

BİR KURUCU ANTLAŞMA ÖRNEĞİ OLARAK NAHÇIVAN ANLAŞMASI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of Nakhchivan Agreement As an Example of a Founding Treaty

Dr. Öğr. Üyesi Bahadır Bumin ÖZARSLAN*

Oz: Bir uluslararası hukuk kişisi olarak uluslararası örgütlerin hukukî temeli, kurucu antlaşmaya dayanır. Kurucu antlaşma, bir devletin anayasasına benzetilebilir. Bu yönüyle bakıldığında kurucu antlaşmalar, uluslararası örgütlerin temel hukukî niteliklerini belirleyen metinlerdir. 2009 yılında imzalanan Nahçıvan Antlaşması da Türk Devletleri Teşkilatı'nı kuran temel belgedir. Çok taraflı bir uluslararası antlaşma niteliği taşıyan Nahçıvan Antlaşması, yalnızca Türk Dünyası'na yönelik olarak kurulan Türk Devletleri Teşkilatı'na hukukî kişilik kazandırmış ve uluslararası bir örgüt olarak uluslararası toplumun bir üyesi yapmıştır. Nahçıvan Antlaşması, her kurucu antlaşma gibi bazı temel özellikler taşımakta ve Türk Devletleri Teşkilatı'nın uluslararası hukuk açısından niteliklerini belirlemektedir. Antlaşma metninde kullanılan dil ve kavramlar açısından değerlendirildiğinde ise bazı sorunlar olduğu görülmektedir. Bahsi geçen sorunların bir kısmı, Nahçıvan Antlaşması'nın 21. maddesinde verilen yetki çerçevesinde, 2022 yılında imzalanan protokol ile giderilmiştir. Bununla birlikte, ek bazı değişikliklerin yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu çalışmada, bir kurucu antlaşma olarak Nahçıvan Antlaşması ele alınacak ve söz konusu antlaşmada, yapılmasının faydalı olduğu düşünülen bazı değişiklikler önerilecektir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası örgüt, kurucu antlaşma, Türk Dünyası, Nahçıvan Antlaşması, Türk Devletleri Teşkilatı

Abstract: As an international legal person, the legal basis of international organizations is based on the founding treaty. The founding treaty can be likened to the constitution of a state. From this perspective, founding treaties are the texts that determine the basic legal characteristics of international organizations. The Nakhchivan Agreement, signed in 2009, is also the fundamental document that established the Organization of Turkic States. The Nakhchivan Agreement, which is a multilateral international treaty, has given legal personality to the Organization of Turkic States, which was established solely for the Turkic World, and has made it a member of the international community as an international organization.

The Nakhchivan Agreement, like every founding treaty, has some basic features and determines the characteristics of the Organization of Turkic States in terms of international law. When evaluated in terms of the language and concepts, used in the treaty text, it is seen that there are some problems. Some of the aforementioned problems were resolved with the protocol signed in 2022 within the framework of the authority, granted in Article 21 of the Nakhchivan Agreement. However, it is thought that it would be beneficial to make some additional changes. In this article, the Nakhchivan Agreement will be evaluated as a founding treaty and some changes, which are considered beneficial, will be suggested.

Key Words: International organization, founding treaty, Turkic World, Nakhchivan Agreement, Organization of Turkic States

* Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, bbozarslan@hacettepe.edu.tr

ORCID: 0000-0002-7433-2900

Makale Geliş Tarihi: 22.05.2025, Makale Kabul Tarihi: 21.08.2025

GİRİŞ

Uluslararası örgütler, bir kavram olarak ortaya çıktığı günden itibaren her dönem ilgi odağı olmuş tüzel kişiliklerdir. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Milletler Cemiyeti ile birlikte uluslararası toplum düzeni içindeki önemi artmaya başlamış, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Birleşmiş Milletler ile gündemin en üst sıralarına çıkmış, uluslararası hukukî kişiliklerinin tamamen kabul görmeye başladığı 11.04.1949 tarihli Uluslararası Adalet Divanı'nın danışma görüşü¹ sonrasında ise uluslararası toplumun vazgeçilmez bir üyesi hâline gelmişlerdir. Zira bu tarihten sonra devletler, uluslararası toplum düzeni içinde hak sahibi olup yükümlülük üstlenebilen bir özne niteliği kazanan uluslararası örgütlere olan ilgilerini zirveye taşıyarak yeni uluslararası örgütler kurmaya yönelmişlerdir. Devletler bakımından, dış politika stratejilerini hayata geçirebilmek adına, kendi tüzel kişilikleri dışında ve yeni bir zeminde işbirliği yapmanın avantajları, uluslararası örgütleri daha da cazip bir hâle getirmiştir. Bu sebeple Uluslararası Adalet Divanı'nın söz konusu danışma görüşü sonrasında, uluslararası örgütlerin sayısı hızla artmaya başlamıştır.

20. yüzyılın sonuna doğru yaşanan en önemli gelişmelerden biri de Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılması ve yeni devletlerin ortaya çıkmasıdır. Ortaya çıkan yeni jeopolitikte Türkiye, SSCB'nin devam eden devleti sıfatını taşıyan Rusya Federasyonu ile yeni ve çok boyutlu ilişkiler kurmuştur. Bunun yanında, SSCB sınırları içinden çıkan beş yeni bağımsız Türk devleti ve bulundukları bölgeler ile başta Rusya Federasyonu olmak üzere, sınırları içinde Türk soylu veya Türk dilli toplulukların bulunduğu devletlerle ilişkiler büyük önem taşımıştır. Bu bağlamda, söz konusu devletler ile uluslararası toplumun önemli hukuk kişileri arasında da muhtelif ilişkiler ve işbirliği ağları kurulmuştur. Söz konusu ağların en önemli zeminlerinden birini de uluslararası örgütler teşkil etmiştir. Türkiye de gerek ortak kökeni gerek tarihî bağları gerekse bölgedeki yeni denklemin doğal bir değişkeni sıfatıyla Azerbaycan, Özbekistan, Kazakistan, Kırgızistan ve Türkmenistan ile çok boyutlu ilişkiler kurmuştur. Kurduğu bu çok boyutlu ilişkiler ağında, uluslararası örgütler de önemli bir yer tutmaktadır. Söz konusu örgütler içinde en önemli yeri, Türk Devletleri Teşkilatı, kurulduğu dönemdeki adıyla Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi² almıştır. Zira bu örgüt, yalnızca Türk Devletleri arasında kurulmuş

¹ Uluslararası Adalet Divanı'nın 11.04.1949 tarihli danışma görüşüyle ilgili olarak bkz. Uluslararası Adalet Divanı Resmi İnternet Sayfası, <https://www.icj-cij.org/case/4>, 21.03.2025. Danışma görüşüyle ilgili örnek olarak ayrıca bkz. Roland Portmann, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, New York, 2010, s. 99-110; Mehmet Emin Çağran, *Uluslararası Örgütler*, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2024, s. 273-278; Süleyman Sırrı Terzioğlu / Bahadır Bumin Özarslan, *Uluslararası Örgütler Hukuku*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 58-60; Nergiz Emir, *Uluslararası Hukukta Kişilik Kavramı ve Uluslararası Örgütlerin Hukukî Kişiliğinin Sonuçları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 116-120.

² Kurulduğu tarih itibarıyla “Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi” adını taşıyan örgüt, 12.11.2021 tarihinde yapılan 8. Zirve Toplantısı ile “Türk Devletleri Teşkilatı” adını almıştır. 8. Zirve Toplantısı'nda alınan kararların tam metni için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmi İnternet Sayfası, <https://turkicstates.org/u/d/basic-documents-tr/8-zirve-bildirisi-15-tr.pdf>, 21.03.2025. Söz konusu değişiklik Türkiye

bir uluslararası hukukî kişilik niteliği taşımakta; Türk Dünyası içindeki bağımsız Türk devletleriyle sınırlı üyelik yapısıyla kapalı bir uluslararası örgüt özelliği göstermektedir. Bir başka deyişle Türk Dünyası'na özel bir uluslararası örgüt anlamına gelmektedir.

Bilindiği üzere, 03.10.2009 tarihinde imzalanan “Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi’nin Kurulmasına Dair Nahçıvan Anlaşması”³, yeni bir uluslararası hukuk kişisinin⁴ uluslararası toplum düzenine adım atmasının hukukî temelini oluşturmaktadır. Türk Devletleri Teşkilatı’nın kurucu antlaşması niteliğini taşıyan Nahçıvan Anlaşması, çok taraflı bir uluslararası antlaşma olarak değişik özellikler barındırmaktadır. Aşağıda, bu özellikler üzerinde durulacaktır. Öncelikle kurucu antlaşma kavramı ele alınacaktır. Ardından Nahçıvan Anlaşması, çizilen çerçeve içinde değerlendirilecektir. Sonrasında ise Nahçıvan Anlaşması’nda dikkat çeken bazı hususlar üzerinde durulacak ve bir takım önerilerde bulunulacaktır.

I. KURUCU ANTLAŞMA KAVRAMI

A. KURUCU ANTLAŞMANIN HUKUKÎ NİTELİĞİ

Bir hukuk düzeni içinde ilişki kurmak, aynı hukuk düzeni içindeki hukuk kişilerinin sözleşme yoluyla ilişki kurması anlamına gelmektedir. Aynı durum, doğal olarak uluslararası hukuk zemininde de benzer şekilde işlemektedir. Bu bağlamda, kendine has yapısı ve ilişkileri ile uluslararası hukuk düzeni içindeki hukuk kişileri olan uluslararası örgütler de akdî ilişkiler yoluyla faaliyet göstermektedir. Söz konusu durumun bir başka yansıması da uluslararası örgütlerin kuruluşuyla ilgilidir. Uluslararası örgütlerin kuruluşu, hukukî bir işlemle gerçekleşmektedir. Söz konusu işlem de yine bir sözleşme niteliğindedir. Sözleşme yoluyla temellenen bu ilişkide, doğal olarak uluslararası hukuk kişilerinin iradesi bulunmalıdır. Uygulamaya bakıldığında da uluslararası örgütlerin kuruluşunda, birden çok devletin aynı amaca

açısından, 03.10.2023 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kabul edilen 7458 sayılı kanun ile uygun bulunmuştur. Bu kanun, 17.10.2023 tarihli ve 32342 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Değişikliğin onaylanması ise 02.11.2023 tarihli ve 32357 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile gerçekleşmiştir. Çalışmada da bundan sonra, “Türk Devletleri Teşkilatı” ifadesi kullanılacaktır.

³ Bundan sonra, “Nahçıvan Anlaşması” olarak anılacaktır. Nahçıvan Anlaşması’nın tam metni için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, https://www.turkicstates.org/u/d/basic-documents-tr/Nahcivan_Anlasmasi_Turkce_20140417_193951.pdf, 21.03.2025.

⁴ Uluslararası örgütlerin hukuk kişiliğiyle ilgili ayrıntılı bilgi için örnek olarak bkz. Çağırın, s. 269-330; Terzioğlu / Özarslan, s. 55-71; Gülsüm Kaya, Uluslararası Hukukta Kişilik, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 171-201; Emir, s. 141-186; Tufan Hübek, Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument: The Case of the OSCE, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 63-201.

yönelik ortak iradesinin beyan edildiği görülmektedir.⁵ Bir başka deyişle uluslararası örgütler, üyesi olan uluslararası hukuk kişilerinin ortak amaçlarına ulaşmak üzere beyan ettikleri ve aynı doğrultudaki iradelerinin birleşmesi sonucunda kurulmaktadırlar. Ortak amaç çerçevesinde birleşen ortak irade, yazılı bir düzenlemeyle somutlaşmaktadır.⁶

Devletlerin irade beyanı neticesinde ortaya çıkan ve uluslararası örgütü kuran yazılı düzenleme, bir uluslararası antlaşmadır. Uluslararası antlaşma, niteliği gereği bir sözleşme ilişkisini barındırır. Söz konusu niteliği sebebiyle uluslararası antlaşmalar hukukunun gelişim sürecinde, özel hukuktaki sözleşmeler hukuku öğretisi de etkili olmuştur.⁷ Bu bağlamda, kurucu bir nitelik taşıyan uluslararası antlaşma, bir uluslararası örgütün yaratılacağını gösteren yazılı bir düzenlemedir. Her ne kadar evrensel anlamda bağlayıcı bir tanımlı olmasa da uluslararası örgütlerin ortaya çıkışı, bir başka deyişle var oluşu, kurucu antlaşmadaki ifadelerden hareketle anlaşılmaktadır⁸. Kurucu antlaşma, uluslararası topluma açık niteliği sebebiyle bir uluslararası hukuk kişisi olarak bağımsız bir örgüt içi hukuk düzeninin kurulduğunu göstermektedir.⁹ Dolayısıyla kurucu antlaşma, temelde bir sözleşme ilişkisi olması münasebetiyle tarafların irade uyuşmasını gerektirmektedir. Bu yönüyle yeni bir uluslararası hukuk kişisi yaratılması yönünde, devletlerin iradelerinin en açık biçimde yansıdığı yazılı bir düzenleme niteliğindedir.

Uluslararası bir antlaşma yoluyla bir uluslararası örgütün kurulması, uluslararası örgütleri, uluslararası antlaşmalar hukukunun konusu hâline getirmektedir. Nitekim 23.05.1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku

⁵ Çağırın, s. 8, 285-286. Aynı yönde bkz. Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*, 4. Baskı, D. Appleton-Century Company, New York, 1935, s. 7.

