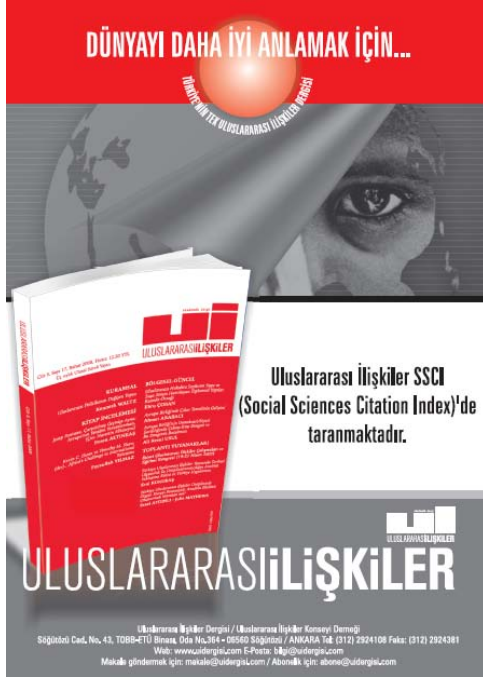


Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com

Web: www.uidergisi.com



Dış İlişkiler Kapsamında Avrupa Birliği'nin Tüzel Kişiliği ve Lizbon Antlaşması

Derya Büyüktanır

Doktora Adayı, Ankara Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Büyüktanır, Derya, “Dış İlişkiler Kapsamında Avrupa Birliği'nin Tüzel Kişiliği ve Lizbon Antlaşması”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 27 (Güz 2010), s. 87-110.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi

Söğütözü Cad. No. 43, TOBB-ETÜ Binası, Oda No. 364, 06560 Söğütözü | ANKARA

Tel: (312) 2924108 | Faks: (312) 2924325 | Web: www.uidergisi.com | E- Posta: bilgi@uidergisi.com

Dış İlişkiler Kapsamında Avrupa Birliği'nin Tüzel Kişiliği ve Lizbon Antlaşması

Derya BÜYÜKTANIR*

ÖZET

Bu makale Avrupa Birliği'nin tüzel kişiliğini dış ilişkiler kapsamında incelemektedir. Çalışmada, Avrupa bütünleşmesinin başlamasından Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesine kadar geçen süre içindeki gelişmeler ve Birliğin yapısal özellikleri ele alınmaktadır. Ayrıca üye devletler ve Birlik açısından Birliğin uluslararası örgütlere katılımı, bu örgütlerdeki temsili ve uygulamada karşılaşılan sorunlar incelenmektedir. Lizbon Antlaşması öncesinde tüzel kişiliğe sahip olan Avrupa Topluluğu Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile kaldırılmış ayrıca yetki katalogu getirilerek kurumsal değişikliklere gidilmiştir. Denilebilir ki Avrupa Birliği artık tüzel bir kişiliğe sahip olarak bu konuda hukuki boyutta yaşanan sorunlarla muhatap olmayacaktır. Fakat bu değişimin, Birliğin siyasi olarak dış politikada tek ses olmasını ve temsil konularında yaşanan sorunları ne derece çözeceği ve siyasi yönden uluslararası arenadaki mevcut pozisyonunu ne derece değiştirebileceği tartışmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Dış İlişkiler, Tüzel Kişilik, Temsil, Lizbon Antlaşması.

Legal Personality of the European Union in the Context of External Relations and the Lisbon Treaty

ABSTRACT

This paper examines the European Union's legal personality in terms of external relations. The developments from the onset of the European integration till the Lisbon Treaty and the structural characteristics of the Union are analyzed in this paper. The Union's participation and representation in international organizations and the third countries and the problems encountered during the implementation process are examined. The legal personality of the former European Community was abolished with the Lisbon Treaty which took force in 2009. Treaty also contains a catalogue of competence that has brought about some structural changes. As a legal entity the European Union after the Lisbon Treaty will no longer be the object of some problems related with its legal personality. But the extent to which these changes can lead to orchestrated behavior in external politics and solve the problems of representation is highly doubtful.

Keywords: European Union, External Relations, Legal Personality, Representation, Lisbon Treaty.

* Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Doktora Adayı, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara Üniversitesi, Ankara. E-posta: drbuyuktanir@yahoo.com.

Giriş

Avrupa Birliği (AB), 1951 yılında altı ülke ile başladığı bütünleşme hareketine günümüzde 27 üye ülke ile devam etmektedir. Kurulan Ortak Pazar ile üretim faktörlerinin serbest dolaşımına yer verilmeye başlanmış ve Ekonomik ve Parasal Birliğe (EPB) ulaşılmıştır. Kurucu Antlaşmalar süreci içinde değişmiş ve en nihayetinde 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Avrupa bütünleşmesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan (AET), AB'ye giden yolda önemli değişimlere sahne olmuştur.

