na danışacaktır.⁵² ABA md. 48 metni her ne kadar Avrupa Merkez Bankası'na danışma koşulunu parasal alandaki değişikliklerle sınırlı gibi düzenlenmişse de Konsey'in mali politikalarla ilgili değişiklik önerileri hakkında da Avrupa Merkez Bankası'na danışabileceği ileri sürülmektedir.⁵³ Avrupa Parlamentosu ise kendisine bildirilen değişiklikleri Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü ("İç Tüzük") 79. kural gereği ilk olarak ilgili Avrupa Parlamentosu'nun konu ile ilgili Komitesine gönderecektir. Komite daha sonra içeriği İç Tüzük kural 79/2'de sayıldığı şekilde; Avrupa Parlamentosu'nun öneriye ilişkin onay veya reddine ilişkin tutumunu belirten ve oluşturulacak Konvansiyon veya hükümetler temsilcileri konferansı için önerilerini, gerekli ise "açıklayıcı beyanı"nı, içeren bir rapor hazırlayacaktır.

Prosedür buraya kadar ABA [1992] ile genel itibariyle benzerlik gösterse de, konunun Zirve'nin önüne gelmesi ile önceki sistemden farklılaşmaktadır. Zira eski sistemde değişikliklerin tartışılabilmesi için getirilmiş tek yol hükümetlerarası konferans iken ABA md. 48/3, Zirve'ye Konvansiyon veya üye devletler hükümet temsilcileri konferansı toplama konusunda takdir yetkisi tanımaktadır. Maddeye göre Zirve danışma işlemlerini tamamladıktan sonra önerilen değişikliklerin incelenmesi için bir Konvansiyon toplanmasına

⁴⁹ BROIN, s. 3.

⁵⁰ MENG, Rn. 14.

⁵¹ H-J. CREMER: "EUV Art. 48", Rn. 4, CALLIES/RUFFERT: *EUV/AEUV*, 4. Auflage 2011.

⁵² ABA md. 48/3.

⁵³ BROIN, s. 3.

basit çoğunlukla karar verebilir ki esas kural budur.⁵⁴ Buna ek olarak, Zirve önerilen değişikliklerin kapsamının Konvansiyonu gerektirmediğine karar verirse, Avrupa Parlamentosu'nun da muvafakatini aldıktan sonra, basit çoğunlukla Konvansiyon toplamamaya karar verebilir. Zirve'nin bu kararlarının, Birliğin hukuki tasarrufları bakımından ABİHA md. 288/4 uyarınca verilen ve sadece muhatabı açısından bağlayıcı olan karar olduğu kabul edilmekte ve muhatabının Zirve başkanı olduğu belirtilmektedir.⁵⁵

Konvansiyon toplama hakkında verilecek olan karar olağan değiştirme usulünün kapsamını da esas itibariyle çizmektedir. Zira bu düzenlemeden yola çıkarak olağan değiştirme usulünün kapsamını; AB Antlaşmalarının ciddi reformunu gerektiren mühim Antlaşma değişiklikleri (1) ve basitleştirilmiş değiştirme usulleri kapsamına girmeyen küçük çaplı değişiklikler (2) olarak ikiye ayırabiliriz. Bu iki değişiklik arasında siyasi ve hukuki önemli farklılıklar bulunmaktadır. Birinci kategorideki önemli antlaşma değişiklikleri Konvansiyon yöntemi ile bir nevi garanti altına alınmaya çalışılmıştır. İkinci kategorideki değişiklikler ise uzun değişiklik çalışmaları gerektirmeyen esas itibariyle teknik konular (örneğin: Avrupa Parlamentosu'ndaki koltuk dağılımının ayarlanması) veya değişiklik konusunun niteliği itibariyle tartışmalı olduğu ve üye devletlerin siyasi sebeplerle Konvansiyona göndermek istemediği konular (örneğin: değişiklik önerisinin üye devletler arasında uzlaşılması siyaseten mümkün tek çözüm önerisi olması halinde) olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶

Zirve'nin Konvansiyon toplanması yönünde karar vermesi halinde Zirve Başkanı bir Konvansiyon toplamakla görevlendirilmiştir. ABA md. 48/3 uyarınca bu Konvansiyon; ulusal parlamentoların, üye devletlerin devlet veya hükümet başkanlarının, Avrupa Parlamentosu'nun ve Komisyon'un temsilcilerinden oluşacaktır. Avrupa Parlamentosu'nun temsilcileri Avrupa Parlamentosu Başkanlar Konferansı yolu ile seçilecektir. Bu delegasyon da kendi içinde başkanını ve Konvansiyonun olası gruplarında çalışacak üyelerini seçecektir.⁵⁷ Maddede öngörülen bu model AB Temel Haklar Şartı ve Anayasal Antlaşma çalışmalarında kullanılan modeldir. Buna karşın ABA md. 48, Konvansiyonu oluşturacak tarafların isimlerini saymak dışında bu gruplar arasındaki dağılıma veya uygulanacak usule ilişkin başka bir düzenleme getirmemektedir. Bu durumda izlenecek yolla ilgili olarak; 1999-2000 Konvansiyonu'nun esaslarının 1999 Köln Zirvesi'nde belirlenmesi ve 2002-2003 Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'nun esaslarının 2001 Laeken

⁵⁴ BROIN, s. 3.

⁵⁵ GHN / OHLER, Rn. 32.

⁵⁶ BROIN, s. 2.

⁵⁷ Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü kural 79/3.

Zirvesi'nde belirlenmesinin konuya ilişkin bir içtihat teşkil edeceği; dolayısıyla toplanacak Konvansiyona ilişkin kalan düzenlemelerin Zirvece belirleneceği ileri sürülmektedir.⁵⁸

Olağan değiştirme usulü kapsamında toplanacak olan Konvansiyon, daha önce kullanılan konvansiyon yöntemlerinde olduğu gibi taslak hazırlamakla değil, Zirve'ye iletilen değişiklik önerisini incelemekle yükümlüdür.⁵⁹ Konvansiyon, değişikliğe ilişkin olarak Birliğin tasarruflarından ABİHA md. 288/5'e göre bağlayıcı olmayan, tavsiye niteliğinde bir kararı alır.