⁶ Michel Virally, "Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach", *The Concept of International Organization*, Editör Georges Abi-Saab, UNESCO, Paris, 1981, s. 51-52; Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, s. 9-10; Henry G. Schermers / Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 5. Baskı, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2011, s. 37; Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, 2. Kitap, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 113-114; Melda Sur, *Uluslararası Hukukun Esasları*, 17. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2024, s. 172-173; Enver Bozkurt / Yasin Poyraz / Selcen Erdal, *Devletler Hukuku*, 12. Baskı, Legem Yayınevi, Ankara, 2023, s. 135-136; İlyas Doğan, *Devletler Hukuku*, 4. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, 2020, s. 363-365; Çağırın, s. 8, 137.

⁷ Tetsuo Sato, "Constituent Instruments of International Organizations and Their Interpretative Framework – Introduction to the Principal Doctrines and Bibliography", *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, S. 14, Şubat 1986, s. 5. Aynı yönde bkz. Berat Lale Akkutay, "The Interpretation of the Constitutions of International Organizations", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 1-2, 2008, s. 374-375.

⁸ Schermers / Blokker, s. 36; Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2. Baskı, Cambridge University Press, New York, 2007, s. 398.

⁹ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law: International Organizations and the Law of Treaties*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, s. 113.

Sözleşmesi (VAHS)¹⁰'nin 5. maddesi de bu hususa işaret etmektedir. Söz konusu hükme göre VAHS, bir uluslararası örgütün kurucu antlaşması niteliğindeki herhangi bir antlaşmaya uygulanabilecektir. Maddede tek dikkat edilmesi gereken husus, uluslararası örgütün aynı konuda bir iç düzenlemesinin olmaması meselesidir. Yani VAHS hükümleri, uluslararası örgütün kendi düzenlemelerinden sonra uygulanabilen ikincil bir vasfa sahiptir. Kurucu antlaşma hükümlerine dayanarak uluslararası örgüt tarafından alınan kararlar, VAHS hükümlerine göre öncelik taşıyacaktır. Kurucu antlaşmada hüküm olmayan hâllerde ise VAHS hükümleri, devreye girebilecektir.¹¹ Bir başka deyişle kurucu antlaşmanın VAHS hükümleriyle farklılık taşıyan hükümler barındırması hâlinde, kurucu antlaşma hükümleri esas alınacaktır.¹² Her ne kadar kurucu antlaşma özel kural niteliği taşısa ve örgüt içi hukuk düzeninde öncelikli olarak uygulanma mecburiyeti taşısa da gerek kurucu antlaşmada hüküm olmayan hâllerde genel kural niteliği taşıyan VAHS hükümlerinin uygulanabilmesi gerekse yazılı düzenleme olarak devletler arasında yapılan bir özellik taşıması sebebiyle bir antlaşma aracılığıyla kurulan uluslararası örgüt, doğrudan doğruya uluslararası antlaşmalar hukuku zeminine taşınmış olmaktadır.¹³ Kısacası, kurucu antlaşma yoluyla bir uluslararası hukuk kişisi hâline gelen uluslararası örgüt, özel zeminde uluslararası antlaşmalar hukukuna genel anlamda ise uluslararası hukuka tâbi olmaktadır.¹⁴ Bir başka deyişle uluslararası örgütler, bir uluslararası hukuk kişisi olmaları sebebiyle uluslararası hukukun geniş tabanlı zemini içinde, muhtelif alt alanların konusunu teşkil etmektedir. Bu bağlamda, örgütün gerek iç gerekse dış işleyişindeki hukukî kurallar ve usûl hükümleri bakımından özel kural niteliği taşıyan kurucu antlaşma ve bu antlaşmaya dayanarak yapılan diğer düzenlemeler esas teşkil etmektedir. Son tahlilde ise uluslararası örgütlerin, uluslararası hukukun bir kişisi olarak her uluslararası hukuk kişisi gibi uluslararası hukukun genel çerçevesi içinde faaliyet göstermek durumunda olduğu, gözden uzak tutulmamalıdır. Aksi hâlde yani uluslararası hukuka aykırı faaliyet gösterilmesi durumunda, bir uluslararası örgütten bahsedilemeyecektir zira uluslararası örgütler, uluslararası hukuka uygun bir şekilde kurulma ve faaliyet gösterme yükümlülüğü altındadırlar.¹⁵

¹⁰ VAHS'nin özgün metni için bkz. BM Resmî İnternet Sayfası, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch_XXIII_01.pdf, 28.03.2025. Türkçe metin için bkz. Aslan Gündüz, *Milletlerarası Hukuk*, Editör Reşat Volkan Günel, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2024, s. 57-75; İbrahim Kaya, *Uluslararası Hukukta Temel Belgeler*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 66-110.

¹¹ Kirsten Schmalenbach, "Article 5: Treaties Constituting International Organizations and Treaties Adopted within an International Organization", *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Editörler: Oliver Dörr / Kirsten Schmalenbach, 2. Baskı, Springer-Verlag GmbH, Berlin, 2018, s. 99, 105-106.

¹² Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2009, s. 119.

¹³ Brölmann, s. 113-115.

¹⁴ Klabbers, s. 10.

¹⁵ Uluslararası örgütlerin uluslararası hukuka uygun bir şekilde kurulma ve faaliyet gösterme mecburiyeti ile ilgili olarak bkz. Schermers / Blokker, s. 46; Terzioğlu / Özarslan, s. 26.

B. KURUCU ANTLAŞMANIN ŞEKLİ

Uluslararası hukukun temel hukuk kişileri olan devletler, egemen bir varlık olarak yetkilere sahiptir ve bu durumun bir izdüşümü olarak bahsi geçen yetkileri, egemen vasıflarından hareketle kullanabilirler. Uluslararası hukukun belirlediği genel sınırlar içinde ve emredici hukuk kurallarına aykırı hareket etmemek koşuluyla iç ve dış egemenliğini kullanırken hiçbir üstün otoriteye bağlı olmadan, kendi belirlediği yöntemlerle tasarruflarda bulunurlar. Uluslararası örgütlerde ise farklı bir işleyiş söz konusudur. Uluslararası örgütler, kendilerini ortaya çıkaran iradenin belirlediği sınırlara bağlı ve bu sınırlar içinde faaliyet gösterirler. Söz konusu sınırların hukukî temeli, uluslararası antlaşmadır.¹⁶

Bahsedildiği üzere, uluslararası örgütler genellikle bir uluslararası antlaşmayla kurulur.¹⁷ Örgütün yapısı, statüsü ve yetkileri bu kurucu belgeye dayanır.¹⁸ Kurucu antlaşma, örgütü kuran çok taraflı bir antlaşmadır ve bu belge, bir devletin anayasası gibidir.¹⁹ Uluslararası örgütün üyeleri tarafından kurucu antlaşmaya dayanarak yapılan diğer antlaşmalar, protokoller, bildiriler ve ek düzenlemeler örgüt içi hukuk düzeninin bir parçasıdır ve bu bağlamda, kurucu antlaşmaya uygun olmak durumundadır.²⁰ Dolayısıyla bir uluslararası örgüt için kurucu antlaşma, kendi iç düzeni bakımından en üstün hukuk kuralıdır ve o örgütün yapacağı bütün düzenlemeler, söz konusu kurucu belgeye uygun olarak gerçekleştirilmek zorundadır.

Kurucu antlaşma olarak nitelendirilen edilen bu yazılı düzenlemeye misak, pakt, statü, anayasa, anlaşma, sözleşme gibi değişik adlar verilmektedir.²¹ İsimlendirmedeki farklılık, örgüt kurucularının tercihinden kaynaklanmaktadır. Herhangi bir hukukî ya da siyasi farklılık yaratmaz.²² Burada önemli olan husus, kurucu antlaşmada kullanılan başlıktan ziyade, metnin içeriğidir. İçeriğe bakıldığında, bir uluslararası örgütün kurulmasına yönelik irade ve buna yönelik gerekli asgarî hükümlerin varlığı, anlaşılabilir

¹⁶ Çağırın, s. 8-9.

¹⁷ Seha L. Meray, *Devletler Hukukuna Giriş*, İkinci Cilt, 4. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975, s. 167-168; Virally, s. 51; Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 6. Baskı, Routledge, Londra ve New York, 1992, s. 70; Sergei A. Voitovich, *International Economic Organizations in the International Legal Process*, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1995, s. 16, 21-22; Klabbbers, s. 10; Schermers / Blokker, s. 37; Brölmann, s. 113; Aust, s. 393; Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden and Boston, 2008, s. 46; Karluk, s. 29; Olha M. Shpakovych / Svitlana A. Vladyska, "Constituent Instruments of International Organizations as a Special Source of the Law of International Organizations", *Statute Law Review*, C. 40, S. 3, Ekim 2019, s. 240.

¹⁸ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s. 1303; Seyersted, s. 50; Shpakovych / Vladyska, s. 240-241.

¹⁹ Voitovich, s. 21; Sur, s. 176.

²⁰ Shpakovych / Vladyska, s. 241, 243.

²¹ Jale Civelek, *Uluslararası Teşkilatlar*, Marmara Mali Müşavirlik Organizasyon ve Turizm Ltd. Şti., İstanbul, 1986, s. 61-62; Sur, s. 176; Şeref Ünal, *Uluslararası Hukuk*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 183; Shpakovych / Vladyska, s. 240.

²² Çağırın, s. 169; Shpakovych / Vladyska, s. 241.

olmalıdır. Bir başka deyişle kurucu antlaşma, yeni bir uluslararası hukuk kişinin ortaya çıkmasına yönelik şartları taşıyan bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla kurucu antlaşmanın özel adı, içeriği ve niteliği aynı kalmak kaydıyla herhangi bir özel sonuç yaratmaz.

Uluslararası örgütlerin bir antlaşmayla kurulması, uygulamadan hareketle ortaya çıkmış bir tespittir. Uluslararası örgütün kuruluş sebeplerini ve amaçlarını uluslararası topluma ilân etmek, uluslararası toplum içinde hareket edebilme ehliyeti bakımından önem taşımaktadır. Bahsi geçen önem sebebiyle bir uluslararası örgüt, yazılı bir düzenlemeye ihtiyaç duymaktadır.²³ Öte yandan, uluslararası antlaşma yoluyla kurulan bir uluslararası örgütün niteliği de kuruluşundan itibaren uluslararası toplum tarafından bilinir hâle gelmektedir. Kurulan bir uluslararası örgütün, hükümet dışı bir uluslararası örgüt ya da bir uluslararası platform niteliği taşımadığı; devletlerin taraf olduğu ve ana organlarında hükümet temsilcilerinden oluşan üyelerin bulunduğu, aleniyet kazanmaktadır. Bir başka deyişle kurucu antlaşma, uluslararası hukuk kişiliği bakımından herhangi bir tartışmanın olmayacağı yeni ve bağımsız bir uluslararası hukuk kişinin uluslararası topluma üye olarak dâhil olduğunu da göstermektedir²⁴. Dolayısıyla işin doğası gereği, bir uluslararası örgüt kurmak üzere irade beyanında bulunan devletler, söz konusu iradelerinin ortaya çıkış sebebini ve sınırlarını ilân etmek amacıyla uygulamada, bir yazılı düzenlemeye ihtiyaç duyarlar. Diğer taraftan bu yöntem, kurulacak uluslararası örgüt bakımından herhangi bir tereddüde veya şüpheye yer bırakmaması bakımından da uluslararası toplum için daha muteber bir yol olarak görülmektedir. Uluslararası toplum, yeni bir uluslararası hukuk kişinin aralarına katıldığını, açık bir şekilde anlamış olmaktadır.

Kurucu antlaşma yoluyla uluslararası hukuk kişisi hâline gelen bir uluslararası örgütte, üyeler arasında hedeflenen amaçlara ulaşmak için tesis edilen işbirliği, diğer uluslararası antlaşmalarla kıyaslandığında daha güçlü bir nitelik taşımaktadır. Devletlerin kendi aralarında yaptığı diğer ikili veya çok taraflı işbirliği antlaşmaları, uluslararası örgütün kurucu antlaşmalarına nazaran daha düşük bir etkiye sahiptir zira kurucu antlaşma, diğer antlaşmalarla mukayese edildiğinde, üye devletler arasında geniş tabanlı bir bağ kurarak daha sıkı bir işbirliği düzeni yaratmaktadır. Bu sebeple devletler, genellikle kurucu niteliğe sahip bir uluslararası antlaşma yoluyla uluslararası örgüt kurmayı tercih etmektedirler.²⁵ Gerçekten de bir uluslararası örgüte üye olmak, üyelikten kaynaklanan hakların yanında yükümlülükleri de beraberinde getirmektedir. Her ne kadar devletlerin iki ya da çok taraflı antlaşmalarda da haklar ve yükümlülükler bulunsun bile konu, amaç ve süre bakımından az veya çok sınırlı bir hak ve yükümlülük demeti ile sürekli niteliğe sahip bir uluslararası hukuk kişinin üyesi olmaktan kaynaklı sürekli

²³ Çağırın, s. 138-139. Aynı yönde bkz. Shpakovych / Vladyka, s. 241-242; Hakkı Hakan Erkiner / İlayda Eray, "Uluslararası Hukuk Bakımından Bir Uluslararası Örgüt Olarak Türk Devletleri Teşkilatı", Güvenlik Stratejileri Dergisi Türk Devletleri Teşkilatı Özel Sayısı, 2022, s. 243.

²⁴ Schermers / Blokker, s. 37-38.

²⁵ Schermers / Blokker, s. 43.

hak sahibi olma fırsatı ve yükümlülük üstlenme sorumluluğu, aynı etkiyi yaratmaz. Dolayısıyla sürekli hak sahibi olmak ve yükümlülük üstlenmek, işbirliğinin istikrarı bakımından da bir kurucu antlaşmayı gerekli kılmaktadır.