AB'nin tüzel kişiliği ile ilgili tartışmalar özellikle Maastricht Antlaşması sonrası dönemde gündeme gelmiştir. Üç sütunlu yapısı ile karmaşık bir hale gelen AB'de, yetkiler ve bu yetkilerin kim tarafından kullanıldığı, hangi konuların üye devletlerin ve hangi konuların Toplulukların yetkisine girdiği/gireceği tartışılmaya başlanmıştır. 1997 yılında yapılan ve Amsterdam Antlaşması'nın da temellerini atan Hükümetler Arası Konferans (HAK) sırasında ise AB'nin tüzel kişiliği konusu gündeme gelmiş ve Birleşmiş Milletler (BM) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) benzeri tek bir tüzel kişilik yaratmak suretiyle maruz kalınan karışıklıkların giderilmesi amaçlanmıştır. Fakat bu öneri daha çok Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (ODGP) çerçevesindeki egemenliğin muhtemel transferi gibi düşünülmüş ve Kurucu Antlaşmalarda yer almamıştır.¹

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde üçüncü ülkeler, iki ulusüstü topluluk olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Topluluğu (AT) ile ikinci ve üçüncü sütunlarla birlikte şemsiye bir kavram olarak ortaya çıkan AB ile karşılaşmaktaydılar. Bu dönemde, yapılan anlaşmalarda kimin sorumlu olacağı, demokratik kontrolün nasıl yapılacağı ve uluslararası örgütlerde Birliğin mi, üye devletlerin mi yoksa AT'nin mi temsil edileceği gibi bazı sorunlar ortaya çıkmaktaydı. Buna bağlı olarak da, AB'nin dış ilişkilerinde daha net bir uyum içinde olması gerekliliğinin Birliğin hem içinde hem de dışında tek ses olabilmesi açısından taşıdığı önem sık sık dile getirilmiştir.

Lizbon öncesi dönemde AT, AT Antlaşması'nın² 281. maddesine göre³ tüzel kişiliğe sahipti. Fakat kurucu antlaşmalarda AB'nin tüzel kişiliği olduğuna dair bir hüküm yer almamaktadır.⁴ Dış ilişkiler alanında getirilen yeniliklerle birlikte, Lizbon Antlaşmasıyla artık tüzel bir kişiliğe kavuşan AB'de farklılıkların ortaya çıkıp çıkmayacağı ve yetkilerin kullanımında üye ülkeler ve Birlik açısından bir değişikliğin olup olmayacağı gibi konular da yeni tartışma alanları yaratmıştır.

Bu çalışmanın amacı, AB'nin ve üye devletlerin dış ilişkiler kapsamında ne gibi yetkileri olduğunu ve Lizbon Antlaşması'yla tüzel kişilik ile ilgili getirilen değişikliklerin Birliğin dış ilişkilerini nasıl etkileyebileceğini değerlendirmektir. Çalışma kapsamında

¹ Rafael Leal-Arcas, "EU Legal Personality in Foreign Policy?", *Bepress Legal Series Paper* 1754, 2006, <http://law.bepress.com/expresso/eps/1754b> (Erişim Tarihi 06 Kasım 2007), s.6-7.

² *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*, O.J. 2006 C-321 E/37.

³ AT Antlaşması 281. madde: "Topluluk tüzel kişiliği haizdir."

⁴ Paul Craig ve Grainne de Burca, *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2003, s.17.

tüzel kişilik kavramının daha iyi anlaşılabilmesi ve bu konudaki tartışmaların daha rahat izlenebilmesi için AB'nin yapısı ve sütun kavramları ana hatlarıyla açıklanacak ve AB'nin tarihsel gelişimine konu kapsamında kısaca değinilecektir. Tüzel kişilik bağlamında AB ve AT'nin farklılıkları ve bu farklılıkların hukuki dayanakları ele alınacaktır. Bu kapsamda yapılacak analizlerde, Lizbon Antlaşması öncesinde AT ve üye devletlerin yetkileri, AB'nin anlaşma yapma yetkisi ve uluslararası kuruluşlara katılma şekilleri ele alınacak ve özellikle dış politika açısından AB'nin siyasi ve hukuki kişiliği tartışılacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise Lizbon Antlaşması'nın AB'nin dış ilişkileri kapsamında getirdiği değişiklikler, yetkiler ve kurumsal açıdan ele alınacak ve artık uluslararası tüzel kişiliğe sahip olan AB açısından bu değişimin olası etkileri değerlendirilecektir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne Giden Yol-Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimine Kısa Bir Bakış