Lizbon Antlaşması ile yapılan değişikliklerle getirilen Konvansiyon yöntemi Antlaşma değişikliklerinde üye devlet hükümetlerinin sahip olduğu tekeli değiştirerek diğer aktörlere de müzakere imkânı tanıması bakımından önemlidir. Hükümetler arası konferansta nihai kararı veren merci olmaları nedeniyle üye devlet hükümetleri "Antlaşmaların Efendisi" olmaya devam etmektedir. Fakat üye devlet hükümetlerine tanınan geniş takdir yetkisi yeni düzende Konvansiyon tarafından incelenen metin sebebiyle daralmaktadır. Zira her ne kadar ABA md. 48, üye devlet hükümetleri için Konvansiyon metninin bağlayıcı olacağına dair bir düzenleme getirmemiş olsa da; hükümetler arası konferansta Konvansiyon metninden yapılacak ciddi bir sapma ABA md. 48'in düzenlenme amacına ve ruhuna aykırı olacaktır.⁶⁰ Konvansiyon metnini bir tavsiyenin de ötesinde olacağına ilişkin olarak Laeken Zirvesi'nde belirlenen esaslar ve 2002-2003 Konvansiyonu sonunda hazırlanan Anayasal Antlaşma örnek gösterilmektedir. Dolayısıyla Konvansiyon sisteminin antlaşmalara dahil edilmesi ile AB yapısı içinde Konvansiyonun bir *ad hoc* organ olarak yerleştirildiği ileri sürülmektedir.⁶¹

Zirve basit çoğunlukla Konvansiyon toplamama kararı da alabilir; fakat bu kararı vermeden önce konuya ilişkin olarak Avrupa Parlamentosu'nun muvafakati alınmalıdır. Zirve'nin önerilen değişiklikle ilgili Konvansiyon toplamama kararının onay için Avrupa Parlamentosu'nun önüne gelmesi halinde, konu İç Tüzük kural 99'a göre belirlenecek Avrupa Parlamentosu komitesine gönderilecektir.⁶² İç Tüzük kural 99'a göre, ilgili komitenin onaya ilişkin görüşü Avrupa Parlamentosu'nda oylamaya sunulacaktır. Muvafakat için gerekli oy oranı, ilgili Antlaşma maddesinde özel bir düzenleme olmaması sebebiyle oy verenlerin çoğunluğudur.⁶³ Konvansiyon toplamama kararı için Avrupa Parlamentosu'nun gerekli olmasının nedeni ise Zirve'nin

⁵⁸ BROIN, s. 3.

⁵⁹ CREMER, Rn. 5.

⁶⁰ BROIN, s. 3.

⁶¹ DE WITTE (2012), s. 120.

⁶² Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü kural 79/4.

⁶³ Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü kural 99/1.

Konvansiyonsuz hızlı değişiklik yapabilme imkânını sömürme olasılığını önlenmektedir.⁶⁴

Değişiklik önerisi ile ilgili bir sonraki aşama hükümetlerarası konferansın toplanmasıdır. Konvansiyon toplanmışsa, Konvansiyonun konsensüsüyle hükümetlerarası konferansın toplanmasına yönelik tavsiye kabul edilir.⁶⁵ Konvansiyon toplanmamışsa Avrupa Parlamentosu'nun onayının alınmasının ardından Zirve, önerinin tartışılacağı hükümetlerarası konferansın görev ve yetkilerini belirler.⁶⁶ Bu tavsiye veya belirlemeler doğrultusunda üye devletler hükümet temsilcileri konferansını toplama görevi ise ABA md. 48/4'te Konsey başkanına verilmiştir. ABA md. 48/4, toplanacak bu konferansın antlaşmalarda yapılacak değişiklikleri mutabakatla belirleyeceğini düzenlemektedir.