Kural olarak uluslararası antlaşma aracılığıyla uluslararası toplumun bir üyesi hâline gelen uluslararası örgütler, teknik anlamda bir antlaşma sayılmayan düzenlemeler yoluyla da ayrıca kurulabilmektedir. Genellikle ortak bildiri veya tek taraflı hukukî işlemler aracılığıyla da varlık kazanabilen bu tip durumlar, istisnaîdir.²⁶ Söz gelimi, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT), değişik yıllarda alınan kararlar aracılığıyla kurulmuştur. 1947 yılından başlayarak geçici bir statü ile faaliyet gösteren GATT, daha sonraki süreçte Dünya Ticaret Örgütü adını alarak bilinen anlamıyla uluslararası örgüt hâline gelmiştir.²⁷ Yine buna benzer bir durum, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ile Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (KEİÖ) için de geçerlidir. AGİT, Soğuk Savaş'ın yumuşama (detant) dönemi içinde Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansları ile başlayan, 1990 Paris Barış Şartı ile devam eden ve 1994 Budapeşte Zirvesi sonucunda kurulan bir yapılanmadır. Bir uluslararası örgütün bütün özelliklerini taşımakla birlikte kurucu bir antlaşmaya sahip değildir.²⁸ Aynı şekilde KEİÖ de 25.06.1992'de başlayan ve 05.06.1998'de imzalanan KEİÖ Şartı'na kadar bir dizi ve düzenli toplantılar neticesinde kurulma aşamasını tamamlamıştır. KEİÖ Şartı'nın yürürlüğe girdiği 01.05.1999 tarihinde de hukuk kişiliğine sahip bir

²⁶ Voitovich, s. 22; Klabbbers, s. 11-12; Pazarcı, s. 114; Schermers / Blokker, s. 35; Karluk, s. 29; Seyersted, s. 46.

²⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Karluk, s. 267-322; Mehmet Hasgüler / Mehmet B. Uludağ, Interstate and Non-Governmental International Organizations: History, Policy, Organs, Documents, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020, s. 161-167; Ülkü Halatçı Ulusoy, Dünya Ticaret Örgütü'nde Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizması, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 18-75; Ahmet Ay / Zeynep Karaçor / Hakan Acet, "GATT'tan Dünya Ticaret Örgütü'ne", Küresel İlişkiler Çağında Uluslararası Örgütler, 2. Baskı, Editörler Şaban H. Çalış / Erdem Özlük, Çizgi Kitabevi, Konya, 2022, s. 327-362. Öte yandan, Sekizler Grubu (G-8) ve Gelişen Sekizler (D-8) gibi girişimlerin ortaya çıkışında da bir kurucu antlaşma bulunmamaktadır. Her ne kadar uluslararası örgütlerin bazı özelliklerini taşısalarda G-8 ve D-8 için bir uluslararası örgüt nitelendirilmesi yapılamaz ancak üye yapısı ve üyelerin uluslararası toplum düzeni içindeki ya da faaliyet sahası bünyesindeki etkileri sebebiyle aldıkları kararların etkili olduğu da gözlenmektedir. Bir başka deyişle G-8'in ve D-8'in herhangi bir platform veya toplantı grubu olmadığı açıktır. G-8 hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet Davutoğlu, Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu, Küre Yayınları, 41. Baskı, İstanbul, 2010, s. 282-289; Fatih Savaşan / Şenol Duman, "G7/G8: Zirve Yoluyla Bir Uluslararası Platform", Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Editörler Şaban H. Çalış / Birol Akgün / Önder Kutlu, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 697-721. D-8 hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Davutoğlu, s. 281-282; Hasgüler / Uludağ, s. 433-436; Hamit Ersoy, "D-8'ler: Modern Cumhuriyetin Son Doğu Arayışı", Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Editörler Şaban H. Çalış / Birol Akgün / Önder Kutlu, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 671-695.

²⁸ Bkz. Çağırın, s. 144-145; Höbek, s. 203-258. Kurucu antlaşmaya sahip olmaması sebebiyle Çağırın'a göre AGİT, bir uluslararası örgüt değildir. Bkz. Çağırın, s. 144-145. Doğan ise aksi görüştür. AGİT'in Kosova sorunuyla birlikte, uluslararası hukuk kişiliğine sahip bir uluslararası örgüt niteliği kazandığını ileri sürmektedir. Bkz. Doğan, s. 364.

uluslararası örgüt olarak uluslararası toplumun bir üyesi hâline gelmiştir.²⁹ Aşağıda işaret edileceği üzere Türk Devletleri Teşkilatı da benzer bir süreçten geçmiş ve 1992-2009 arasına yayılan bir dizi Zirve Toplantısı ile kurulmuştur.

İşaret edildiği üzere kurucu antlaşma, bir uluslararası örgütün varlığını, kurum yapısını ve hukuk kişiliğini somutlaştıran ana metindir. Bu metinde örgütün amaçları, amaçlara yönelik işbirliği alanları, ana organları, üyelerin hakları ve yükümlülükleri, organlar ile üyeler arasındaki ilişki, örgütü temsil etmeye yetkili makamlar ve benzeri konular da yer almaktadır.³⁰ Kurucu antlaşma dışında başka bir düzenlemeyle kurulan uluslararası örgütler ise kurucu antlaşmada işaret edilen hususlarla ilgili düzenlemeleri, ek başka yazılı düzenlemelerle belirlemek durumundadırlar. Dolayısıyla istisnaen bile olsa kurucu antlaşma olmadan uluslararası toplumun üyesi hâline gelen uluslararası örgütler, kurum yapısını oluşturmak ve işletmek üzere yazılı düzenlemeler yaparlar.³¹

C. KURUCU ANTLAŞMANIN YAPIM SÜRECİ

Bir kurucu antlaşma, istisnaî örnekler bir yana bırakılacak olursa şeklen çok taraflı bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Tarafların karşılıklı olarak uyulan iradeleri söz konusudur ve taraflar arasında haklar ile borçlar yaratır. Bunun yanında, kurucu bir niteliğe sahiptir. Yani yeni bir uluslararası hukuk kişisi meydana getirir.³² Kurucu antlaşmanın doğasında, bir sözleşme ilişkisi bulunmakla birlikte, bunun daha da ötesinde, yeni bir uluslararası hukuk kişininin kurulduğu ve bu hukuk kişininin hem kurum yapısının hem de faaliyet alanlarının belirlendiği hukukî bir çerçeve niteliği öne çıkmaktadır.³³

Kurucu antlaşmanın tarafları, kural olarak egemen devletlerdir. Bir başka deyişle uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmasına taraf olan devletler, uluslararası örgütün üyesi sıfatını kazanırlar.³⁴ Üyelik ehliyeti bakımından konuya yaklaşıldığında ise aslında, genel olarak kurucu antlaşmaya, uluslararası hukuk kişilerinin tamamının yani uluslararası örgütlerin de taraf olabileceği anlaşılmaktadır. Uygulamaya bakıldığında, uluslararası örgütlerin genellikle üyelik yerine, gözlemcilik başta olmak üzere, farklı statüleri tercih ettiği görülmektedir.³⁵ Uluslararası örgütlerin kurucu belgelerinde, uluslararası örgütlerin üyeliğiyle ilgili farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Kurucu

²⁹ KEİÖ'nün kuruluş süreciyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Çağırın, s. 150, 154-155; Bahadır Bumin Özarslan, Yirmi Yıllık Bir Serüven: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (KEİÖ) - Kurum Yapısı, İç İşleyişi, Dış İlişkileri, Berikan Yayınevi, Ankara, 2012, s. 99-149.

³⁰ Davut Ateş, Uluslararası Örgütler: Devletlerin Örgütlenme Mantığı, 7. Baskı, DORA Basım-Yayın Dağıtım, Bursa, 2023, s. 20-21.

³¹ Aynı durum, G-8 ve D-8 gibi uluslararası örgüt niteliği taşımayan ancak süreklilik taşıyan girişimler veya platformlar için bile bir ihtiyaçtır.

³² Voitovich, s. 21; Çağırın, s. 141, 172.

³³ Schmalenbach, s. 101-102.

³⁴ C. F. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge University Press, New York, 2005, s. 105; Schermers / Blokker, s. 64; Pazarcı, s. 115.

³⁵ Bkz. Terzioğlu / Özarslan, s. 77, 81-89.

belgelerin çoğunluğunda, bu hususa ilişkin açık hükümler yer almamaktadır zira uluslararası örgütlerin üyeliği, son dönemde yaygınlaşan bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, son dönemde kurulan bazı uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmalarında, uluslararası örgütlerin üye olabileceğine dair kayıtlar bulunmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, Uluslararası Tropikal Kereste Örgütü, Afrika Ekonomik Topluluğu, Karayipler Topluluğu gibi örnekler, bu minvalde sayılabilir.³⁶

Uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmalarına bakıldığında, en az üç devletin bir araya geldiği görülmektedir. Bu durum, her ne kadar teorik olarak bir zorunluluk olmasa da uygulamada, asgarî üç devletin taraf olması söz konusudur. Devletler, kurum yapısından kaynaklı gecikmelerle veya aksamalarla karşılaşmamak için iki devletli bir uluslararası örgüt kurmak yerine, ikili ilişkiler yoluyla işbirliğini tercih etmektedirler.³⁷ Dolayısıyla asgarî iki devletin varlığı, bir uluslararası örgütün kuruluşu için yeterlidir fakat genel eğilim, üç veya daha fazla devletin bir araya gelerek kurucu olması yönündedir.³⁸ Bir başka deyişle devletler, daha hızlı hareket edebilmek ve etkin bir işbirliği gerçekleştirebilmek için iki üyeli bir uluslararası örgüt modelini verimli bulmamaktadır.

Bir kurucu antlaşmanın ortaya çıkışında en çok takip edilen usûl, çok taraflı antlaşma yapım sürecidir. Örgütün kurulması için harekete geçen devletler, bir uluslararası konferans yoluyla metni müzakere ederler. Metnin ortaya çıkarılabilmesi için gerekli hazırlık çalışmaları ve toplantı usûlleri ile karar alma süreçleri, çok taraflı antlaşmaların hazırlanması sürecindeki gibi işler. Bahsi geçen süre, her uluslararası örgüt bakımından farklı olabilir zira örgütün kurucu üyelerinin gerek uluslararası toplum içindeki gerekse kendi aralarındaki farklılıkları ve sahip olduğu özgül ağırlıkları, uygulamada belirleyici olmaktadır.³⁹

Müzakereler sonucunda ortaya çıkan metin, kesinleştirilme aşamasından sonra imza ve onay sürecinden geçerek bağlayıcılık kazanır. Yürürlük işlemlerinin tamamlanmasının ardından da uluslararası örgütün kuruluşu, tamamlanmış olur. Bir uluslararası örgütün resmen kurulmuş sayılması için kurucu antlaşmanın uluslararası hukuk bakımından yürürlüğe girmiş olması gerekir. Yürürlüğe giriş bakımından da bir uluslararası örgütün kurucu antlaşmasında ayrı ve özel şartlar aranmadıkça, uluslararası antlaşmalar hukukunun genel hükümleri, kurucu antlaşmanın yürürlüğe girmesi için de geçerlidir. Genel kural bu olmakla birlikte, sınırlı da olsa olağan yürürlük usûlünün tamamlanmadığı ancak örgütün fiilen var kabul edildiği Evrensel Posta Birliği, Uluslararası Telekomünikasyon Birliği, Amerikan Devletleri Örgütü gibi bazı örnekler de bulunmaktadır. Olağan usûlün

³⁶ Çağırın, s. 211.

³⁷ Potter, s. 9-10, 12; Jon Pevehouse / Timothy Nordstrom / Kevin Warnke, "International Governmental Organizations", The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World, Editör Paul F. Diehl, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2005, s. 10; Çağırın, s. 141.

³⁸ Schermers / Blokker, s. 39.

³⁹ Çağırın, s. 143-144, 152.

tamamlanmadığı dönemde alınan kararların, kurucu antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra da hukukî etkisini koruduğu ve adeta kurucu antlaşmanın fiilen yürürlükte kabul edildiği şeklinde uygulamalar bulunmaktadır.⁴⁰ Dolayısıyla üye devletlerin rızası yoluyla kurucu antlaşma hükümlerinin geçmişe yürütülerek alınan kararların geçerli kabul edilmesi durumu söz konusudur. Bununla birlikte, olağan usûlün egemen olduğu yani kurucu antlaşma yürürlüğe girdikten sonra uluslararası örgütlerin karar alarak uygulamaya geçirdiği, yaygın bir uygulama olarak bilinmektedir.

Bir çok taraflı uluslararası antlaşma niteliği taşıyan kurucu antlaşmada, teorik olarak çekince konması mümkündür. Antlaşmaya katılımı teşvik ederek taraf sayısını arttırmaya yönelik genel bir uygulama olan çekince, kurucu antlaşmaların özel niteliği gereği, uygulamada diğer uluslararası antlaşmalardan farklı bir usûlde değerlendirilmektedir. Kurucu antlaşmanın temelde bir hukuk düzeni kurduğu ve asıl/birincil düzenleme niteliği taşıdığı dikkate alınarak çekince konulamayacağı yönünde genel bir eğilim bulunmaktadır. Çoğunlukla kurucu antlaşmalarda herhangi bir hüküm yer almamakla birlikte Dünya Ticaret Örgütü kurucu antlaşmasının 16. maddesinde, Uluslararası Kahve Örgütü'nün kurucu antlaşmasının 47. maddesinde ve Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin kuran Roma Statüsü'nün 120. maddesinde görüldüğü gibi açık yasaklar da mevcuttur. Açık yasağın bulunmadığı durumlarda ise VAHS hükümleri dikkate alınacaktır. Böylesi bir durumda ise çekince konulup konulamayacağı, konulabilecek ise hangi sınırlar içinde gerçekleşeceği, uluslararası örgütün yetkili organının kararına bağlı olacaktır.⁴¹ Kurucu antlaşmalar, niteliği itibarıyla uluslararası antlaşma olmak birlikte, sahip olduğu özel yönler sebebiyle sıradan bir antlaşma değildir. Kurucu antlaşmaya çekince konulup konulamayacağı, konulacaksa da kabul etmeye yetkili organın hangisi olduğu gibi meseleler, kurucu antlaşmanın bütünlüğünün sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Bununla birlikte, kurucu antlaşmanın içeriğinden ve niteliğinden hareketle bir uluslararası örgüte üyeliği düzenleyen hükümlere çekince konulabilmesi, işin doğası gereği çok tutarlı olmayacağı gibi uygulamada da çok gerçekçi olmayacaktır. Böylesi bir durum, üye devletler arasında bir farklılık yaratacağı gibi örgüt içi istikrarın ve düzenin sağlanmasında, bir olumsuzluk yaratma potansiyelini her zaman taşıyacaktır. Dolayısıyla kurucu antlaşmaya çekince konması, çok tercih edilebilir bir yol değildir.