AKÇT, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan büyük yıkımların ardından Avrupa'da ortaya çıkan örgütlenme çabaları neticesinde 18 Nisan 1951'de Paris'te imzalanan antlaşmayla kurulmuştur. AKÇT Antlaşması, altı ülkenin kömür ve çelik üretimi ile ilgili ulusal yetkilerini devrettikleri bir "üst otorite" meydana getirmiş, bu üst otoritenin karar almasını ve aldığı bu kararları yerine getirmesini sağlayacak kurumları⁵ oluşturmuştur.⁶ AKÇT Antlaşması'nda ayrıca AKÇT'nin tüzel kişiliğe haiz olduğu da açık bir hükümlerle belirtilmiştir. 50 yıllık bir süre için imzalanan AKÇT Antlaşması 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir.⁷ Uluslararası yapıdaki Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve AAET de 25 Mart 1957'de imzalanan Roma Antlaşmaları⁸ ile kurulmuştur.⁹ Biri Paris, ikisi de Roma'da imzalanan üç kurucu antlaşmayla oluşturulan ve kurucu antlaşmalarında yer alan hükümler uyarınca ayrı ayrı tüzel kişiliği haiz olan AKÇT, AAET ve AET'nin üçü birden ifade edilmek istendiğinde, Avrupa Toplulukları ifadesi kullanılmaktadır.

1986'daki Avrupa Tek Senedi (ATS) ile ekonomik ve parasal birlik için zemin hazırlanmış ve Tek Pazar Programı başlatılmıştır. Ayrıca, Topluluğun yetki alanları genişletilmiş, kurumsal çerçeve güçlendirilmiştir¹⁰. Avrupa bütünleşmesi sürecine katkıda bulunan

⁵ Bu kurumlar; Yüksek Otorite (Komisyon), Konsey (Bakanlar Konseyi), Adalet Divanı (Topluluk Adalet Divanı) ve Ortak Meclis'tir (Avrupa Parlamentosu).

⁶ Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Durham, Duke University Press, 2003, s.36.

⁷ Çağrı Erhan ve Erhan Akdemir, "Avrupa Bütünleşmesi", Belgin Akçay, Sevilya Kahraman, Sannem Baykal (Der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 21-28.

⁸ İmzalandığı yer dolayısıyla Roma Antlaşmaları olarak anılan Antlaşmalar: Kurucu antlaşmalardan olan Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma ve aynı tarihte yürürlüğe giren, ayrı bir kurucu antlaşma olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma'dır.

⁹ Brigid Laffan ve Sonia Mazey, "European Integration- reaching an equilibrium", Jeremy Richardson (der.), *European Union, Power and Policy Making*, Routledge, NewYork, 2004, s. 38-39.

¹⁰ Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Birinci Cilt, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005, s.190, 191.

önemli antlaşmalardan olan Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma¹¹, AET üyesi 12 ülkenin¹² hükümet ve devlet başkanları tarafından 7 Şubat 1992'de Maastricht'de imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe girmiştir. Böylece AET'nin adı AT'ye dönüşmüştür. Maastricht Antlaşması¹³ ile AB Topluluklar üzerine kurulmuştur. Bu dönemden itibaren Topluluklar, AB'nin ayrılmaz parçaları olmuştur. Toplulukların iki önemli işlevi bulunmakta idi. Bunlardan birincisi, Toplulukların Avrupa Bütünleşmesinin önemli araçları olmalarıdır. İkincisi de, Topluluk Antlaşmalarının Topluluklar kadar AB'nin de anayasasını oluşturarak AB'de hukuki düzeni sağlamalarıdır.¹⁴ Uluslarüstü yapıdaki birinci sütunda uluslarüstü niteliği haiz olan Topluluklar, hükümetlerarası yapıdaki ikinci sütunda ODGP ve yine hükümetlerarası yapıdaki üçüncü sütunda ise adalet ve içişleri konuları yer almıştır. Uluslarüstü niteliği ağır basan ve Topluluk sütunu da denilen birinci sütunda kararlar daha çok oy çokluğu ile alınmakta idi. İkinci sütun, üye devletlerin farklı dış politika çıkarılarının bulunduğu bir alanı kapsamaktaydı. Üçüncü sütuna ise, özellikle Soğuk Savaşın ardından beklenen göçmen sayısındaki artış ve Tek Pazar kapsamındaki kişilerin serbest dolaşımı gibi nedenlerle ele alınmış olan, göçmenler, sığınmacılar ve sınırlar arası suçların kontrolü gibi konular dâhil edilmiştir. Üçüncü sütunda yer alan birçok politika alanı zamanla birinci sütuna kaydırılmış ve neticede üçüncü sütun, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği olarak anılmaya başlanmıştır.¹⁵