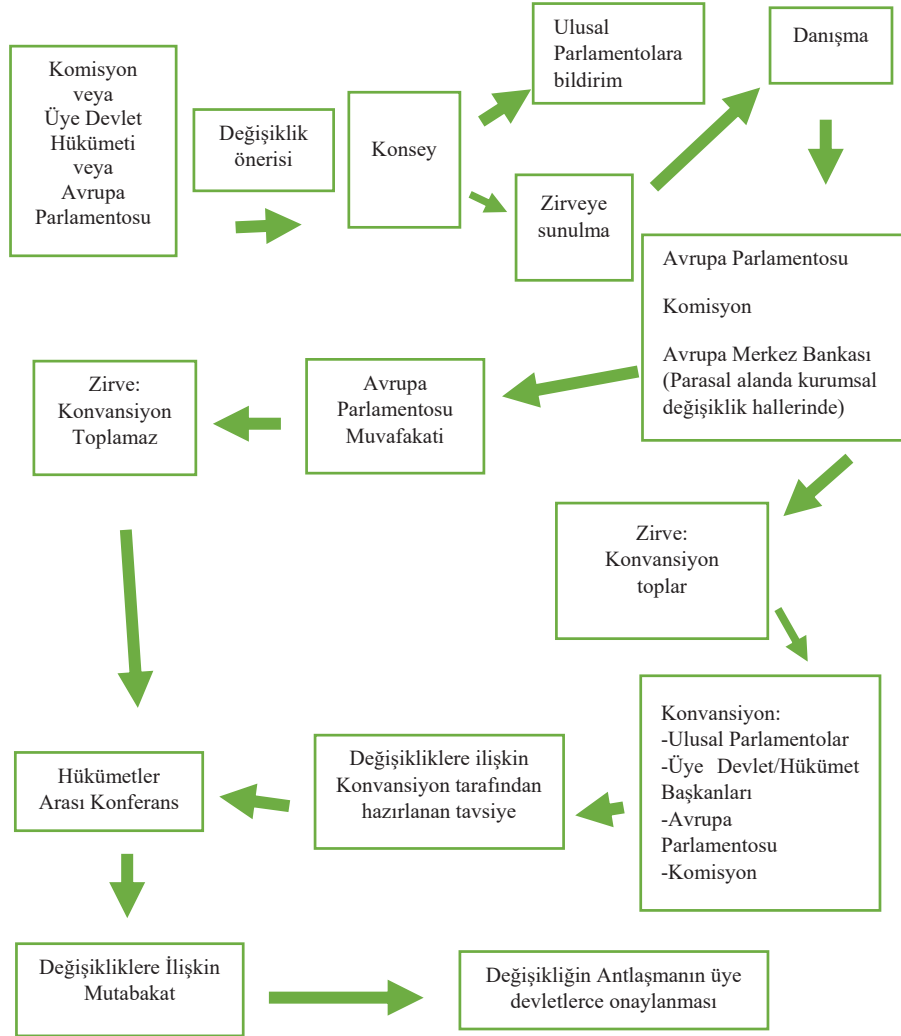
Hükümetlerarası konferansta karara bağlanan değişikliklerin yürürlüğe girmesi açısından ise Lizbon öncesindeki düzenleme korunmuştur. ABA md. 48/4'ün ikinci cümlesi uyarınca, değişiklikler tüm üye devletler tarafından kendi anayasalarına uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Antlaşma değişikliğinin yürürlüğe girmesi için tüm üye devletler tarafından onaylanmasını gerekli kılan bu düzenleme, AB hukukunun uluslararası hukuk yönünü ve üye devletlerin "Antlaşmaların Efendisi" olma özelliklerini göstermektedir. Nitekim VAHS md. 40 uyarınca, bir uluslararası andlaşmanın değiştirilmesi için de uluslararası andlaşma yapılmalıdır ve bu değişiklik andlaşması sadece ona taraf olan devletleri bağlayacaktır.⁶⁷ Dolayısıyla burada hükümetlerarası konferansta karara bağlanan değişikliği, AB'nin kurucu antlaşmalarında değişiklik yapan bir uluslararası andlaşma, bu değişikliğin üye devletlerce onaylanmasını ise üye devletleri VAHS md. 11 kapsamında bu değişiklik andlaşması ile bağlanma iradesinin beyanı olarak değerlendirmek mümkündür.

⁶⁴ DE WITTE (2011), s. 3.

⁶⁵ ABA md. 48/3'ün birinci alt paragrafı.

⁶⁶ ABA md. 48/3'ün ikinci alt paragrafı.

⁶⁷ Bu kuralın istisnası Birleşmiş Milletler Antlaşması md. 108'dir. Bu madde uyarınca Antlaşma'da yapılacak değişiklikler, Genel Kurul üyelerinin üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilip, Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyelerinin tümünü kapsamak üzere Birleşmiş Milletler üyelerinin üçte ikisi tarafından her birinin anayasa kuralları gereğince onaylandığı zaman, tüm Birleşmiş Milletler üyeleri için yürürlüğe girer. Dolayısıyla, AB kurucu antlaşmalarının aksine, Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın tüm akit devletlerin rızası olmadan değiştirilmesi mümkündür.



Şekil 2: Olağan değiştirme usulü (ABA md. 48/2-5)

Değişikliklerin üye devletlerce onaylanmasına ilişkin olarak ABA md. 48/5, Lizbon öncesi antlaşmalarda olmayan bir düzenlemeye yer vermektedir. İlgili madde uyarınca, antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmanın imzalanmasından itibaren iki yıl sonra, üye devletlerin beşte dördü antlaşmayı onaylamış ve bir veya daha fazla üye devlet onay sürecinde zorlukla karşılaşmışsa, Zirve konuyu ele alacaktır. Zirve'nin buradaki yetkisi onay şartını kaldırmak veya kolaylaştırmak değildir. Bu madde kapsamında Zirve, onayda yaşanan sorunları gidermek amacıyla bağlayıcı olmayan tavsiyelerin

ötesine geçmeyecek işlemleri yapma yetkisini haizdir.⁶⁸ Dolayısıyla bu hüküm, onay sürecinde yaşanan sorunlara ilişkin olarak hukuki bir çözüm sunmamaktadır.⁶⁹ Maddenin amacı düzenlenen sayıdaki üye devlette değişiklik antlaşmasının onaylanması konusunda sorun yaşanması halinde Zirve'nin çözüm getirme çabasını desteklemektir. Fakat Maastricht (1992), Nice (2001) ve Lizbon (2007) Antlaşmalarının onaylanması konusunda belli ülkelerde yaşanan zorlukları çözme konusunda Zirve'nin zaten kendiliğinden inisiyatif aldığı, dolayısıyla bu düzenlemeye ihtiyaç duyulmadığı da ileri sürülmektedir.⁷⁰

ABA md. 48'deki olağan değiştirme usulü ilk olarak 36 nolu Protokolü değiştiren Protokol ile Lizbon Antlaşması yürürlüğe girene kadarki geçiş döneminde Avrupa Parlamentosu üye sayısını artırma değişikliği için kullanılmak istenmiştir. Değişiklik teklifi bir üye devlet, İspanya, tarafından 4 Aralık 2009'da Konsey Genel Sekreterine sunulmuştur.⁷¹ Değişikliğin içeriği 2014 yılında yapılacak bir sonraki seçimlere kadar Avrupa Parlamentosu üye sayısını 736'dan 754'e çıkarılmasıdır. Değişiklik teklifi ile ilgili olarak Zirve tarafından Avrupa Parlamentosu'na yapılan danışma üzerine Avrupa Parlamentosu'nun Anayasa Komitesi ilk okuma ve kararını 7 Nisan 2010'da oylamaya sunmuştur.⁷² Komite tarafından hazırlanan metin Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Mayıs 2010'da oylamaya sunulurken karara bağlanmıştır.⁷³ Avrupa Parlamentosu aynı tarihte Zirve'nin bu değişiklik teklifinde Konvansiyon kullanılmaması önerisine de muvafakat vermiştir.⁷⁴ Teklife ilişkin Komisyon görüşü de 27 Nisan 2010'da verilmiştir.⁷⁵ Usulün buraya kadarki kısmı ABA md. 48/3'ün izlendiği kısımdır ve bu aşamadan sonra değişiklik farklı bir usul izlenilerek tamamlanmıştır.