D. KURUCU ANTLAŞMANIN HUKUKİ ETKİSİ

Bir uluslararası örgüt, kurucu antlaşmanın yürürlüğe girmesiyle tüzel kişilik kazanmaktadır. Bu durumun bir diğer sonucu, uluslararası hukuk kişisi niteliği elde etmektir. Ayrıca uluslararası örgütün kuruluş esaslarının yanında, hangi şartlar altında son bulacağı da yine aynı belgede yer alabilir.⁴² Bir başka deyişle kurucu antlaşma, Çağırın'ın ifadesiyle *uluslararası örgütün doğum belgesidir*. Ayrıca söz konusu belge, yalnızca uluslararası toplumun yeni bir üyesinin ortaya çıkışını değil aynı zamanda o yeni üyenin gerek örgüt içi

⁴⁰ Çağırın, s. 143-144, 152-155, 169-170.

⁴¹ Çağırın, s. 180-182.

⁴² Ünal, s. 181.

gerekse örgüt dışı faaliyetlerini belirleyen ve sınırlandıran birincil hukukî ve siyasî çerçeveyi de ilân etmektedir.⁴³ Dolayısıyla kurucu antlaşma, uluslararası örgütlerin normatif çerçevesini de belirleyen bir işleve sahiptir.⁴⁴

Kurucu antlaşma, karma bir niteliğe sahiptir. Antlaşmayla ortaya çıkan haklar ve borçlar, bir yandan üye devletler arasında etkili olurken, aynı zamanda bir tüzel kişilik olarak örgütün kendisi ile üye devletler arasında da etki yaratır.⁴⁵ Bu yönüyle kurucu antlaşma, hem üyeler arasında yatay bir etkileşime hem de üyeler ile uluslararası örgüt arasında dikey bir ilişkiye sahiptir.

Uluslararası örgütlerde kurucu antlaşma, örgüt içi düzendeki en üstün hukuk kuralıdır. Devletlerin anayasası gibi bir işleve sahip olan kurucu antlaşma, uluslararası örgütün merkezî bir yapıya ve hiyerarşik bir düzene sahip olduğunu da göstermektedir. Bununla birlikte, söz konusu işlev benzerliği sebebiyle bir uluslararası örgütün iç yapısı ile bir devletin düzenini aynı kabul etmek de doğru olmayacaktır. Her şeyden önce bir devletin organları ile vatandaşlarını, uluslararası örgütün organları ve üyeleri eş değer tutmak mümkün değildir. Ayrıca kurucu antlaşma, devletler arasında gerçekleşen bir hukukî işlem olması münasebetiyle de bir devletin anayasasından nitelik olarak oldukça farklıdır. Uygulamada, bazı uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmalarında “anayasa” tabirinin kullanılması da aynı yaklaşımla değerlendirilmelidir.⁴⁶ Dolayısıyla devletler ile uluslararası örgütlerin her ikisi de uluslararası hukuk kişisi olsa bile aralarındaki nitelik farkı, kurucu belgeleri olan anayasa ve kurucu antlaşma bakımından da önemli ölçüde farklılıklar taşımaktadır. Her iki belge, kurucu bir nitelik taşısa da içerik ve işlev farkı, göz ardı edilmemelidir.

Kurucu antlaşmanın hiyerarşik olarak en üstün hukuk kuralı olmasının bir başka sonucu da örgüt içi kurallar arasındaki bir çatışmada, kurucu antlaşmanın esas alınması gerektiğidir. Kurucu antlaşmalarda genellikle bu yönde bir hüküm yer alır zira uluslararası hukukta, bu yönde genel ve bağlayıcı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, çatışma olması durumunda, çatışan kuralların hepsinin uygulanabilmesi söz konusu olamayacağı için kurucu antlaşmanın esas alınması, işin doğasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan aynı durum, örgüt organları tarafından alınan kararlarda daha belirgin bir kesinlik taşımaktadır. Bir uluslararası örgütün organları tarafından alınan kararlar, kurucu antlaşmaya uygun olmak durumundadır ve bunun için açık bir hükme ihtiyaç yoktur.⁴⁷ Bir uluslararası örgütün iç düzeni bakımından en üstün kural niteliği taşıması, bir çatışma hâlinde kurucu antlaşmaları doğal olarak esas almayı gerektirmektedir. Kaldı ki örgüt içi bir düzenlemenin kurucu antlaşmaya uygun olması, aynı oranda işin doğası ve örgüt içi hukuk düzeninin işleyişi bakımından bir mecburiyettir. Aynı mecburiyet, örgüt organları tarafından alınan kararlar için yalnızca

⁴³ Çağırın, s. 168-169.

⁴⁴ Erkiner / Eray, s. 243.

⁴⁵ Sur, s. 176.

⁴⁶ Çağırın, s. 172-173.

⁴⁷ Çağırın, s. 174-175, 180.

teorik değil aynı zamanda herhangi bir ek hükme ihtiyaç göstermeyen bir yükümlülüktür.

Uluslararası antlaşmalarda bir başka önemli husus ise antlaşmaların süresidir. İkili veya çok taraflı antlaşmalarda, bu yönde hükümler bulunabilir. Bu bağlamda, kurucu antlaşmalarda da çok taraflı bir antlaşma niteliği taşıması münasebetiyle süre belirlenmesi, teorik olarak mümkündür. Bununla birlikte, kurucu antlaşma yoluyla sürekli ve kurum düzeyinde bir işbirliği amaçlandığı için genellikle süreye ilişkin bir sınırlandırma olmaz. Kurucu devletlerin bir araya gelerek ulaşmak istedikleri hedefler için bir işbirliği tesis etmelerinin altında, önemli beklentiler yatmaktadır. Böylesine bir psikoloji, doğal olarak süreklilik gerektirir. Yani geçici veya bir döneme bağlı hedefler belirleyen işbirliği girişimleri dışında, uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmalarında bir süre konulması, çok rastlanır bir veri değildir.⁴⁸ Kurucu antlaşmalar, bir uluslararası örgütün ana hukuk kaynağı niteliğindedir. Bu sebeple “uzun süreli bir doğa”ya sahiptir.⁴⁹ Bir başka deyişle kurucu antlaşma niteliği taşıyan uluslararası antlaşma, doğal olarak sınırlı bir süreyle imzalanmaz. Belirli bir dönemle sınırlandırılmaz.⁵⁰ Dolayısıyla bir kurucu antlaşmada, diğer uluslararası antlaşmalardan ayrılan yönleri ve kuruluş amaçları sebebiyle şeklen mümkün olan süreli bir düzenleme, fiilen tercih edilmemektedir. Aksi takdirde, geçici işbirliği yapmak gibi bir kolektif psikoloji ile kalıcı veya elde edilebilecek bir amaca ulaşmak, mümkün olmayacaktır.

Uluslararası örgütlerin kurucu antlaşmalarının süresiz akdedilmesi ya da bu konuda herhangi bir hüküm düzenlenmemesi, bir uluslararası hukuk kişisi olarak o uluslararası örgütün sona ermeyeceği anlamı taşımaz. Bir uluslararası antlaşmanın tarafları olarak devletler, kurucu antlaşmayı sonlandırabilirler. Bu durumda, yalnızca bir antlaşmanın sona ermesi değil aynı zamanda bir uluslararası hukuk kişinin varlığı sona ermiş olmaktadır.⁵¹ Egemen devletlerin gönüllülük çerçevesinde üye oldukları bir örgütten, yine aynı egemen vasıflarından hareketle çekilmeleri mümkündür.⁵² Bunun yanında, uluslararası örgütün hukuk kişiliğine son vermek de uluslararası toplumun işleyişi ve uluslararası hukukun doğası göz önünde bulundurulduğunda, ortaya çıkabilecek bir ihtimâldir. Genellikle sıra dışı gelişmelerin bir sonucu olarak bu yola başvurulmaktadır ki 1946’da Milletler Cemiyeti, 1952’de Uluslararası Mülteciler Örgütü ve 1991’de de Varşova Paktı, uluslararası hukuk kişiliklerini sona erdirmişlerdir.⁵³ Devletlerin sık başvurmadıkları bu yol, teorik olarak her zaman mümkündür. Uluslararası örgütün kuruluşunda ortaya çıkan gönüllü irade uyuşması, uluslararası hukuk kişiliğinin sona ermesi durumunda da aynı şekilde tezahür edebilir. Bir başka deyişle uluslararası örgüt üyeleri, egemen varlık olmaları münasebetiyle kendi

⁴⁸ Çağırın, 183-184.

⁴⁹ Shpakovych / Vlyadyka, s. 242.

⁵⁰ Aust, s. 393.

⁵¹ Çağırın, s. 184, 318-319.

⁵² Uluslararası örgütlerde üyelikten çekilmeyle ilgili örnek olarak bkz. Terzioğlu / Özarslan, s. 91-96.

⁵³ Schermers / Blokker, s. 121.

oluşturdukları uluslararası hukuk kişiliğinin varlığını, yine kendi iradeleriyle sona erdirebilirler.

Kurucu antlaşmanın sona ermesinde izlenen yöntem, fesihtir. Hukukî niteliği itibarıyla çok taraflı bir uluslararası antlaşma olan kurucu antlaşma, önceden belirlenmiş şartların oluşması veya yetkili organın kararıyla feshedilebilir. Feshin nasıl gerçekleştirileceği kurucu antlaşmada ya da ilgili diğer yazılı düzenlemelerde belirtilmişse o usûl çerçevesinde fesih gerçekleştirilir. Fesihle ilgili herhangi bir hükmün olmadığı durumda, uluslararası antlaşmalar hukukunun genel hükümleri yani VAHS esas alınır.⁵⁴ Kısacası, kurucu antlaşma sona erdirilmeden, kural olarak bir uluslararası örgütün hukuken feshedilmesi mümkün değildir.

E. KURUCU ANTLAŞMANIN YORUMLANMASI VE DEĞİŞTİRİLEBİLİRLİĞİ

Kurucu antlaşma, iç hukuk düzeni içindeki anayasanın işlevine ve içeriğine denk bir nitelik taşıdığı için genel hükümler barındıran bir düzenlemedir. Öte yandan, bir uluslararası antlaşma olması münasebetiyle uluslararası hukuk çerçevesinde değerlendirilen bir metindir. Dolayısıyla zaman zaman hükümlerinin yorumlanması ihtiyacı doğabilir. Böylesi bir ihtiyaç durumunda da antlaşmalar hukukunun genel hükümleri olan VAHS'de yer alan yorum kuralları esas alınacaktır.⁵⁵ VAHS hükümleri, yukarıda da işaret edildiği üzere, genel hüküm niteliği taşıdığı için kurucu antlaşmada bir hüküm olmadığı durumda işletilecektir. Eğer kurucu antlaşmada, hükümlerin yorumlanmasına ilişkin düzenleme yapılmışsa doğal olarak öncelik, kurucu antlaşma hükümlerine ait olacaktır.⁵⁶ Bir başka deyişle kurucu antlaşmaların iç hukuktaki bir anayasa gibi genel çerçeveyi çizmesi ve ayrıntılı düzenlemeleri, daha alt düzeydeki kurallar yoluyla gerçekleştirmesi, yorumlama ihtiyacını her zaman gündeme getirebilir. Öte yandan hukuk kurallarının hiyerarşik olarak üste çıktıkça daha soyut ve genel nitelik taşıdığı da göz önünde bulundurulduğunda, kurucu antlaşmaların yoruma ihtiyaç göstermesi, rastlanabilir bir durumdur.

Kurucu antlaşma yoluyla oluşturulan uluslararası örgütün iç düzeninde, örgüt ile üye devletler arasında ve örgütün organları arasında yetki ayrımı yapılmıştır. Bu durum, zaman zaman yetkilerin yorumlanması ihtiyacını doğurabilir. Akla gelebilecek ihtimâllerden ilki, herhangi bir eylemin icrasından önce yetkinin kime ait olduğu sorunudur. İkinci ihtimâl ise bir eylemin icrası sırasında veya sonrasında karşılaşılabilecek meselelerdir.⁵⁷

Kurucu antlaşmanın yorumlanmasında, yetkinin kime ait olduğunun belirlenmesi önemlidir. Bu bağlamda, kurucu antlaşmaların genelde herhangi bir düzenleme içermediği görülmektedir. Bahsi geçen durumda, yorum yetkisinin antlaşma tarafları ile uluslararası örgütün yetkili organına ait olması

⁵⁴ Çağırın, s. 319.

⁵⁵ Çağırın, s. 184-185; Akkutay, s. 375.

⁵⁶ Aust, s. 407-408.