Üç sütunlu yapısı ile karmaşık bir hale gelen AB'de AB'nin tüzel kişiliği ile ilgili tartışmalar özellikle Maastricht Antlaşması'ndan sonra gündeme gelmiş, yetkiler ve bu yetkilerin kim tarafından kullanıldığı, hangi konuların üye devletlerin veya Toplulukların yetkisine girdiği/gireceği tartışılmaya başlanmıştır. Amsterdam Antlaşmasını hazırlayan Hükümetler Arası Konferans (HAK)'ta da AB'nin tüzel kişiliği gündeme gelmiş, fakat bu öneri egemenliğin muhtemel transferi gibi düşünülerek Kurucu Antlaşmalarda yer almamıştır.¹⁶ 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Maastricht Antlaşması ile kurulan yapı değiştirilmeksizin, üçüncü sütundaki bazı konuların birinci sütuna aktarılması suretiyle aktarılan bu konular da topluluklaştırılmıştır. Tüzel kişilik gibi konularda bir sonuca ulaşılamasa da Amsterdam Antlaşması ile Birliğin yapısını güçlendiren önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu Antlaşma ile nitelikli oy çokluğu ve ortak karar usulüyle karara bağlanan alanlar ve Avrupa Parlamentosunun yetkileri de arttırılmıştır.¹⁷ 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması'nın ise başlıca amacı, genişle-

¹¹ Bu çalışmada Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma "Avrupa Birliği Antlaşması" ve Maastricht Antlaşması olarak anılmıştır.

¹² Topluluktaki 1973, 1981 ve 1986 yıllarındaki genişlemeler ile üye devletler sayısı 12'ye yükselmiştir.

¹³ Maastricht Antlaşması hakkında daha fazla bilgi için bkz. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005, s.416-421.

¹⁴ Ünal Tekinalp, "Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları ve Üye Devletler", Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, 2000, s. 44-45.

¹⁵ Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, s. 309-317.

¹⁶ Leal-Arcas, "EU Legal Personality", s.6-7.

¹⁷ Franklin Dehousse, "After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, Cilt 9, 1998, s. 530-532.

me dalgalarıyla büyümüş olan ve ileride daha da büyümesi planlanan Birliğin¹⁸ kurumsal sistemini bu genişlemelere daha uygun bir kurumsal yapıya dönüştürebilmek olmuştur. Fakat Birliğin tüzel kişiliği konusunda herhangi bir değişikliğe yine gidilmemiştir. Nice Antlaşması'na ekli "Avrupa Birliğinin Geleceği" Deklarasyonu'nda öngördüğü gibi Nice sonrası süreç AB ile ilgili önemli konuların tartışıldığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, Birliğin demokratik meşruiyeti ile ilgili sorunların azaltılması ve Birlik vatandaşları ile olan uzaklığın kapatılması amaçlanmıştır. 2001 yılında başlatılan Avrupa'nın geleceğine ilişkin tartışmalar 28 Şubat 2002 tarihinde Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'na¹⁹ dönüşmüş ve geniş katımlı olan bu Konvansiyon, çalışmalarını 16 ay sonra tamamlamıştır. 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Zirvesi'nde sunulan Avrupa için Anayasa Oluşturan Antlaşma²⁰ (Anayasal Antlaşma) 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmıştır. Fakat Antlaşma önce Fransa'da daha sonra ise Hollanda'daki referandumlarda reddedilmiş ve bu durum büyük bir hayal kırıklığı yaratmıştır.²¹ Yeniden başlatılan çabalar ve bazı ülkelerin beklentileri doğrultusunda yapılan değişikliklerle Lizbon Antlaşması 2007 yılında imzalanmıştır.²² 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile AB'nin özellikle dış politika kapsamındaki kurumsal yapısı ve yetkileri ile ilgili değişiklikler yapılmış, sütunlu yapı kaldırılmış ve Birliğe ilk kez tüzel kişilik verilmiştir. Lizbon Antlaşması ile getirilen bu değişiklikler son bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Uluslararası Kişilik Kavramı ve Avrupa Topluluğu ile Avrupa Birliği'nin Tüzel Kişilik Bağlamında Karşılaştırılması

Genel olarak hukuki kişilik kavramı, bir hukuk düzeni içinde hak ve yükümlülükler sahip olma yeteneğini belirtmektedir. Uluslararası kişilik kavramı ise özü itibarıyla aynı şeyleri belirtmemektedir ve kapsamı değişen genel bir kavram niteliğindedir.²³ Uluslararası kişilik kavramı²⁴, haklarını uluslararası alanda koruma olanağını sadece devletlere ve uluslararası örgütlere verir ve aynı zamanda uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme ve haklara sahip olma ehliyetini taşır.²⁵ Devletler 20. yüzyıla kadar hukuk süjesi olarak kabul edilmiştir ve devletlere bir takım hak ve yükümlülükler tanınmıştır. Ancak bu durum, uluslararası ilişkilerdeki gelişmelerle devletler arasında örgütlü işbirliği

¹⁸ 1995 yılında gerçekleşen üçüncü genişleme dalgasında üç ülke (Avusturya, İsveç ve Finlandiya), 2004 yılında dördüncü genişleme dalgasında 10 ülke (Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Güney Kıbrıs Rum kesimi, Malta, Macaristan) ve son olarak da 2007 yılındaki genişleme dalgasında iki ülkenin (Romanya ve Bulgaristan) daha üye olmasıyla üye ülke sayısı 27'ye yükselmiştir.