⁶⁸ CREMER, Rn. 8.

⁶⁹ GHN / OHLER, Rn. 41.

⁷⁰ DE WITTE (2012), s. 121.

⁷¹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017196%202009%20INIT> (01.08.2016)

⁷² 2009/0813(NLE) - 07/04/2010 Vote in committee, 1st reading/single reading, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1101049&t=e&l=en> (01.08.2016)

⁷³ 2011/C 81 E/15 sayılı Karar, OJ C 81 E/78, 15.03.2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0148&from=EN> (01.08.2016)

⁷⁴ 2011/C 81 E/32 sayılı Karar, OJ C 81 E/175, 15.03.2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XP0147&from=EN> (01.08.2016)

⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0189:FIN:EN:PDF> (01.08.2016)

Zirve, Avrupa Parlamentosu üye dağılımına ilişkin değişiklik hakkındaki kararı 28 Haziran 2013'te almıştır.⁷⁶ Bu kararda dikkat çeken nokta ise kararın ABA md. 48/3'e göre değil, ABA md. 14/4'nin ikinci alt paragrafında Zirve'ye verilen yetkiye dayanılarak alınan bir karar olması ve ABA md. 48/3 ile amaçlanan değişikliğin bu karar ile tamamlanmasıdır. Zira ABA md. 14/2'nin birinci alt paragrafı uyarınca Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısı başkan hariç 750'yi geçemez şeklinde bir üst sınır vermek suretiyle düzenlenmiştir. Maddenin ikinci alt paragrafı ise Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısının birinci alt paragrafta belirtilen üst sınır içinde belirlenmesi yetkisini Avrupa Parlamentosu'nun inisiyatifi ve muvafakati ile hareket edecek ve oybirliği ile karar verecek olan Zirve'ye vermiştir. Zirve de bu yetkisini kullanmıştır. İlgili değişiklik konusu madde olan ABA md. 14/2 incelendiğinde, madde değişikliğinin tam olarak bir kurucu antlaşma değişikliği olmadığı, ilgili madde metninin belirli üye sayısı üst sınırı altındaki değişiklikleri yapma konusunda Zirve'ye yetki verdiği görülmektedir. Bu nedenle yapılması planlanan değişiklik bakımından 12/2'nin ikinci alt paragrafının, ABA md. 48/3'e nazaran daha uygun olduğu düşünülmüş olabilir. Çünkü söz konusu değişikliğin amacı Hırvatistan'ın katılımı öncesinde Avrupa Parlamentosu üye dağılımı ile ilgili değişiklikleri yapmaktır. Eğer ABA md. 48/3 uygulanmış olsa idi, Zirve tarafından alınan karar hükümetler arası konferansta karara bağlanacak ve yürürlüğe girmesi için de üye devletler tarafından kendi anayasal kurallarına göre onaylanması gerekecekti. Buna görüşe karşı olarak ise, ABA'ya ek protokolün kurucu antlaşmaların ayrılmaz parçası olması sebebiyle bu protokolda yapılacak bir değişikliğe ABA md. 48/3'ün uygulanması gerektiği ileri sürülebilir. Netice olarak, bu girişim ABA md. 48/3'ün uygulanması hususunda ilk deneme olması ve tamamlanma usulü itibarıyla önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, ABA md. 48/2-5'te düzenlenen olağan değiştirme usulünü genel olarak değerlendirmek gerekirse, düzenlemede dikkat çeken ilk değişiklik Avrupa Parlamentosu'na da değişiklik önerisi sunma imkânı tanınmasıdır. Bu değişiklik Avrupa halklarının temsilcisi olma iddiasındaki bir kuruma anayasal nitelikteki antlaşmaları değiştirme teklifi sunma imkânı vermesi yönüyle AB ve demokrasi açığı tartışması kapsamında olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir. İkinci bir değişiklik olarak, önemli antlaşma değişiklikleri ile ilgili taslak değişiklik inceleme görevinin dört farklı menfaati temsil eden grup temsilcilerinden oluşacak bir Konvansiyona verilebilmesidir. Bu düzenleme ile antlaşma değişikliği ile ilgili çalışma hem AB hem de ulusal

⁷⁶2013/312/EU sayılı Karar, OJ L 181/57, 29.06.2013
http://www.cvce.eu/content/publication/2014/2/12/ed0c34e1-e05d-4bdd-a634-304dee8d52c4/publishable_en.pdf (01.08.2016)

düzeyde menfaat gruplarını temsil etme niteliğine sahip aktörler arasında yapılacak bir çalışmanın ürünü olması planlanmaktadır. Bu değişiklik de demokrasi açığı tartışması bakımından önemli görülebilir. Buna karşın, değişikliklerin nihai olarak karar bağlanacağı merciin hükümetler arası konferans olması ve Konvansiyon sonucu hazırlanan metnin bağlayıcı olmaması sebebiyle, getirilen bu yeni değişiklik usulünün etkinliği ve önceki sistemden farklı olup olmayacağı uygulamada görülecektir.

Basitleştirilmiş Değişiklik Usulleri (ABA md. 48/6 ve 7)

Lizbon Antlaşması ile kurucu antlaşma değişikliklerine ilişkin usule getirilen en dikkat çekici değişiklik yeni getirilen iki değişiklik usulüdür. Bu usuller, ABA md. 48/6 ve 7'de *Basitleştirilmiş Değiştirme Usulleri* başlığı altında düzenlenmiştirler. Bu bölümde kapsamaları, aktörleri ve izlenilecek prosedür itibarıyla olağan değiştirme usulünden ayrılan bu yeni usuller iki başlık altında incelenecektir.