⁵⁷ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6. Baskı, Oxford University Press, New York, 2003, s. 657.

ve aralarında bir yetki paylaşımı yapılması, olağan bir veridir. Eğer herhangi bir düzenleme yoksa yine uluslararası antlaşmalar hukukunun genel hükümleri, dikkate alınacaktır.⁵⁸ Uygulamada, siyasi karar alıcı organların daha belirleyici olduğu görülmektedir zira yorumlanma meselesinde sorun da genellikle aynı türden organlar arasında çıkmakta veya organlarda bulunan üye devlet temsilcilerinden kaynaklanmaktadır.⁵⁹ Kurucu antlaşmaya taraf olan devletlerin yorum yetkisi bakımından tekele sahip olması beklenmemelidir zira uluslararası örgütler, kendilerini ortaya çıkaran devletlerin hukuk kişiliklerinden ayrı bir hukuk kişisi olmaları münasebetiyle ilgili organları eliyle böyle bir yetkiye sahip olacaklardır. Aksi bir yorum, uluslararası örgütlerin ayrı bir hukuk kişisi olma vasfıyla çelişecektir. Öte yandan, üye devletlerin bu konudaki ağırlığı da göz ardı edilemez zira uluslararası örgütlerin ortaya çıkışı, doğrudan doğruya kurucu üyelerin iradesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla organlarda yer alan üye devletlerin temsilcilerinin yaklaşımı aynı zamanda, temsil ettikleri devletlerin iradelerini yansıtmaktadır. Özellikle uluslararası örgütlerin temel karar alma organlarında çıkan bir yetki tartışmasında, temsilcileri aracılığıyla devletlerin ağırlığını göstermesi, şaşırtıcı değildir.

Kurucu antlaşma, gerektiğinde değiştirilebilmektedir. Uluslararası toplum düzeni içindeki önemli değişimler, genel olarak gelişmelere bağlı yeni düzenleme ihtiyacı gibi muhtelif gerekçelere dayanan değişiklikte, yetki ve usul meselesi önem taşımaktadır. Bir başka deyişle değişiklik yetkisinin kime ait olduğu ve değişikliğin nasıl gerçekleştirileceği, bu bağlamda gündeme gelmektedir. Genel olarak bakıldığında, değişiklik sürecinde üye devletlerin etkin olduğu görülmektedir. Üye devletler eliyle başlatılan değişiklik teklifi, kurucu antlaşmada belirlenen usulle ve yetkili organ aracılığıyla yürütülmektedir. İstisnai olarak, kurucu antlaşmada belirlenen yöntem ve organ dışında da değişiklik yapılabilir. Bununla birlikte, böylesi bir durumda ancak üye devletlerin rızasıyla değişiklik gerçekleştirilebilir. Teamülen değişiklik olarak nitelendirilen bu durumda, kurucu antlaşma şeklen değişmemekte ancak hükümleri, farklı şekilde yorumlanarak uygulanmış olmaktadır.⁶⁰

Kurucu antlaşmalarda yapılan değişiklik, değişikliğe katılmayanlar bakımından da geçerli olacaktır. Bu durumda, usulüne uygun olarak kabul edilen değişikliği kabul etmeyen devletler bakımından iki seçenek söz konusudur. İlk ihtimâl, değişikliğe uyum sağlamak ve yürürlüğe sokmaktır. Eğer üye devlet, söz konusu değişikliği kabul etmezse ve uygulamaya geçirmezse o takdirde, ikinci ihtimâl devreye girer ki bu da örgüt üyeliğinden ayrılmadır. Genel olarak bakıldığında, düzenlemeler ve uygulamalar bu yöndedir.⁶¹ Kurucu antlaşmadaki bir değişikliğe muhalif olmak ile kabul edilen bir değişikliği yürürlüğe sokmamak arasında, ciddi bir fark vardır. Usulüne göre kabul edilmiş bir değişiklik, üye devletler bakımından kural olarak bağlayıcılık taşır. Aksi takdirde, kurucu antlaşmanın bağlayıcı niteliği ile uluslararası örgüt üyeliğinden kaynaklanan yükümlülükler arasında bir çelişki

⁵⁸ Aust, s. 395-396; Çağırın, s. 186-187. Aynı yönde bkz. Akkutay, s. 376-377.

⁵⁹ Brownlie, s. 657. Aynı yönde bkz. Aust, s. 395.

⁶⁰ Çağırın, s. 191-192, 198-199.

⁶¹ Çağırın, s. 197-198.

doğacaktır ki bu durumda, bağlayıcı bir değişikliğe uyum sağlanması mecburiyeti sebebiyle üyeliğin devamı, işin doğası gereği mümkün olmaz. Hem değişikliğin onaylanmaması hem de üyelikten çekilme olmaması hâlinde ise örgüt üyeliğinden ihraç süreci, kaçınılmaz olarak işleyecektir.⁶²

II. NAHÇIVAN ANLAŞMASI'NIN ÖZELLİKLERİ

Bir uluslararası örgütü uluslararası hukuk kişisi olarak ortaya çıkaran hukukî düzenleme, yukarıda da izah edildiği üzere, kural olarak uluslararası bir antlaşmadır. Kurucu antlaşma olarak yaygın bir şekilde kullanılan bu düzenleme, uluslararası örgütlerin uluslararası toplum düzenine bir üye olarak adım atmasının ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, bir uluslararası örgüt olarak Türk Devletleri Teşkilatı da uluslararası hukuk kişisi sıfatını, 03.10.2009 tarihinde imzalanan Nahçıvan Anlaşması yoluyla kazanmıştır. Söz konusu düzenleme, Türk Devletleri Teşkilatı'nın kurucu antlaşması niteliğini taşımaktadır. Aşağıda, bu antlaşmanın taşıdığı özellikler, yukarıda genel hatlarıyla çerçevesi çizilen kurucu antlaşma kavramı bağlamında ele alınacaktır.

Nahçıvan Anlaşması, çok taraflı bir uluslararası antlaşmadır zira ilk imza tarihi itibarıyla antlaşmaya, dört devlet taraf olmuştur. Antlaşma'nın 23. maddesine bakıldığında, alfabetik sırayla Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan ve Türkiye tarafından imzalanmış bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu devletler, Türk Devletleri Teşkilatı'nın kurucu üyeleri sıfatını taşımaktadır. 14.09.2019 tarihinde, örgüte üyeliğin onaylanması sürecini tamamlayan Özbekistan da katılma yoluyla üye olmuştur.⁶³ Dolayısıyla beş devlet, hukuken bir sözleşme niteliği taşıyan Nahçıvan Anlaşması'na taraf olarak, Türk Devletleri Teşkilatı'nın üyeleri sıfatını taşımaktadırlar.

Nahçıvan Anlaşması, devletler arasında yapılmış yazılı bir düzenleme olması münasebetiyle uluslararası antlaşma niteliği taşımaktadır. Adında geçen “Antlaşma” tabiri, özel bir isimlendirmedir. İçeriğine bakıldığında, bir uluslararası örgütü kurduğu yani yeni bir uluslararası hukuk kişisi meydana getirdiği, muhtelif maddelerinden anlaşılmaktadır. Metin bir bütün olarak, bir uluslararası örgütün kurulduğunu gösteren asgarî şartları taşımaktadır. Dolayısıyla hukukî niteliği itibarıyla VAHS çerçevesinde, bir uluslararası antlaşma olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında da Nahçıvan Anlaşması, Türk Devletleri Teşkilatı'nın iç hukuk düzeni bakımından en üstün hukuk düzenlemesi olarak, “özel kural” niteliği taşımaktadır. Nahçıvan Anlaşması'nda hüküm bulunmayan hâllerde ise kurucu antlaşmanın “genel kural” niteliğindeki VAHS hükümlerine tâbi olacağı açıktır. Öte yandan, gerek uluslararası hukukun emredici kurallarına (jus cogens) gerekse uluslararası hukukun diğer kurallarına uygun bir şekilde faaliyet göstermesi gerektiği, izahtan varestedir. Nitekim Nahçıvan Anlaşması'nın giriş kısmında ve 2.

⁶² Bağlayıcı değişikliklerin onaylanmaması sebebiyle örgüt üyeliğinin sona ermesiyle ve ihraç mekanizmasıyla ilgili örnek olarak bkz. Terzioğlu / Özarslan, s. 96-99.

⁶³ Türk Devletleri Teşkilatı Genel Sekreteri tarafından, Özbekistan'ın üyeliğiyle ilgili olarak yapılan açıklama için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmi İnternet Sayfası, <https://www.turkicstates.org/tr/haber/turk-konseyi-genel-sekreterinin-ozbekistan-cumhuriyetinin-turk-konse-yine-uyeligine-iliskin-aciklamasi>, 03.05.2025.

maddeesinde, bu husus açıkça ve doğrudan doğruya ifade edilmiş; uluslararası toplum düzeninin meşru bir üyesi olarak uluslararası hukuka uyma taahhüdü, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın ilân edilmiştir.

Nahçıvan Anlaşması, ikiden fazla taraflı bir uluslararası antlaşma olması münasebetiyle çok taraflı bir antlaşma niteliği taşımaktadır. Bu antlaşmanın ortaya çıkışı ise ilki, 30-31.10.1992'de Ankara'da başlayan ve dokuzuncusu 02-03.10.2009 tarihinde Nahçıvan'da düzenlenen "Türk Devlet Başkanları Zirve Toplantıları" neticesinde gerçekleşmiştir.⁶⁴ Kurucu üyelerin temsilcileri aracılığıyla hazırlanan antlaşma metni, 03.10.2009'da Nahçıvan'da imzalanmıştır. İmzaların ardından her devlet, kendi iç hukukundaki onay sürecini tamamlayarak Nahçıvan Anlaşması'nın 22. maddesinde belirtilen usûle göre bağlayıcılık kazanmasını ve yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Katılma yoluyla üye olan Özbekistan da kurucu üyelerin hazırladığı metne taraf olma rızasını beyan ederek imza atmış, bağlayıcılık ve yürürlük sürecini kendi mevzuatına göre tamamlayarak üye sıfatını kazanmıştır.⁶⁵

Nahçıvan Anlaşması'nın metnine bakıldığında, çekince konulabileceğine dair herhangi bir hükme rastlanılmamaktadır. Öte yandan, açık bir yasak da söz konusu değildir. Bu durumda, Nahçıvan Anlaşması'na çekince koymanın teorik olarak mümkün olduğu ancak bu hususta, yetkili organın onayının gerektiği anlaşılmaktadır. Söz konusu organ, Nahçıvan Anlaşması'nın 5. maddesinden anlaşıldığı kadarıyla genel siyaseti belirleyen ve temel karar alma organı olan Devlet Başkanları Konseyi'dir.⁶⁶ Bugüne kadar herhangi bir çekince konulmayan Nahçıvan Anlaşması, bundan sonra üye olmak isteyen devletler bakımından düşünüldüğünde, çekince konulabilecek ancak bunun da Devlet Başkanları Konseyi'nin onayına bağlı olduğu bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte, çekinceyle ilgili genel şartlar bakımından VAHS hükümlerinin geçerli olacağı da unutulmamalıdır. Öte yandan, kurucu antlaşmalarda genellikle rastlanmayan çekince hükmü, Nahçıvan Anlaşması bakımından da benzer bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Dolayısıyla niteliği gereği kurucu antlaşmalarda uygulamada rastlanmayan

⁶⁴ Türk Devlet Başkanları Zirve Toplantıları ve Türk Devletleri Teşkilatı'nın kuruluş süreciyle ilgili olarak bkz. Süleyman Sırrı Terzioğlu, "Uluslararası Hukuk Açısından Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi", Uluslararası Hukuk ve Politika, C. 9, S. 36, 2013, s. 46-49; Cemil Doğan Ipek, Frankofoni ile Türk Konseyi'nin Mukayesesi, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 172-189; Ömer Faruk Kocatepe, Türk Devletleri Teşkilatı: Politik ve Askeri İşbirliği, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2022, 87-99.

⁶⁵ Bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmi İnternet Sayfası, https://www.turkicstates.org/tr/turk-konseyi-hakkinda#:~:text=Te%C5%9Fkilat%C4%B1n%20kurucu%20%C3%BCyeleri%20Azerbaycan%2C%20Kazakistan,Te%C5%9Fkilat%C4%B1n%20tamam%C3%BCye%20olarak%20kat%C4%B1lm%C4%B1%C5%9F%C4%B1r;T%C3%BCrkiye+Cumhuriyeti+Devleti+Dışışleri+Bakanlığı+Resmî+İnternet+Sayfası,https://www.mfa.gov.tr/no_272_-ozbekistan-in-turk-konseyi-ne-tam-uye-olarak-katilimi-hk.tr.mfa,27.08.2025

⁶⁶ Devlet Başkanları Konseyi ile ilgili olarak bkz. Terzioğlu, s. 60-61; Ercan Durdular, "Türk Dünyasının Geleceğe Açılan Penceresi; Türk Keneşi", Türk Yurdu, C. 36 (68), S. 342 (703), Şubat 2016, s. 35; Erkiner / Eray, s. 230-231; Ipek, s. 213.

çekince konulması, büyük ihtimâlle yeni üye olmak isteyenler bakımından da karşılaşılmayacak bir durum teşkil edecektir.

Nahçıvan Anlaşması, kurucu antlaşma olması münasebetiyle yeni bir uluslararası hukuk kişisi yaratmıştır. Metnin geneline bakıldığında, bu husus pek çok maddeden anlaşılmaktadır. Ayrıca Nahçıvan Anlaşması'nın 10. maddesinde de uluslararası hukuk kişiliği açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda, metinde bazı düzenlemelere ihtiyaç vardır ki bu husus, aşağıda ele alınacaktır. Dolayısıyla üye devletler bakımından, hem haklar sağlayan hem de yükümlülükler getiren bir düzenlemedir. Söz konusu haklar ve yükümlülükler, örgüt üyeliğinden kaynaklanmaktadır ve temeli de örgüt içi en üstün hukuk kuralı olan Nahçıvan Anlaşması'na dayanmaktadır.