¹⁹ Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu için bkz. <http://european-convention.eu.int/> (Erişim Tarihi 7 Şubat 2010).

²⁰ *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, O.J. 2004 C-301/1.

²¹ Erhan ve Akdemir, "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi", s. 20.

²² Sanem Baykal, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri", *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 2007, 45-67.

²³ Hüseyin Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008, s. 137-138.

²⁴ Uluslararası kişilik, hukuki kişilik, devletler hukuku süjesi olmak gibi terimler tüzel kişilik bağlamında kullanılmaktadır.

²⁵ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s. 137.

neredeyse zorunlu bir hale gelmiştir. Bu zorunluluk, çeşitli neden ve amaçlarla, uluslararası örgütlerin kurulmasını beraberinde getirmiştir. Uluslararası örgütler devletler tarafından meydana getirilen türemiş süjelerdir. Uluslararası kişilik kavramının kapsamı da değişen uluslararası yapı ile birlikte genişlemiş ve tüzel kişilik kavramı uluslararası ve ulusüstü örgütlere de açık hale gelmiştir. Bu bağlamda, uluslararası örgütlerin tüzel kişiliği, uluslararası hukuk sisteminin tanıdığı hak ve sorumluluklarla ilişkilendirilmiştir.²⁶

Uluslararası kişilik kavramının iki özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi uluslararası hukuktan doğan haklara ve yükümlülüklerle sahip olabilmek ve bu hakların uluslararası düzeyde doğrudan korunabilmesidir. Bu kapsamın genişletilmesi gerektiği konusunda bazı yazarlar arasında görüş birliği de mevcuttur. Pazarıcı'ya göre, bir uluslararası örgütün uluslararası kişiliğe sahip olabilmesi için kendisini oluşturan üye devletlerden yeterli ölçüde ayrı ve sürekli bir iradeye sahip olması gerekmektedir. Böylece, her uluslararası örgütün uluslararası kişiliği bu amaçlarla ve kurucu devletlerin kendisine tanıdığı yetkilerle sınırlı olmaktadır. Bu irade, örgütün kurucu antlaşmasında açıkça belirtilebilir. Eğer belirtilmemişse, örgütün amaçlarına ve yetkilerine bakmak gerekir.²⁷ Günümüzde, farklı amaçlara, yetkilere ve yapılaraya sahip yüzlerce uluslararası örgüt mevcuttur. Ayrıca bu konuda, uluslararası hukuk itibarıyla kabul edilen ortak kriterler, uluslararası örgütlerin uluslararası kişiliğini saptamada kullanılabilir.²⁸

Uluslararası bir örgüt olan AB'de kararlarının büyük çoğunluğu, diğer uluslararası örgütlerden farklı olarak, bağlayıcı güce sahiptir. Bu bağlayıcı kararlar, üye devlet hukuk düzenlerinde doğrudan etki doğurmaya ve üye devletlerin hukuku ile yaşanacak herhangi bir çatışma durumunda bu kararlar öncelikle uygulanmaktadır.²⁹ Bu bağlayıcı kararların hukuksal önceliği ise, ulusal yasa ve yönetmeliklerin hukuksal denetimi ile elde edilmektedir.³⁰ AB belirli hedeflere ulaşmak amacıyla kurulmuştur ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan yetkiler üye devletler tarafından ya kuruluş anından itibaren ya da daha sonra tedricen Topluluğa devredilmiştir. Topluluk yetkisine bırakılan alanlarda Topluluk yetkisi münhasırdır ve üye devletler bu alanlardaki yetkilerini Topluluğa devretmiş sayılırlar ve ülkelerin tek tarafı düzenleme yapmaları mümkün değildir.³¹

²⁶ Kamuran Reçber, "Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 1, 2002, s. 91.

²⁷ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s. 137-138. Uluslararası hukuk kişiliğinin öğelerinin farklı bir değerlendirilmesi için bkz. Kemal Başlar, *Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 206-236.

²⁸ Reçber, "Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği", s. 94.

²⁹ AT hukukunun doğrudan etki ve diğer hukuk kurallarına karşı önceliği hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bruno de Witte "Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order", P. Craig and G. de Búrca (der.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, OUP, 1999, s. 177-213; Sanem Baykal, *AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar*, ATAUM Araştırma Dizisi, No. 14, Ankara, 2002, s. 13-57.