ABA md. 48/6

Lizbon Antlaşması ile antlaşma değişikliği prosedüründe yapılan değişikliklerden biri de ABA md. 48/6'da düzeltilmiş olan basitleştirilmiş değiştirme usulüdür. Madde değişiklik usulü kapsamındaki antlaşma maddeleri için olağan değiştirme usulünden farklı olarak bir sınırlama getirmiştir. Maddeye göre ABA md. 48/6'da düzenlenen basitleştirilmiş değişiklik usulü sadece ABİHA'nın üçüncü kısmında (ABİHA md. 26-197) yer alan hükümlerin değiştirilmesine ilişkin tekliflerde uygulanabilir. Bu usulün uygulanması konu itibarıyla sadece ABİHA üçüncü kısımda düzenlenen AB'nin iç politikalarında yapılacak maddi değişikliklere uygulanabilecektir. Dolayısıyla ABA md. 48/6; kurumsal değişiklikler, Birlik vatandaşlığı, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, AB dış eylemleri ve antlaşmalara ek protokollere ilişkin değişikliklere uygulanamayacaktır.⁷⁷

ABA md. 48/6'da düzenlenmiş basitleştirilmiş değişiklik usulünün uygulanabilmesinin bir diğer şartı da antlaşma değişikliğine ilişkin olarak bu usul uyarınca alınacak kararın Birliğin yetkilerini arttırmamasıdır. Fakat değişiklik usulü ile getirilen bu sınırlama Alman Federal Anayasa Mahkemesi ve Çek Anayasa Mahkemesi tarafından yeterli görülmemiş ve bu maddenin tartışmalı ve esaslı antlaşma değişikliklerine dayanak olabileceği gerekçesi ile eleştirilmiştir.⁷⁸

⁷⁷ BROIN, s. 4.

⁷⁸ Bkz. Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin 30 Haziran 2009 tarih ve 2 BvE 2/08 sayılı Kararı, para. 312-314,

Değişiklik usulünü başlatma yetkisini haiz aktörlerin olağan değiştirme usulü ile aynı olduğu görülmektedir. Bunlar ABA md. 48/6'nın birinci paragrafında üye devlet hükümeti, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon olarak sayılmıştır.

Olağan değiştirme usulünden farklı olarak değişiklik önerileri Konsey'e değil, doğrudan Zirve'ye iletilmektedir. Dolayısıyla olağan değiştirme usulünde olduğu gibi değişiklik önerisinin Konsey tarafından ulusal parlamentolara bildirilmesi aşamasına bu basitleştirilmiş değiştirme usulünde yer verilmemiştir.

Zirve, kendisine sunulan değişiklik önerisi ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'na, Komisyon'a ve parasal alanda kurumsal değişikliklerin söz konusu olması halinde Avrupa Merkez Bankası'na danıştıktan sonra oybirliği ile hareket edecektir.

Zirve yukarıda belirtilen sınırlamalar dâhilinde ve danışma koşulunun sağlanmasının ardından değişiklik önerisine ilişkin olarak oybirliği ile karar alır. Dolayısıyla Zirve, maddede tanımlanan sınırlamalar dâhilinde hem Konsey hem de hükümetler arası konferans rollerini kendi bünyesinde birleştirerek değişikliğe ilişkin nihai kararı almaktadır.⁷⁹ Bu düzenleme Birlik içinde Zirve'nin artan kurumsal rolünü göstermektedir.

ABA md. 48/6'ya göre yapılan değişikliğe ilişkin Zirve'nin nihai kararının yürürlüğe girmesi üye devletlerin onayı şartına bağlanmıştır. Madde uyarınca alınan değişiklik kararı, üye devletler tarafından kendi anayasa kurallarına göre onaylanması ile yürürlüğe girer. Maddede geçen "onay" kavramı VAHS md. 11'e göre yorumlanır ve devletin bir andlaşma ile bağlanma rızasını açıklayan tüm araçları kapsar.⁸⁰

Bu değişiklik usulü ilk olarak 2011 yılında ABİHA md. 136/3'ün değiştirilmesinde kullanılmıştır.⁸¹ Söz konusu değişiklik teklifi 16 Aralık 2010 yılında Belçika hükümeti tarafından Zirve'ye sunulmuştur. Değişikliğin içeriği para birimleri Avro olan üye devletlere ilişkin düzenlemelerden biri olan ABİHA md. 136'ya üçüncü bir fıkra eklenmesidir. Teklif edilen fıkra, para birimi Avro olan üye devletlerin Avro bölgesinin istikrarını koruma amacıyla bir istikrar mekanizması kurmasına ve gerekli finansal yardımların

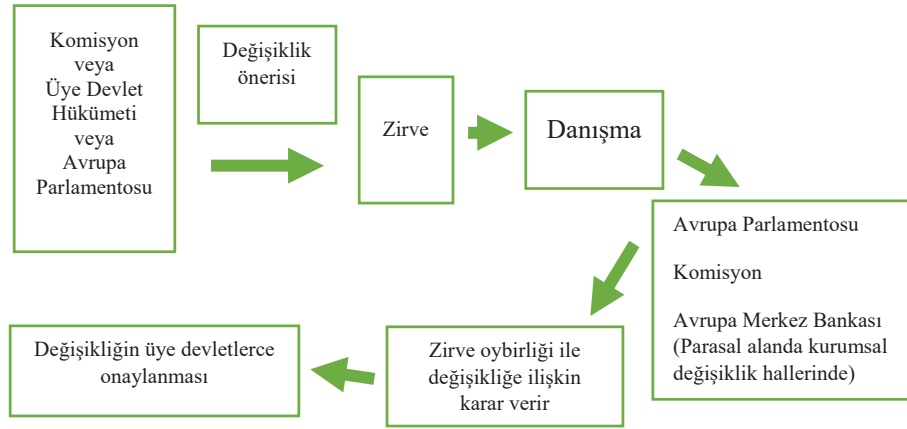
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html (01.08.2016); Çek Anayasa Mahkemesi'nin 26 Kasım 2008 tarih ve Pl. ÚS 19/08 sayılı Kararı, para. 167, <http://www.usoud.cz/en/decisions/20081126-pl-us-1908-treaty-of-lisbon-i-1/> (01.08.2016).