Bir uluslararası hukuk kişinin kuruluşunun hukukî temelini oluşturan Nahçıvan Anlaşması, örgüt içi kurallar hiyerarşisinin en tepesinde yer almaktadır. Üstün kural niteliği gereği, örgüt içinde yapılacak diğer düzenlemelerde, Nahçıvan Anlaşması'na uygunluk aranacaktır. Nitekim 11. maddeyle örgüt bütçesi için uluslararası antlaşma yapılacağı ifade edilmiş; 9. maddeyle danışma organı niteliği taşıyan Aksakallar Konseyi⁶⁷ Yönetmeliği, 16. maddeyle gözlemcilik statüsü için Usul Kuralları, 18. maddeyle de genel olarak yönetmelik düzenleme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla söz konusu düzenlemeler, Nahçıvan Anlaşması hükümleri çerçevesinde ve bu hükümlere uygun bir şekilde yapılabilecektir. Bir başka deyişle Nahçıvan Anlaşması'na aykırılık taşıyamazlar.

Nahçıvan Anlaşması, süresiz olarak akdedilmiştir. Bu husus, düzenlemenin 22. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Sürekli işbirliği amacına açıkça işaret eden giriş kısmı ile ilk iki maddenin doğal bir sonucu olan 22. maddeyle Nahçıvan Anlaşması, kurulan uluslararası örgütün süreyle sınırlı tasarlanmadığını uluslararası topluma ilân etmiş olmaktadır. Nitekim “Türk Dünyası 2040 Vizyonu”⁶⁸ ve “Türk Dünyası Şartı”⁶⁹ başlıklı düzenlemeler, Nahçıvan Anlaşması'nın ve örgütün sürekli işbirliği hedefini pekiştiren belgeler olarak dikkat çekmektedir. Bir başka deyişle söz konusu belgeler, örgütün süresiz olarak kurulduğunu somutlaştıran diğer önemli düzenlemelerdir. Öte yandan, örgütün feshine veya sona ermesine, üyelikten çekilmeye ya da ihraca ilişkin bir hüküm de Nahçıvan Anlaşması'nda yer almamıştır. Dolayısıyla bu hususlar bakımından Nahçıvan Anlaşması, VAHS hükümlerine tâbi olacaktır.

Nahçıvan Anlaşması'nın 20. maddesi, antlaşma hükümlerinin yorumlanmasından veya uygulanmasından kaynaklı anlaşmazlıkların çözümünü düzenlemiştir. Buna göre böylesi bir anlaşmazlıkta izlenecek

⁶⁷ Türk Devletleri Teşkilatı'nın ana organlarından biri olan ve danışma organı niteliği taşıyan Aksakallar Konseyi ile ilgili olarak bkz. Terzioğlu, s. 61-62; Durdular, s. 36; Erkiner /Eray, s. 232-233; İpek, s. 215-216.

⁶⁸ Türk Dünyası 2040 Vizyonu'nun tam metni için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmi İnternet Sayfası, <https://turkicstates.org/u/d/news/5-ek--turk-dunyasi-2040-vizyonu.pdf>, 03.05.2025.

⁶⁹ Türk Dünyası Şartı'nın tam metni için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmi İnternet Sayfası, https://turkicstates.org/u/T%C3%BCrk_D%C3%BCnyas%C4%B1_Sart%C4%B1.pdf, 03.05.2025.

yöntem, tarafların istişare etmesi ve müzakere yapmasıdır. Hükümden anlaşılan husus, çözüm sağlanması için herhangi bir organın yetkilendirilmemiş olmasıdır. Bir başka deyişle Türk Devletleri Teşkilatı üyeleri, doğrudan doğruya kendileri müdahil olacaklar ve temsilcileri aracılığıyla çözüm geliştireceklerdir. Dolayısıyla anlaşmazlıkların çözümünde, bir uluslararası örgüt olarak ayrı bir hukukî kişilik olan Türk Devletleri Teşkilatı'nın bir organı tercih edilmemiştir. Üye devletler, bizzat kendileri belirleyici olacaktır. Getirilen bu çözüm yöntemi, Türk Devletleri Teşkilatı'nın hukuk kişiliğini sembolik de olsa zayıflatan bir nitelik taşımaktadır. Böylesi bir durumda, Devlet Başkanları Konseyi ya da Dışişleri Bakanları Konseyi⁷⁰ gibi bir karar verme organının veya danışma organı niteliği taşıyan ancak adına yüklenen anlam sebebiyle Aksakallar Konseyi'nin çözüm mercii olması düşünülebilirdi.

Kurucu antlaşma niteliği taşıyan Nahçıvan Anlaşması'nın 21. maddesi, metinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen hükmü barındırmaktadır. Maddeye göre Nahçıvan Anlaşması hükümlerinde değişiklik yapılabileceği gibi metne eklemeler yapmak da mümkündür. Bu bağlamda, taraflar arasında mutabakat aranmıştır. İzlenecek yöntem ise ayrı bir protokol akdetmektir. Nahçıvan Anlaşması'nın ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirilen bu protokoller ise 22. maddede düzenlenen yürürlük sürecine tâbi olacaktır. Dolayısıyla değişiklik ya da ilave yapılması durumunda, her üye devletin kendi iç hukuk sürecindeki onay ve bağlayıcılık kazandırma usûlü sonrasında, bu hususları düzenleyen protokollerin yürürlüğe girmesi söz konusu olacaktır. Bahsi geçen süreç tamamlandıktan sonra yürürlüğe girmiş hükümler bağlayıcılık kazanacak ve her üye devlet tarafından uyulması zorunlu bir nitelik taşıyacaktır.⁷¹ Görüldüğü üzere, kurucu antlaşma niteliğindeki Nahçıvan Anlaşması'nda yapılacak değişikliklerde ya da eklemelerde, üye devletlerin girişimi esas alınmıştır ki uygulamada uluslararası örgütlerde genellikle karşılaşılan durumdan çok farklı değildir.

III. NAHÇIVAN ANLAŞMASI'NA DAİR BAZI TESPİTLER ve ÖNERİLER

2009 yılında imzalanan Nahçıvan Anlaşması ile kurulan Türk Devletleri Teşkilatı, gerek uluslararası toplum düzeninin gerekse taraf devletlerin kendi aralarında yaşadığı gelişmelerin bir sonucu olarak değişik aşamalardan geçmiştir. Hem örgüt içi hem de örgüt dışı şartların değişmesinin yankıları,

⁷⁰ Türk Devletleri Teşkilatı'nın ana organlarından biri olan ve Devletler Başkanları Konseyi'nden sonra gelen ikinci bir karar verme organı niteliğindeki Dışişleri Bakanları Konseyi ile ilgili olarak bkz. Terzioğlu, s. 61; Durdular, s. 35-36; Erkiner /Eray, s. 231; İpek, s. 214.

⁷¹ Nitekim yukarıda işaret edilen ve 12.11.2021 tarihli 8. Zirve Toplantısı ile karar verilen, örgütün adı ile örgütün kurucu antlaşmasında değişiklikler yapılması hususu, 11.11.2022 tarihli 9. Zirve Toplantısı'nda imzalanan protokol ile gerçekleştirilmiştir. 9. Zirve Toplantısı'nda alınan kararların tam metni için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, <https://turkicstates.org/u/d/basic-documents-tr/9-zirve-bildirisi-16-tr.pdf>, 03.05.2025. Değişiklikleri içeren protokolün tam metni için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Resmî Gazete Resmî İnternet Sayfası, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/11/20231102-23.pdf>, 03.05.2025.

her uluslararası hukuk kişisini olduğu gibi Türk Devletleri Teşkilatı'nı da etkilemiştir. Nitekim örgüt de kurulduğu günden itibaren, söz konusu iç ve dış gelişmeler ile bölgesel ve küresel değişimlerin değerlendirmesini yaparak bazı önemli adımlar atmıştır. Dolayısıyla Türk Devletleri Teşkilatı, statik ve edilgen bir yaklaşımı benimsememiş; henüz yeni bir uluslararası hukuk kişisi olmasına rağmen mümkün olduğunca dinamik ve etkin bir strateji takip etmiştir. Bu durum, örgütün iradesini yansıtan resmî belgelere de yansımıştır.⁷² Nitekim örgüt, çok temel ve bağlayıcı bir düzenleme olan isim değişikliğine gitmiş ve yukarıda değinilen Türk Dünyası 2040 Vizyonu, Türk Dünyası Şartı gibi önemli belgeler kabul etmiştir. Bununla birlikte, kurucu antlaşma olan Nahçıvan Anlaşması'ndaki bazı hususlar, bu süreçte varlığını korumuş ve aşağıda belirtilecek olan bu konularla ilgili herhangi bir tasarrufta bulunulmamıştır. Aşağıda, bu hususlar üzerinde durulacak ve bazı düzenlemeler önerilecektir.

Üzerinde durulması gereken ilk husus, Nahçıvan Anlaşması'nda kullanılan dil⁷³ ile ilgilidir. Antlaşmanın ilk imzalandığı tarihte kabul edilen metin, kavramlar ve kullanılan ifadeler bakımından kısmî bir özensizlik barındırmaktaydı. Söz gelimi, örgütün adından başlayarak metnin pek çok yerinde, “devlet” yerine “ülke” tabiri kullanılmıştır. Aynı şekilde, “ülke bütünlüğü” ifadesi esas alınmamış ve “toprak bütünlüğü” şeklinde bir kullanım tercih edilmiştir. Her ne kadar kullanılan ifadeler, uluslararası hukuk ve uluslararası ilişkiler yazınında aynı anlama gelecek şekilde bir anlam kaymasına uğramış olsa da “devlet” ve “ülke bütünlüğü”⁷⁴ tabirlerinin tercih edilmesi düşünülebilir. Ayrıca günümüz Türkçesi yerine, nispeten eski ve anlam karışıklığına yol açabilecek kelimeler de dikkat çekmektedir.⁷⁵ Bunların bir kısmı, yukarıda bahsedilen ve Nahçıvan Anlaşması'nda değişiklik yapan protokol yoluyla düzeltilmiştir ancak hâlâ değiştirilmesi gereken ifadeler bulunmaktadır.

Nahçıvan Anlaşması'nın içeriğiyle ilgili bazı önemli değişikliklerin de yapılması gerektiği düşünülmektedir. Bunlardan ilki, Türk Devletleri Teşkilatı'nın ana organlarının olağan toplantılarının yapılmasıyla ve Genel

⁷² Türk Devletleri Teşkilatı'nın gelişiminin örgüt kararlarına yansımalarıyla ilgili olarak bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, <https://www.turkicstates.org/tr/bildiriler-kurucu-belgeler>, 03.05.2025.

⁷³ Burada kast edilen, Nahçıvan Anlaşması'nın Türkiye Türkçesi'nde kabul edilmiş hâlidir. Diğer üyelerin devlet dilleri, incelemeye tâbi tutulmamıştır.

⁷⁴ Ülke bütünlüğü kavramıyla ilgili örnek olarak bkz. Bahadır Bumin Özarlan, “Arap Baharı Sürecinde Türkiye'nin Suriye'ye Yönelik Askerî Harekâtlarının Hukukî Temeli”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2020, C. 8, S. 15, s. 350-357.

⁷⁵ Burada şu hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Antlaşma metninde kullanılan, yerleşik hâl almış ve teknik anlam içerip hâlâ kullanımda olan “teşkilat”, “tadilat”, “ilave”, “müşterek”, “beyanat”, “talimat”, “daimi”, “bahse konu”, “icra”, “nezdinde”, “tasnif”, “istişare”, “mutabakat”, “akdetmek”, “halel getirmemek”, “ifa etmek”, “tabi olmak”, “muhafaza etmek” gibi kavramlar ya da ifadeler kast edilmemektedir. Daha ziyade, kullanımdan düşmüş ve günümüz Türkçesi'nde yeni karşılıkları yerleşik hâl almış tabirlerin veya kavramların kullanılması önerilmektedir. Örnek olarak, 2. maddede “umumiyyetle”; 3., 9., 19., 20., 22. ve 23. maddelerde “İşbu”; 9. maddede “teşekkül” ve “teferruat”; 10. maddede “hükmi şahsiyet” ve “hükmi yetki”; 12. maddede “muafiyet” ve 21. maddede “mezkur” ifadeleri verilebilir.

Sekreter'in atanmasıyla ilgili sıralamada, tercih edilen dildir. Antlaşmanın 5. maddesinde düzenlenen Devlet Başkanları Konseyi'nin olağan toplantıları bakımından izlenecek sıra, üye devletlerin İngilizce adlarına göre belirlenecektir. Aynı durum, 6. maddedeki Dışişleri Bakanları Konseyi ve 7. maddedeki Kıdemli Memurlar Komitesi⁷⁶ olağan toplantıları bakımından da söz konusudur. Bunun yanında, örgütün yürütme organı sıfatını taşıyan Sekreterya'nın⁷⁷ düzenlendiği 10. madde hükümlerine göre Genel Sekreter'in seçiminde de aynı yöntem belirlenmiş ve her 3 senede bir üye devletlerin İngilizce alfabetik sıraya göre Genel Sekreterliği üstleneceği ifade edilmiştir. Ardışık bir biçimde gerçekleştirilen söz konusu toplantılarda ve Genel Sekreter atamasında İngilizce'nin esas alınması, gerek örgütün adına gerekse hedeflenen çok yönlü ve sürekli işbirliği ruhuna aykırı bir sonuç doğurmaktadır. Bu bağlamda, örgüt üyelerinin farklı Türk lehçelerini devlet dili olarak belirlediği ve ayrı bir alfabenin esas alınmasının uluslararası örgütlerde karşılaşılan bir durum olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte, bahsettiğimiz temel yaklaşımdan hareketle üye devletlerden birinin alfabesinin esas alınmasının herhangi bir sakınca yaratmayacağı ve böylesi bir çözümün ciddi bir itiraz teşkil etmeyeceği düşünülmektedir. Hatta Türkiye'nin bu konuda öncülük ederek kendi devlet dili dışındaki bir başka üye devletin devlet dilini önermesi de uygun olabilir. Böyle bir değişikliğin gerçekleşmesi, sembolik ama fahiş bir yanlışın düzeltilmesi anlamına gelecek; örgütün kuruluş amacı ve hedefleri ile kullandığı yöntem arasındaki derin çelişki de giderilmiş olacaktır.⁷⁸ Her ne kadar kuruluş süreci ve amaçları farklı olsa da şeklen benzerlik taşıyan ve daha eski örnekler olan Commonwealth'te⁷⁹ İngilizce ve Frankofoni'de⁸⁰ ise Fransızca esas

⁷⁶ Türk Devletleri Teşkilatı'nın yürütme organı niteliğindeki Kıdemli Memurlar Komitesi ile ilgili olarak bkz. Terzioğlu, s. 61; Durdular, s. 36; Erkiner /Eray, s. 232; İpek, s. 214.