³⁰ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s. 130-139.

³¹ Sanem Baykal, "Avrupa Birliği'nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", Akçay, Kahraman ve Baykal (der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları*, s.237-239.

Lizbon Antlaşması öncesinde AT, sonrasında ise AB uluslararası örgütler ve kişilerle ilişki kurmak, hakların ve borçların sahibi olmak anlamına gelen tüzel kişiliğe sahip olmuşlardır. AT Antlaşması'nın 281. maddesi ile AT, AAET Antlaşması'nın 184. maddesi ile AAET ve AKÇT Antlaşması'nın 6. maddesi ile hâlihazırda var olmayan AKÇT hukuki kişilik kazanmışlardır.³² AT Antlaşması 282. maddede³³ ise Topluluğun yapabilecekleri tüzel kişilik bağlamında ortaya konulmaktadır. Fakat bu hukuki ehliyet, devletlerin ve uluslararası örgütlerin hukuki ehliyetinden farklılık göstermektedir. Çünkü bu ehliyet antlaşmalarda öngörülen hedefler ve haller ile sınırlandırılmaktadır.³⁴ Birlik, sınırlı yetki ilkesine³⁵ göre genel bir düzenleme yapma yetkisine sahip değildir ve kurucu antlaşma hedefleri çerçevesinde belirlenen ve işbu antlaşma ile kendisine verilen yetkilerin sınırları çerçevesinde hareket edecektir.

Lizbon Antlaşması öncesinde, Maastricht Antlaşması ile AB'nin AT yerine geçtiği yönündeki düşünce en fazla düşülen hatalardan biriydi. AB, içinde üye devletlerin ve AT'nin yetkilerinin kullanıldığı siyasi ve kurumsal bir çerçevedir. AB bir antlaşma ile kurulan ve sütun olarak ifade edilen hem bütünleşmeci hem de hükümetler arası yapıdaki unsurlardan oluşmaktaydı. Avrupa Birliği Antlaşması'nın³⁶ 1. maddesine göre Birlik, kurulmuş işbirliği biçimleri ve politikalarla tamamlanmış olan Avrupa Toplulukları üzerine kurulmuştur ve 3. maddeye göre de tek bir kurumsal çerçeveye sahiptir. Fakat hukuki kişilik bağlamında Avrupa Toplulukları ve AB arasında fark bulunmaktadır.

Dış ilişkilerde AB'nin durumu ise en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. AB'nin karmaşık yapısının sadece Birlik içindeki vatandaşlar açısından değil, bazen Birlik içindeki kurumlarda çalışanlar ve hatta Birliği yönetenler açısından dahi oldukça zor anlaşılır bir durum ortaya koyduğu dönemler yaşanmıştır.³⁷ Kurucu Antlaşmalarda AB'nin tüzel kişiliğe haiz olduğuna ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.³⁸ Bu nedenle AB'nin bu kurumsal yapısına hukuki ve siyasi açılardan yaklaşmak daha doğru olacaktır.

AB'nin AT ile eş anlamlı bir kavram gibi kullanılması yetkiler açısından birtakım sorunlar yaratmıştır. Kurucu antlaşmalara göre devletler, hükümetlerarası alanlarda yani ikinci ve üçüncü sütunlarda, yetki sahibidirler. Yani bu hükümetlerarası yapı ile ulusüstü yapılar arasındaki fark, hukuki ve siyasi sorumluluk bakımından da korunmuştur.³⁹ AB

³² Leal-Arcas, "EU Legal Personality in Foreign Policy?", s. 45-46.

³³ AT Antlaşması 282. madde: Topluluk üye devletlerin her birinde tüzel kişilere ulusal mevzuatlarınca tanınan en geniş hukuki ehliyete sahiptir. Topluluk özellikle menkul ve gayrimenkul edinebilir veya bunları devredebilir ve iç hukuk yollarına başvurabilir. Bu bağlamda Topluluk Komisyon tarafından temsil edilir.

³⁴ Tekinalp, "Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları ve Üye Devletler", s. 49.

³⁵ AT Antlaşması 5. Madde.

³⁶ AB Antlaşması için bkz. *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, O.J. 2006 C- 321 E/5.

³⁷ Leal-Arcas, "EU Legal Personality", s. 10.

³⁸ Tekinalp, "Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları ve Üye Devletler", s. 41.