⁷⁹ BROIN, s. 4.

⁸⁰ MENG, Rn. 18.

⁸¹ Zirvenin 25 Mart 2011 tarih ve 2011/199/EU nolu kararı, OJ L 91/1, 06.04.2011.

bu mekanizma altında sıkı koşullara bağlı olarak yapılmasını öngörmektedir. Zirve; Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'nın görüşlerini aldıktan sonra oybirliği ile değişiklik kararını almıştır. Zirve kararının 2. maddesinde değişiklik teklifini anayasal gerekliliklerine göre onaylayan üye devletlerin, onay bildirimini gecikme olmadan Konsey Genel Sekreterliğine bildirmesine karar verilmiştir. Zirve kararının 3. maddesinde, değişikliğin yürürlüğe gireceği tarih 1 Ocak 2013 veya son üye devletin yapacağı onay bildirimini takip eden ayın ilk günü olarak belirtmiştir. Söz konusu değişiklik onay bildirimleri tamamlandıktan sonra 1 Mayıs 2013'te yürürlüğe girmiştir.⁸²



Şekil 3: Basitleştirilmiş değiştirme usulü (ABA md. 48/6)

Sonuç olarak, ABA md. 48/6'da düzenlenen basitleştirilmiş değiştirilme usulünün uygulama alanı ABİHA üçüncü kısma ilişkin değişiklik teklifleri ile sınırlı olarak getirilmiştir. Olağan değiştirme usulünden farkı ise Konsey, Konvansiyon ve hükümetler arası konferansa yer verilmemesi, Zirve'nin gerekli kurumlara danıştıktan sonra, AB yetkilerini arttırmayan bir değişiklik teklifini oybirliği ile kabul edebilmesidir. Bu üç kurumun usul dışında bırakılması muhakkak ki ABA md. 48/6'e dayanan değiştirme usulünde daha hızlı bir şekilde karar alınması sonucu doğurabilir. Fakat olağan değiştirme usulünün nihai aşamasına benzer şekilde, bu basitleştirilmiş değiştirme usulünde de antlaşma değişikliğine ilişkin karar ulusal parlamentolarca onaylanmalıdır. Bu da değişikliğin olağan değiştirme usulünden çok da farklı olmayan bir süre zarfında yürürlüğe girmesi anlamında gelebilir. Değişikliklerin AB politikaları ve iç eylemlerine ilişkin olması sebebiyle

⁸² Onay bildirimlerine ilişkin olarak bkz. <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2011030> (01.08.2016).

ulusal parlamentolar ve hatta Konsey ve hükümetler arası konferans gibi kurumların devre dışı bırakılması dolayısıyla Zirve karşısında yeterince dengeleyici bir unsur yer verilmemesi sebebiyle üye ülkelerde bu değişiklik usulüne ilişkin tedirginlik yaşanması da yerinde görülmüştür.

ABA md. 48/7: *Passerelle*

ABA md. 48/7, antlaşmalarda Konsey'in oybirliği ile hareket etmesini düzenlediği bir alanda nitelikli çoğunluk ile hareket etme veya özel yasama usulünden olağan yasama usulüne geçmeye ilişkin antlaşma değişikliği yapılmasına imkân sağlayan bir hükümdür. Bu yönüyle ABA md. 48/7'de düzenlenmiş olan gerçek anlamda esneklik sağlayan bir basitleştirilmiş değiştirme usulü türüdür.⁸³ Zira bu yöntem ile belli bir alanda veya konuda oybirliğinden nitelikli çoğunluğa veya özel yasama usulünden olağan yasama usulüne geçiş yönünde değişiklik yapmak suretiyle karar alınması kolaylaştırılmaktadır.

ABA md. 48/7'nin birinci cümlesi uyarınca bu usul, ABİHA'daki tüm başlıklarda ve ABA'nın V. başlığında düzenlenen ve Konsey'in oybirliği ile hareket etmesini öngören belirli alan veya durumlara uygulanabilir. Buna karşın ABA md. 48/7'nin birinci paragrafının son cümlesinde bu kapsama bir istisna olarak askeri etkileri olan veya savunma alanındaki kararlar sayılmıştır. Dolayısıyla bu alanlarda Konsey'de oybirliği ile karar alınması gereken antlaşma hükümleri ABA md. 48/7'de düzenlenen basitleştirilmiş değiştirme usulüne göre değiştirilemez.

ABA md. 48/7 ile yapılabilecek bir diğer düzenleme de ABİHA'da Konsey tarafından özel yasama usulüne göre alınması gereken ikincil yasama tasarruflarının Zirvede alınacak bir kararla ABİHA md. 294'te düzenlenen olağan yasama usulüne göre alınacak şekilde değiştirilebilmesi imkânıdır. Özel yasama usulü genel olarak ABİHA md. 289/2'de tanımlanmıştır. ABİHA md. 48/7 ile de Birlik ABİHA'da yer alan bir konuda yasama usulünün şeklini değiştirme yolu ile daha esnek karar alma yoluna gidebilme imkânına sahip olmaktadır. Bu usul ile olağan yasama usulüne geçiş yolu ile Avrupa Parlamentosu ve Komisyona daha ileri bir yol verilmesi suretiyle daha demokratik ve ulusüstü bir antlaşma değişikliği öngörüldüğü de söylenebilir.