⁷⁷ Türk Devletleri Teşkilatı'nın diğer yürütme organı niteliğindeki Sekreterya ile ilgili olarak bkz. Terzioğlu, s. 62-64; Durdular, s. 36; Erkiner /Eray, s. 233-234; İpek, s. 216-218.

⁷⁸ Benzer bir durum, 17. maddede belirtilen çalışma dilleri arasında sayılan İngilizce için de söz konusu olmakla birlikte, uygulamada ortaya çıkabilecek aksaklıklar sebebiyle şu an için İngilizce'nin çıkarılması, gerçekçi değildir. Türk devletleri arasında, zaman içinde ortak bir dilin benimsenmesi ya da herhangi bir devlet dilinin esas alınması yönünde bir gelişme olmadıkça İngilizce'nin çalışma dillerinden biri olarak kalması, bir süre daha gereklidir. Türk Devletleri Teşkilatı toplantılarında ve üye devletlerin kendi aralarındaki ikili ve çok taraflı görüşmelerde, bu meselenin doğal akışı içinde yavaş yavaş değiştiği gözlenmektedir. Aynı şekilde, 23. maddede de Nahçıvan Anlaşması metninin tek nüsha olarak imzalandığı belirtilmiş ve metnin üye devlet dilleri dışında, İngilizce olarak da hazırlandığı ifade edilmiştir. Her biri eşit derecede geçerli olarak kabul edilen üye devlet dillerinin yanına İngilizce'nin de eklenmesi, metnin yorumlanması esnasında çıkabilecek uyumsuzluklarda, ayrı bir dilin yardımını alma amacı taşımaktadır. Bu durum da 17. maddedeki hususa benzer şekilde, uygulamadan kaynaklı aynı sebeplere dayanmaktadır.

⁷⁹ Kısa adı Commonwealth olan ve uluslararası örgüt niteliği tartışmalı olan İngiliz Milletler Topluluğu'nun temel belgesi niteliğindeki Commonwealth Şartı için bkz. Commonwealth Resmî İnternet Sayfası, <https://thecommonwealth.org/charter>, 05.05.2025. Commonwealth'in hukukî niteliğiyle ilgili olarak bkz. Çağran, s. 28-29.

alınmaktadır. Bunun dışında, Türk devletleri arasında kabul edilen ortak alfabe esas alınarak bir düzenlemeye gidilmesi de mümkündür.⁸¹

Nahçıvan Anlaşması'nda sıralanan ve Türk Devletleri Teşkilatı'nın ana organları olarak belirlenen hükümlerde, organların yetkileri bakımından da bir düzenleme ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Söz gelimi, ana organların bir arada gösterildiği 3. maddenin başlığında ve içeriğinde, "Yapı" ifadesi kullanılmaktadır. Bu maddenin başlığının "Ana Organlar" ya da "Kurum Yapısı" gibi açık bir şekilde değiştirilmesi uygun olacaktır. Mevcut hâliyle bir kurucu antlaşmada genellikle rastlanan ifadelerden farklı olduğu gibi örgütün ana organlarının ifadesi bakımından yetersiz durmaktadır. Bunun yanında, örgütün en yetkili karar organı olan ve 5. maddede düzenlenen Devlet Başkanları Konseyi ile ikincil düzeyde karar alma organı olan ve 6. maddede düzenlenen Dışişleri Bakanları Konseyi'nin yetkileri, sahip oldukları ve bugüne kadar yerine getirdiği işlev bakımından uyumlu değildir. Her şeyden önce bu iki organın da karar alan, genel siyaseti belirleyen organlar oldukları ve aralarındaki hiyerarşi, madde metninde açıkça yer almalıdır. Bunun yanında, söz konusu organların yetkileri daha açık ve kapsayıcı ifadelerle yeniden düzenlenmelidir. Bugüne kadar Devlet Başkanları Konseyi'nin aldığı kararlar ve Dışişleri Bakanları Konseyi'nin de bu kararların alınmasındaki rolü göz önünde bulundurulduğunda, "değerlendirme, tespit etme, belirleme" gibi muğlak ve tam olarak bağlayıcılık taşımayan ifadelerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Özellikle bağlayıcı karar alma yetkisinin metne eklenmesi, bu yönüyle bir gerekliliktir. Ayrıca olağan toplantıların yılda bir kez yapılması da değerlendirilmeli ve Nahçıvan Anlaşması'nda belirtilmiş olan işbirliği alanları ile bugüne kadar alınan kararların yoğunluğu dikkate alındığında, olağan toplantıların yılda en az ikiye çıkarılması, belki de Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi dörde yükseltilmesi bile ciddi olarak düşünülmelidir.

Nahçıvan Anlaşması'nda ana organların yetkileri bağlamında gereken değişikliklerdeki diğer grubu, örgütün yürütme organı niteliğini taşıyan Kıdemli Memurlar Komitesi ve Sekretarya oluşturmaktadır. Nahçıvan Anlaşması'nın 7. maddesinde düzenlenen Kıdemli Memurlar Komitesi'nin yetkilerine bakıldığında, Sekretarya faaliyetlerini koordine etmek ve Sekretarya tarafından hazırlanan taslak belgelere, Dışişleri Bakanları Konseyi'ne ve Devlet Başkanları Konseyi'ne sunulmadan önce onay vermek şeklinde iki konuda yetki verildiği görülmektedir. Bu durumda, Kıdemli Memurlar Komitesi'nin bir uluslararası örgütün doğal yürütme organı olan Sekretarya'nın yanında ve onun da üstünde yer alan bir başka yürütme organı olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 7. ve 13. maddelerdeki hükümlerden hareketle her üye devletin en az bir temsilcisinin Kıdemli Memurlar Komitesi'nde yer alacağı dikkate alındığında da Sekretarya faaliyetlerinin üye devletler tarafından denetlendiği gibi bir sonuç da çıkmaktadır. Bu yönüyle Komite, bir çeşit örtülü denetim organı gibi tasarlanmış olmaktadır. Uluslararası

⁸⁰ Kısa adı Frankofoni olan Fransızca Konuşan Ülkeler Topluluğu'nun kurucu antlaşması niteliğindeki Frankofoni Şartı için bkz. Frankofoni Resmi İnternet Sayfası, https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/charte_francophonie_antananarivo_2005.pdf, 05.05.2025. Frankofoni Şartı ile ilgili olarak bkz. İpek, s. 197-201.

⁸¹ Bu konudaki hatırlatması ve katkısı için makale hakemine teşekkür ederim.

örgütlerin bünyesinde üye devletlerin daimî temsilcisi bulundurması olağan bir uygulama olmakla birlikte, daimî temsilciler işlevi bakımından bir denetim mekanizması olmaktan ziyade, üye devlet ile örgüt arasındaki koordinasyonu sağlamak gibi bir rol oynarlar. Bu yönüyle söz konusu hüküm, gözden geçirilmeli; daimî temsilcilerin Sekreteryaya bünyesinde yer alması ve temsilcisi olduğu devlet ile Türk Devletleri Teşkilatı arasında koordinasyon işlevi göreceği yönünde bir değişikliğe gidilmesi, yerinde olacaktır.

Türk Devletleri Teşkilatı'nın bir diğer yürütme organı olan Sekreteryaya'nın düzenlendiği 10. madde, uzun ve ayrıntılı bir hükümdür. Sekreteryaya'nın yetkilerinin sıralandığı bu madde, Genel Sekreter'in ve Genel Sekreter Yardımcısı'nın seçimini de düzenlemektedir. Bunun yanında, Sekreteryaya'nın hukuk kişiliği ile uluslararası tüzel kişiliği olduğu da belirtilmiş ve söz konusu çerçevede, sahip olduğu yetkiler de ifade edilmiştir. Sekreteryaya'nın yetkileri ele alındığında, bir uluslararası örgütün kurucu antlaşmasında görülebilecek hükümlerin düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte, yukarıda da işaret edildiği üzere, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcılarının değişiminde esas alınan İngilizce alfabetik sıranın değiştirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, Genel Sekreter ile Genel Sekreter Yardımcılarının görev süresi ise bir dönemle yani 3 yıla sınırlandırılmıştır. Görev sürelerinin uzatılmayacağı da dile getirilmiştir. Bir dönemle sınırlama ve uzatmama kuralı, üye devletlerin tercihi ve normal karşılanabilecek bir durum olmakla birlikte, görev sürelerinin uzatılmayacağı hükmü, uygulamaya bakıldığında muğlak bir ifadedir. Zira bu göreve gelen kişilerin tek sefere mahsus atanabileceği anlamı çıkabileceği gibi aynı kişinin arka arkaya olmamak üzere yeniden atanabileceği yönünde bir yorum da yapılabilir. Nitekim uygulamada, Genel Sekreter Yardımcılarının bir dönemden fazla ve arka arkaya görev yaptığı bilinmektedir.⁸² Dolayısıyla bu hükmün yeniden düzenlenerek belirsizliğin giderilmesi gerekir.

Türk Devletleri Teşkilatı Sekreteryası'nın düzenlendiği 10. maddede, Sekreteryaya'nın hukuk kişiliği de vurgulanmıştır. Üye devletler nezdinde gerekli olan hukuk kişiliğinin yanında, uluslararası tüzel bir kişiliğe sahip olduğu da ifade edilmiştir. İlk bakışta, yadırganmayacak nitelikte görülebilecek bu ifadeler, başka önemli bir eksikliği dikkatlerden kaçırmaktadır ki o da doğrudan doğruya, bir uluslararası örgüt olarak Türk Devletleri Teşkilatı'nın hukuk kişiliğidir. Uluslararası örgütler hukuku açısından meseleye yaklaşıldığında, uluslararası hukuk kişiliği, bizzat uluslararası örgütün kendisine aittir. Uluslararası örgütlerin günlük iç ve dış işleyişini sağlayan Sekreteryaya, uluslararası hukuk kişisi olmaktan kaynaklanan yetkileri, uluslararası örgüt adına kullanır. Dolayısıyla kişilik, örgüte; kişiliğe ait yetkilerin kullanılması, Sekreteryaya'ya aittir.⁸³ Bu sebeple Nahçıvan

⁸² Örnekler için bkz. Türk Devletleri Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, <https://turkicstates.org/tr/genel-sekreter-yardimcilari-detay/omer-kocaman-tr>, <https://turkicstates.org/tr/genel-sekreter-yardimcilari-detay/mirvokhid-azimov-tr>, 05.05.2025.

⁸³ Nitekim Türkiye'nin kurucu üye olduğu KEİÖ'de, uluslararası hukuk kişiliğinin KEİÖ'ye ait olduğu, KEİÖ Şartı'nın giriş kısmında ve 27. maddesinde vurgulanmıştır. KEİÖ'nün kurucu antlaşması olan KEİÖ Şartı'nın özgün metni için bkz. KEİÖ Resmî İnternet Sayfası, <https://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/StatutoryDocuments>

Anlaşması'nda, uygulamadan hareketle giriş kısmında ve 1. maddede, Türk Devletleri Teşkilatı'nın uluslararası hukuk kişisi olduğu açıkça ifade edilmelidir. Her ne kadar bu ifade yer almasa da üstü örtülü yetkiler kuramı⁸⁴ gereğince uluslararası örgütlerin hukuk kişiliğine sahip olup olmadığı, kurucu antlaşma hükümlerinden anlaşılabilirse de Nahçıvan Anlaşması'nın 10. maddesindeki ifade ediliş tarzından bu yetkinin Sekretarya'ya ait olduğu izlenimi doğmaktadır. İfade edildiği üzere bu nitelik, doğrudan doğruya Türk Devletleri Teşkilatı'na aittir. Sekretarya yalnızca bu yetkiyi kullanma işlevini yerine getirebilir. Kısacası, izah edilen gerekçeler ışığında, Nahçıvan Anlaşması'nda gerekli düzenlemelerin yapılması, metnin ifade tarzındaki özensizliği ortadan kaldırmanın ötesine geçerek önemli bir eksikliğin giderilmesine de vesile olacaktır.