³⁹ Füsün Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No 589, Ankara, 2000, s. 17.

ile AT arasındaki bir diğer ayrım da iç ve dış uyum noktasında karşımıza çıkmaktadır.⁴⁰ Avrupa Birliği Antlaşması'nın 3. maddesinde belirtildiği gibi Birlik dış politika, güvenlik, ekonomi ve kalkınma politikası çerçevesinde uyum prensibine dikkat eder. Fakat Birlik, hukuki kişiliği olmaması nedeni ile Lizbon Antlaşması öncesinde hukuki yükümlülük altına girememiştir. Dış uyum üçüncü devletlere ve uluslararası örgütlere karşı dış politikayı ve kalkınma politikasını ifade eder. Üye devletler, ODGP çerçevesinde, Birliğin çıkarlarına ters düşen ve ilişkilere zarar verecek tutumlardan kaçınmak durumundadırlar. Birliğin hukuki kişiliğinin olmaması nedeni ile dış uyum bakımından bir tarafta üye devletlerin diğer tarafta da Avrupa Topluluklarının uluslararası hukuk seviyesinde uzlaşması gerekmiştir.⁴¹ Uyum, AB'nin küresel bir güç olması ve dünya politikasında rol oynayabilmesi için sağlanması gereken bir önkoşul olmuştur.⁴²

Önlemlerin uyumundan da bahsedecek olursak, Birliğe üye devletler iç uyumu sağlarken,⁴³ Konsey ve Komisyon dış uyumun sağlanmasından⁴⁴ sorumludur. Arsava'ya göre bu organlar, Birlik devletleri açısından ödünç organ statüsünde bu fonksiyonu yerine getirmektedir.⁴⁵ Ekonomi ve kalkınma politikaları boyutunda ise, örneğin ortak dış ticaret konusunda AT yetkilendirilmiştir.⁴⁶ Uyum prensibi, ODGP çerçevesinde üye devletleri, ortak dış ticaret politikası çerçevesinde de AT'yi hukuk süjesi olarak muhatap almıştır. Kurumsal olarak baktığımızda ise, kurumların sorumluluklarının homojen bir karakter sergilememesi nedeniyle, AB seviyesinde de homojen bir yapı ortaya çıkmamaktadır. Birliğin tüzel bir kişiliğinin bulunmaması, AB Konseyi'nin ODGP ve Adalet ve İçişleri (Aİİ) çerçevesinde yaptığı tasarruflarda Birliğin değil üye devletlerin sorumlu olması sonucunu doğurmuştur.⁴⁷

Avrupa Birliği'nin Uluslararası Kişiliğini Kuvvetlendiren Gelişmeler

AT'nin, Orta ve Doğu Avrupa deneyiminden ve 1990'ların başındaki Irak krizinden sonra dış politika alanında işbirliğine daha fazla ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır. Maastricht Antlaşması'nın V. başlığı altındaki düzenlemeler ile bir adım ileriye gidilmiştir. Üye devletler, ortak eylem ve ortak tutum gibi araçlarla bu alanda farklı uygulamalara başlamıştır. Amsterdam Antlaşması ile bu yapı daha da netleşmiştir.

Amsterdam Antlaşması, Birlik hukukunun yeknesaklığının sağlanmasında, üçüncü sütun bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Bu sütun için güçlendirilmiş işbirliği kabul edilmiş ve üçüncü sütununa dâhil olan vize, göç, iltica ve kişilerin serbest dolaşımına

⁴⁰ Uyum prensibi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gauttier Pascal, "Horizontal Coherence and External Competence of the European Union", *European Law Journal*, Cilt 10, Sayı 1, 2004, s. 23-41.

⁴¹ AB Antlaşması 11. Madde.

⁴² Sevilay Kahraman, "Avrupa Birliği'nin Dış ilişkileri", Akçay, Kahraman, Baykal (Der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları*, s. 386.

⁴³ AB Antlaşması 1. Madde.

⁴⁴ AB Antlaşması 3. Madde.

⁴⁵ Arsava'ya göre ödünç organ, bir hukuk süjesinin organlarının bir başka hukuk süjesi tarafından kullanılmasıdır. Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, s. 19.

⁴⁶ AT Antlaşması md. 133.

⁴⁷ Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, s. 20-21.

ilişkin konular birinci sütuna dâhil edilmiştir. Bunun sonucunda, Komisyon, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) ve Avrupa Parlamentosunun bu konulardaki rolleri artırılmış ve bu kurumlar eskiye nazaran daha fazla yetkilerle donatılmışlardır.⁴⁸ Ayrıca ikinci sütun kapsamında Birliğin dış politika alanındaki etkinliğini arttırmak ve diğer ülkelere karşı tek sesliliğini sağlamak amacı ile önemli değişiklikler yapılmıştır.⁴⁹