ABİHA md. 48/7'nin kapsamına getirilen bir sınırlama da ABİHA md. 353'te düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca ABİHA md. 48/7 şu maddelere uygulanmaz; ABİHA md. 311/3 ve 4 (Birliğin öz kaynakları), ABİHA md. 312/2 (Çok yıllık mali çerçeve)'nin birinci alt paragrafı, ABİHA md. 352 (Esneklik hükmü) ve ABİHA md. 354 (Üyelikten kaynaklanan hakların askıya alınması). Bu maddeler konuları itibarıyla ciddi siyasi önemi haiz

⁸³ DE WITTE (2012), s. 122.

konuları düzenlemeleri sebebi ile üye devletlerin oybirliği ile hareket etmesi kuralı *paserelle* hükmü kapsamında açıkça istisna tutulmuştur.⁸⁴

Paserelle olarak tanımlanan ve antlaşmalarda düzenlenmiş oy veya yasama türünden diğerine geçiş olanağı sağlayan bu usulün uygulanma koşullarına gelinecek olursa; bu konuda süreci başlatma ve karar alma yetkisi madde metninden anlaşıldığı üzere Zirve'ye aittir. Bununla birlikte Zirve oy veya yasama türünde yapacağı bu tür değişikliklere ilişkin girişimi ulusal parlamentolara bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Dolayısıyla üye devletlerin kendi anayasal kurallarına göre değişikliği onaylamasına burada yer verilmemiştir. Bu onayın yerine üye devlet parlamentolarına diğer usullerde olduğu gibi son aşamada değişiklik kararının yürürlüğünü durdurma değil, değişiklik kararı verilmeden usulü doğrudan durdurabilme etkisini haiz bir veto etme hakkı tanınmıştır.⁸⁵ Ulusal parlamentolar kendilerine bildirim yapıldığı tarihten itibaren altı ay içinde değişiklik önerisine itiraz edebilirler. Herhangi bir ulusal parlamentonun itirazı halinde değişikliğe ilişkin karar kabul edilmeyecektir. Bildirimi takip eden altı aylık süre içinde ulusal parlamentoların itiraz etmemesi halinde Zirve kararı kabul etme yetkisine sahip olacaktır. Söz konusu düzenlemenin amacı Zirve kararı ile yapılacak değişikliğin ulusal parlamentoların önüne gitmeden tamamlanmasını engellemek ve Zirve tarafından temsil edilen Birliğin, ulusal parlamentolar tarafından temsil edilen üye devletlerce dengelenmesidir. ABA md. 48/7 her ne kadar ulusal parlamento itirazı olmaması şartı suretiyle üye devlet iradesine bağlanmış olsa da; düzenleme onayın düzenlenme şekli itibarıyla diğer değiştirme usullerinden ve uluslararası hukuktaki uluslararası anlaşma akdetme yönteminden ayrılmaktadır.⁸⁶

ABA md. 48/7'de düzenlenen usulü kullanabilmenin bir diğer koşulu da oy veya yasama usulüne ilişkin değişiklik kararı hakkında Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının çoğunluğuyla vereceği muvafaktır. Burada getirilen onay şartı, olağan değiştirme usulünde Konvansiyon toplamama kararı için gereken Avrupa Parlamentosu muvafakatine uygulanan orana nazaran daha yüksektir. Bunun nedeni bu değişiklik sisteminde güçlü durumda olan Zirve karşısında ulusal parlamentolarla birlikte bir denge unsuru oluşturmaktır. Zira ABA md. 48/7'de düzenlenen usulde farklı menfaat gruplarını bir araya getirerek tartışma ortamı yaratabilecek bir Konvansiyon veya hükümetler arası konferans olasılığı bulunmamaktadır. Avrupa Parlamentosu da bu usule sadece muvafakat aracılığı ile katılabilmektedir, bunun dışında bir teklif sunma veya danışma organı olma niteliğini haiz değildir.

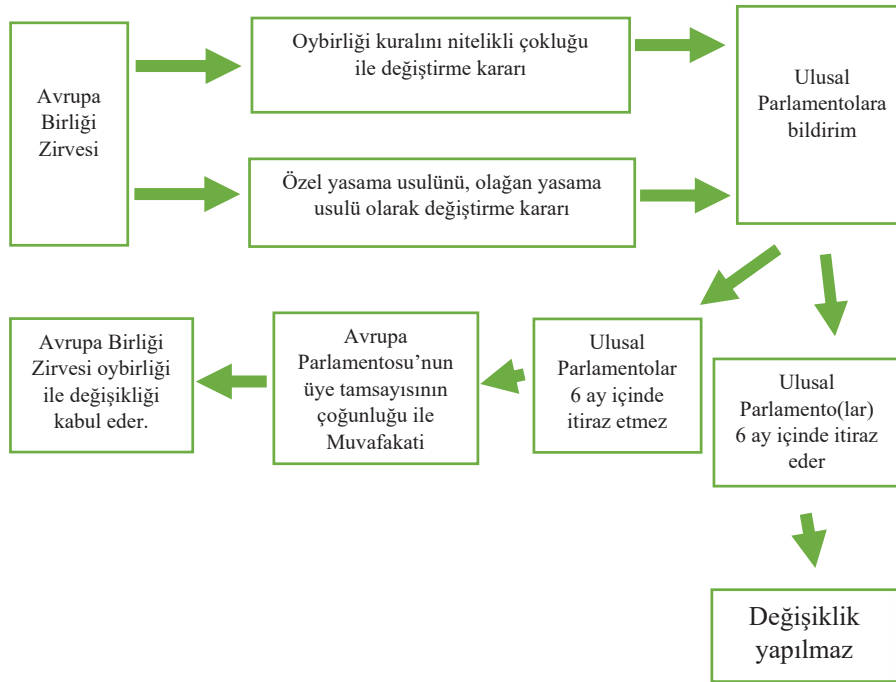
⁸⁴ MENG, Rn. 21.

⁸⁵ CREMER, Rn. 4.

⁸⁶ CREMER, Rn. 14.

ABA md. 48/7 kapsamındaki bir alan veya duruma ilişkin olarak yukarıda tüm koşulların sağlanmasının; yani ulusal parlamentoları bildirimden itibaren altı ay içinde itiraz etmemesi, Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının çoğunluğu ile muvafakat vermesinin ardından değişikliğe ilişkin olarak nihai kararı verme yetkisi Zirve'ye aittir. Zirve'nin bu kapsamda alacağı değişiklik kararında gerekli oy oranına ilişkin olarak ABA md. 48 oybirliği kuralını getirmiştir ve karar niteliği itibarıyla ABİHA md. 288/4'te tanımlanan Birliğin bağlayıcı hukuki tasarruflarındandır.