Ana organlar dışında değişiklik gerektiren bir başka düzenleme de 4. maddedir. Madde başlığında, "Diğer işbirliği türleri" şeklinde bir ifade kullanılmıştır. Madde başlığının yazımında bir özensizlik göze çarpmakta, ilk harflerinin tamamının büyük yazılmadığı görülmektedir. 2. ve 14. madde gibi diğer maddelerde de görülen bu basit dikkatsizlik bir yana bırakılacak olsa bile maddenin içeriğinde, Türk Devletleri Teşkilatı'nın kendi kurum yapısı dışında işbirliği yapacağı kuruluşlar düzenlenmiştir. 11.11.2022 tarihli 9. Zirve Toplantısı'nda imzalanan protokolle içeriğinde değişiklik yapılarak yeni kuruluşların da eklendiği bu maddenin başlığı ile içeriği arasında bir uyumsuzluk göze çarpmaktadır. Zira başlığa bakıldığında, sanki örgüt içi diğer işbirliği alanları kast edilmiş ve 2. maddedeki işbirliği alanları dışında yeni bir işbirliği alanı yaratılmış gibi durmaktadır. Oysa içerikte ise her uluslararası örgütün yaptığı gibi Türk Devletleri Teşkilatı'nın dış ilişkileri bağlamındaki bir işbirliğinden bahsedilmektedir. Bir başka deyişle Türk Devletleri Teşkilatı ile aynı coğrafyaya ve üyelik yapısına hitap eden ilişkili kuruluşlar arasındaki işbirliğine işaret edilmekte, "kardeş kuruluş" olarak nitelendirilebilecek uluslararası tüzel kişilerle işbirliği düzenlenmektedir. Dolayısıyla 4. maddenin başlığının pek çok uluslararası örgütün kurucu antlaşmasında da görülebileceği üzere, "İlişkili Kuruluşlar" şeklinde değiştirilmesi isabetli olacaktır.

SONUÇ

Kurucu antlaşmalar, uluslararası örgütler hukuku bakımından son derece önemli belgelerdir. Söz konusu belgeler, uluslararası topluma yeni bir uluslararası hukuk kişisi kazandırma işlevi görürler. Tarafları bakımından bağlayıcı hükümler barındırırlar. Taraflarını, hak ve yükümlülük sahibi yaparlar. Ayrıca gerek örgüt içi gerekse örgüt dışı yeni ilişkiler ağı kurarak uluslararası toplumun üyeleri arasındaki etkileşimi arttıırırlar.

Agreements/CHARTERFourthEdition/July.pdf, 05.05.2025. Türkçe metin için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete Resmi İnternet Sayfası, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23787.pdf>, 05.05.2025. KEİÖ'nün hukuk kişiliğiyle ve sonuçlarıyla ilgili olarak bkz. Özarslan, 2012, s. 43-60.

⁸⁴ Üstü örtülü yetkiler kuramıyla ilgili örnek olarak bkz. Höbek, s. 126-132.

SSCB'nin dağılması sonrası oluşan yeni jeopolitik ve Türkiye'nin doğal konumu, bağımsızlığını kazanan Türk devletleri ile Türkiye'nin ilişkilerini özel ve önemli bir konuma taşımıştır. Bahsi geçen durum, kurulan ilişkileri yeni zeminlere taşımıştır ki bunlardan biri ve en önemlisi de Türk Devletleri Teşkilatı'dır. 03.10.2009 tarihinde imzalanan Nahçıvan Anlaşması ile kurulan Türk Devletleri Teşkilatı, uluslararası toplumun yeni bir üyesi olarak uluslararası ilişkiler düzeni içinde yerini almıştır.

İmza tarihi itibarıyla dört kurucu devletin taraf olduğu Nahçıvan Anlaşması, çok taraflı bir uluslararası antlaşma niteliği taşımaktadır. Özbekistan'ın üyeliğiyle beşe çıkan taraf sayısı, şu an için gözlemci sıfatını taşıyan Türkmenistan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin de üyeliğine açık niteliğiyle yalnızca Türk Dünyası'na yönelik olarak tasarlanmış kapalı bir antlaşmadır. Antlaşma hükümlerine bakıldığında, süresiz olarak akdedildiği yani sürekli bir işbirliğini hedeflediği görülmektedir. Öte yandan uygulamaya bakıldığında, teorik olarak mümkün olan çekince koymanın hayata geçmediği, dolayısıyla taraf devletlerin sürekli işbirliği hedefini pekiştirdiği gözlenmektedir.

Türk Devletleri Teşkilatı'nın kurucu belgesi olan Nahçıvan Anlaşması, çalışmada da ele alındığı üzere, muhtelif değişikliklerin yapılması gereken bir metindir. Her şeyden önce dilinin sadeleştirilmesi ve güncel terimlerin kullanılması, faydalı olacaktır. Bunun yanında, toplantı düzeninde ve Genel Sekreter atamasında gözetilecek yöntemde, İngilizce alfabetik sıranın esas alınmasına son verilerek üye devletlerden birinin devlet diline göre hükümlerin tesis edilmesi, son derece önemlidir. Zira hükümlerinden ve uygulamalarından hareketle sürekli bir işbirliği ve bütünleşme hedefinin harcıını oluşturan "Türklük paydası", bahsedilen konularda dikkate alınmamıştır. Sembolik ancak fahiş bir yanıltan süratle dönülmesi, geciktirilmemesi gereken bir meseledir. Türkiye'nin bu konuda öncülük etmesi, hatta Türkiye Türkçesi dışında bir üye devlet dilini önermesi, Türkiye'nin gerek Türk Dünyası'ndaki gerekse örgüt içindeki konumu ve ağırlığı göz önüne alındığında, yerinde bir diplomatik jest olacaktır.

Türk Devletleri Teşkilatı'nın ana organlarının düzenlendiği hükümler bakımından da çalışmada işaret edilen hususların ele alınarak gerekli düzenlemelerin yapılması, önem taşımaktadır. Aynı şekilde, örgütün hukuk kişiliğinin de doğru bir şekilde vurgulanması gerekmektedir. Uluslararası hukuk kişiliğinin Türk Devletleri Teşkilatı'na ait olduğu, Sekreteryaya'nın her örgütte olduğu gibi yetkinin sahibi değil kullanıcısı işlevi taşıdığı yönündeki değişiklikler, bir uluslararası hukuk kişisi olan Türk Devletleri Teşkilatı'nın tüzel kişiliğini güçlendirecektir. Nahçıvan Anlaşması'nda öngörüldüğü üzere, gerekli istişarelerin süratle yapılarak önerilen değişikliklerin hayata geçirilmesi, Türk Devletleri Teşkilatı'nın kurum yapısını güçlendirecektir. Ayrıca bu değişiklikler, çıkabilecek yetki sorunlarının da önünü alacaktır.

Türk Devletleri Teşkilatı'nın kurucu antlaşması olan Nahçıvan Anlaşması hükümlerinden ve örgütün uygulamalarından anlaşıldığı kadarıyla sürekli işbirliği ve bütünleşme hedefleri, pek çok alanda ilerlemektedir. Söz konusu hedeflerin gerçekleşmesi ve hızlanması, temel düzenleme olan Nahçıvan Anlaşması'nın ve antlaşmaya dayalı olarak yapılan diğer normatif düzenlemelerin aracılığıyla gerçekleşecektir. Dolayısıyla çalışmada önerilen

düzenlemeler, yalnızca kurum yapısını güçlendirmeyecek; aynı zamanda sürekli işbirliği ve bütünleşme hedeflerini de pekiştirecektir. Örgüt içi düzenlemelerin, kurucu antlaşmadan en alt düzeydeki kurallara kadar sağlıklı biçimde kurgulandığı ve hayata geçirildiği bir modelin tercih edilmesi, Türk Devletleri Teşkilatı'nın uluslararası toplum düzeni içindeki konumunu güçlendirecek ve yakın gelecekte, daha da önemli bir hukuk kişisi olmasının da taşlarını döşeyecektir.

KAYNAKÇA

- Akehurst M, A Modern Introduction to International Law, 6. Baskı, Routledge, Londra ve New York, 1992.
- Akkutay B L, "The Interpretation of the Constitutions of International Organizations", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, S. 1-2, 2008, ss. 373-387.
- Amerasinghe C F, Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge University Press, New York, 2005.
- Ateş D., Uluslararası Örgütler: Devletlerin Örgütlenme Mantığı, 7. Baskı, DORA Basım-Yayın Dağıtım, Bursa, 2023.
- Aust A, Modern Treaty Law and Practice, 2. Baskı, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Ay A / Karaçor Z / Acet H, "GATT'tan Dünya Ticaret Örgütü'ne", Küresel İlişkiler Çağında Uluslararası Örgütler, 2. Baskı, Editörler Şaban H. Çalış / Erdem Özlük, Çizgi Kitabevi, Konya, 2022, ss. 327-362.
- Bozkurt E / Poyraz Y / Erdal S, Devletler Hukuku, 12. Baskı, Legem Yayınevi, Ankara, 2023.
- Brownlie I, Principles of Public International Law, 6. Baskı, Oxford University Press, New York, 2003.
- Brölmann C, The Institutional Veil in Public International Law: International Organizations and the Law of Treaties, Hart Publishing, Oxford ve Portland, Oregon, 2007.
- Civelek J, Devletlerarası Teşkilatlar, Marmara Mali Müşavirlik Organizasyon ve Turizm Ltd. Şti., İstanbul, 1986.
- Çağırın M E, Uluslararası Örgütler, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2024.
- Davutoğlu A, Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu, Küre Yayınları, 41. Baskı, İstanbul, 2010.
- Doğan İ, Devletler Hukuku, 4. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, 2020.
- Durdular E, "Türk Dünyasının Geleceğe Açılan Penceresi; Türk Keneşi", Türk Yurdu, C. 36 (68), S. 342 (703), Şubat 2016, ss. 34-40.
- Emir N, Uluslararası Hukukta Kişilik Kavramı ve Uluslararası Örgütlerin Hukuki Kişiliğinin Sonuçları, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.
- Erkiner H H / Eray İ, "Uluslararası Hukuk Bakımından Bir Uluslararası Örgüt Olarak Türk Devletleri Teşkilatı", Güvenlik Stratejileri Dergisi Türk Devletleri Teşkilatı Özel Sayısı, 2022, ss. 217-250.
- Ersoy H, "D-8'ler: Modern Cumhuriyetin Son Doğuşu Arayışı", Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Editörler Şaban H. Çalış / Birol Akgün / Önder Kutlu, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, ss. 671-695.
- Gündüz A, Milletlerarası Hukuk, Editör Reşat Volkan Günel, 12. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2024.
- Hasgüler M / Uludağ M B, Interstate and Non-Governmental International Organizations: History, Policy, Organs, Documents, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020.
- Höbek T, Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument: The Case of the OSCE, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.
- İpek C D, Frankofoni ile Türk Konseyi'nin Mukayesesi, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2019.
- Kaya İ, Uluslararası Hukukta Temel Belgeler, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.
- Kaya G, Uluslararası Hukukta Kişilik, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.
- Karluk S R, Küreselleşen Dünyada Uluslararası Kuruluşlar, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2007.

Klabbers J, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Kocatepe Ö F, Türk Devletleri Teşkilatı: Politik ve Askerî İşbirliği, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2022.

Meray S L, Devletler Hukukuna Giriş, İkinci Cilt, 4. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975.

Özarslan B B, Yirmi Yıllık Bir Serüven: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (KEİÖ) - Kurum Yapısı, İç İşleyişi, Dış İlişkileri, Berikan Yayınevi, Ankara, 2012.

Özarslan B B, “Arap Baharı Sürecinde Türkiye’nin Suriye’ye Yönelik Askerî Harekâtlarının Hukukî Temeli”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, C. 8, S. 15, 2020, ss. 343-375.

Pazarcı H, Uluslararası Hukuk Dersleri, 2. Kitap, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021.

Pevhouse J / Nordstrom T / Warnke K, “International Governmental Organizations”, The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World, Editör Paul F. Diehl, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2005, ss. 9-24.

Pitman B P, An Introduction to the Study of International Organization, 4. Baskı, D. Appleton-Century Company, New York, 1935.

Portmann R, Legal Personality in International Law, Cambridge University Press, New York, 2010.

Sato T, “Constituent Instruments of International Organizations and Their Interpretative Framework – Introduction to the Principal Doctrines and Bibliography”, Hitotsubashi Journal of Law and Politics, S. 14, Şubat 1986, ss. 1-22.

Savaşan F / Duman Ş, “G7/G8: Zirve Yoluyla Bir Uluslararası Platform”, Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Editörler Şaban H. Çalış / Birol Akgün / Önder Kutlu, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, ss. 697-721.

Schermers H G / Blokker N M, International Institutional Law: Unity Within Diversity, 5. Baskı, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2011.

Schmalenbach K, “Article 5: Treaties Constituting International Organizations and Treaties Adopted within an International Organization”, Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, Editörler: Oliver Dörr / Kirsten Schmalenbach, 2. Baskı, Springer-Verlag GmbH, Berlin, 2018, s. 99-110.

Seyersted F, Common Law of International Organizations, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden and Boston, 2008.

Shaw M N, International Law, 6. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Shpakovych O M / Vladyka S A, “Constituent Instruments of International Organizations as a Special Source of the Law of International Organizations”, Statute Law Review, C. 40, S. 3, Ekim 2019, ss. 236-248.

Sur M, Uluslararası Hukukun Esasları, 17. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2024.

Terzioğlu S S, “Uluslararası Hukuk Açısından Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi”, Uluslararası Hukuk ve Politika, C. 9, S. 36, 2013, ss. 45-72.

Terzioğlu S S / Özarslan B B, Uluslararası Örgütler Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

Halatçı Ulusoy Ü, Dünya Ticaret Örgütü’nde Uyuşmazlıkların Çözümü Mekanizması, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Ünal Ş, Uluslararası Hukuk, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

Villiger M E, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2009.

Virally M, “Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach”, The Concept of International Organization, Editör Georges Abi-Saab, UNESCO, Paris, 1981, ss. 50-66.

Voitovich S A, International Economic Organizations in the International Legal Process, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1995.

<https://www.bsec-organization.org>

<https://www.francophonie.org>

<https://www.mfa.gov.tr>

<https://www.icj-cij.org>

<https://www.resmigazete.gov.tr>

<https://thecommonwealth.org>

<https://www.turkicstates.org>

<https://www.un.org>