Sonuç olarak, ABA md. 48/7'de düzenlenen değişiklik usulü, maddede sayılan alanlarda geçerli oybirliği veya olağan yasama usulü düzenlemelerinin gerekli diğer şartların sağlanması ile Avrupa Birliği Zirvesi kararı ile değiştirilebilmesi imkanını getirmektedir. Söz konusu değişiklik usulü hükümetler arası nitelikten ulusüstülüğe geçiş öngörmesi bakımından önemlidir⁸⁷. Zira sistem herhangi bir hükümetler arası konferans, konvansiyon veya ulusal parlamentolarında ayrı ayrı onay şartları olmadan değişiklik yapılabilmesini mümkün kılmaktadır.



Şekil 4: Basitleştirilmiş değiştirme usulü (ABA md. 48/7)

⁸⁷ DE WITTE (2012), s. 122.

Sonuç

Bu çalışma kapsamında AB hukukunun birincil kaynaklarından olan kurucu antlaşmaların değiştirilme usulleri Lizbon sonrası dönem ağırlıklı olmak üzere incelenmiştir. Konuyla ilgili yapılan değişikliklerin arka planını görebilmek amacıyla öncelikli olarak 1950'lerden itibaren uygulanan antlaşma değişikliği usulü ve 2000'li yılların başlarında Anayasal Antlaşma çalışmaları kapsamında bu alanda yapılan değişiklik önerilerine kısaca değinilmiştir. Lizbon öncesi dönemde kullanılan antlaşma değişikliği usulü genel itibariyle üye devletlerin aralarında imzaladıkları bir uluslararası antlaşma ile kurucu antlaşmaları değiştirmeleri ve bu uluslararası antlaşmanın üye ülke anayasalarına göre onaylanması idi. Bu yöntemin katılığı, zamanında ve etkin değişiklik yapılmasına uygun olmaması gibi sorunlar nedeniyle antlaşma kapsamını önemli ve teknik değişiklikler gibi yöntemlerle ayırma ve değişiklik konusuna uygun usuller belirleme ihtiyacı doğmuştur.

Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 48 değişikliklere ilişkin olarak iki temel usul getirmiştir. Bunlardan ilki konu sınırlaması olmadan uygulanabilecek olağan değiştirme usulüdür. Bu usul, Avrupa Parlamentosu'na değişiklik önerisi sunma imkânı vermesi, Konvansiyon sistemini antlaşma kapsamına sokması bakımından önemlidir. Ulusal parlamentoların sürecin başında haberdar edilmesi de sürecin başarılı sonlanması ihtimalini arttırmakta ve sürece demokratik meşruiyet katmaktadır. Madde, antlaşmaların belli kısımlarına özel olarak da basitleştirilmiş değiştirme usullerini getirmektedir. Bu usuller ulusal parlamentoların onay şartını hafifletmek (ABA md. 48/7) veya Konsey / Konvansiyon / Hükümetler arası Konferans aşamalarını atlamak (ABA md. 48/6) suretiyle belli konularda karar almayı kolaylaştıran usullerdir. Bu usuller ile teknik veya daha az önemli alanlarda karar alınma usulüne esneklik getirilerek süreç kolaylaştırılmaya çalışılmıştır.

Değiştirilme usulleri genel olarak değerlendirildiğinde Birliğin geniş çalışma alanı ve artan üye sayısına uygun olarak antlaşmaların değiştirilmesi usullerinin de Lizbon öncesine nispeten daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenlemeler kapsamında Birlik antlaşma değişikliklerine ilişkin iyi tecrübelerini (örneğin; Konvansiyon) ve kötü tecrübelerini (örneğin; ulusal parlamentolara başta bildirim-onay krizi) yeni düzenlemeye aktarmaya çalışmıştır. AB'nin yetkilerine ilişkin hassasiyet de madde metninde ifade edilmiştir. Lizbon öncesi usulde yer almayan Zirve'nin her usul türünün esas aktörü olması, hükümetler arası konferansın ağırlığının eskiye oranla azaltılması da bu alanda ulusüstülüğe geçişin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Lizbon sonrası dönemde antlaşma değişikliklerinin de uluslararası antlaşmalar hukuku kurallarından daha da ayrılarak AB hukuku kuralları altında özelleştiği sonucuna varılmıştır.

Kaynakça

- BAYKAL S. / GÖÇMEN İ.: “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan*, Ankara 2013
- BROIN O P.: “How to Change the EU Treaties, An Overview of Revision Procedures under the Treaty of Lisbon”, CEPS Policy Brief No. 215, October 2010
- H-J. CREMER: “EUV Art. 48”, Rn. 4, CALLIES/RUFFERT: *EUV/AEUV*, 4. Auflage 2011
- DE WITTE B.: “Treaty Revision Procedures after Lisbon”, BIONDI A. et. al.: *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, 2012
- DE WITTE B.: “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, SIEPS European Policy Analysis, June 2011, Issue 6
- GHN / OHLER: “EUV Art. 48”, GRABITZ / HILF / NETTESHEIM: *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, 58. Auflage 2016
- KACZOROWSKA A.: *European Union Law*, Routledge, Second Edition, 2011
- MENG W.: “EUV Artikel 48”, GROEBEN/SCHWARZE/HATJE, *Europäisches Unionrecht*, 7. Auflage 2015
- Case 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR I
- Case 43/75 *Defrenne*, ECR 1976-455
- Case 294/83 *Les Verts*, [1986] ECR 1339
- Joined Cases 31/86 ve 35/86 *LAISSA v Council* [1988] ECR 2285
- Case C-313/89 *Commission v Spain* [1991] ECR I-5231
- Opinion 1/91 [1991] ECR 6079
- Case 253/94 *P Olivier Roujansky v Council* [1995] ECR I-7
- Case 370/12 *Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, ECLI: EU:C:2012:756.