Amsterdam Antlaşması ile ODGP alanında ortak bir Birlik perspektifi sağlamak amacıyla strateji planlama ve erken uyarı birimi kurulmuştur⁵⁰ ve yüksek temsilci görevlendirilmiştir.⁵¹ Ayrıca, üye devletlere uygun garantiler verildiği takdirde, Konsey'e bazı kararları oybirliği yerine nitelikli oy çokluğu ile alabilme imkânı getirilmiştir.⁵² Ancak bu Antlaşma, AB'nin hukuki kişiliği konusunda yeterli bir dayanak sunmamaktadır. Birliğin hukuki süjeliği ile ilgili olarak 24. maddede⁵³ bir dayanak bulunsa da⁵⁴, yine bu süreçte Toplulukların tüzel kişiliği ile hareket edilmiştir.⁵⁵ Birliğin daha homojen bir yapıya dönüştürülmesi için bir eğilim görülmüştür. Bu kapsamdaki en temel değişiklikler arasında sistematik işbirliği ve bu işbirliğinin uyum prensibi çerçevesinde gerçekleştirilmesi vardır. Üye devletler ODGP alanında söz sahibidirler ve hukuki süjelerdir. Ayrıca üye devletler sadık bir dayanışma ile AB'yi destekleyeceklerdir.⁵⁶

Amsterdam Antlaşması ile Konsey Genel Sekreteri, ODGP'nin yüksek temsilcisi olarak önemli görevler üstlenmiştir. Bu görev her ne kadar AB için önemli olsa da BM Genel Sekreteri ve NATO Genel Sekreteri ile karşılaştırıldığında Konsey Genel Sekreterinin daha zayıf bir pozisyon olduğu söylenebilir. Buradaki en büyük fark, Birliğin hukuki kişiliğinin olmamasından dolayı, genel sekreterin nihai olarak üye devletlere muhtaç olmasıdır.⁵⁷ Antlaşmada, "Petersberg görevleri" olarak da bilinen, insani yardımlar ve kurtarma, barışı koruma, kriz yönetiminde müdahale ve barışı sağlama girişimlerinde, AB kararlarının BAB tarafından uygulanması hedeflenmiştir.⁵⁸ Üye devletler, 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde

⁴⁸ Ibid., s. 6-8.

⁴⁹ Amsterdam Antlaşması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gianni Bonvicini, "Making European Policy Work", Martin Westlake (der), *The European Union Beyond Amsterdam*, Routledge press, 1998, s. 61-75.

⁵⁰ Treaty of Amsterdam, Declaration on the Establishment of a Policy Planning and Early Warning Unit, 1997 O.J. (C 340) 1, 132.

⁵¹ AB Antlaşması J.16 md - konsolide metin 26.md.

⁵² AB Antlaşması J.13 md, ikinci fıkra.- konsolide metin 23.md.

⁵³ Eski J. 14 md. AT Antlaşması 24. madde.

⁵⁴ AB Antlaşmasının 24. maddesi Amsterdam Antlaşması ile polis ve yargı alanında ceza hukuku işlerinde işbirliğine ilişkin olarak VI. Başlık için de genişletilmiştir. 4 No'lu bildiriyle Birliğe tanınan anlaşma yapma yetkisinin üye devletlerin yetkilerinin AB'ye devredildiği anlamına geldiği açıkça dile getirilmiştir.

⁵⁵ Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, s. 30. 24. Madde ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Pascal Gauttier, "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union." *European Law Journal*, Cilt. 10 Sayı 1, 2004, s. 16-19.

⁵⁶ AB Antlaşması 11. md.

⁵⁷ Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, s. 73.

⁵⁸ Esra Çayhan, "Towards a European Security and Defense Policy: With or Without Turkey?," *Turkish Studies*, Cilt 4, Sayı 1 Ocak 2003, s. 48.

Birliğin askeri kapasitesini geliştirmek için temel hedef üzerinde anlaşmışlardır. Bu girişimler silahlanma alanındaki işbirliğinin somut uygulamaları olmuştur.⁵⁹ Nice Antlaşması'nda⁶⁰ ise BAB'ın Petersberg görevleri ile ilgili kurumsal ve operasyonel kapasitesinin AB'ye entegre edilmesine karar verilmiş, BAB'ın kriz yönetim işlevleri Birliğe dahil edilmiştir. AB'nin askeri kapasitesinin geliştirilmesi, daimi siyasi ve askeri yapıların kurulması gibi yenilikler de, AB'nin ODGP'si kapsamına girmiştir. Nice Antlaşması, Birliğin bir bütün olarak amaçlarını gerçekleştirmesinin zor olduğu durumlarda üye devletlerin (en az sekiz üye devlet) kendi aralarında 'Güçlendirilmiş işbirliği' kurabilmeleri hükmünü getirmiştir. Genel olarak, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile Birliğin güçlendirildiği ancak Topluluk Antlaşmalarının birlikte geçerliliğini koruduğunu söylenebilir. Tüm bu değişiklikler, Maastricht Antlaşması ile metne giren ODGP ve Aİİ alanlarını Topluluk hukukuna daha çok yaklaştırmış ve Birlik hukukunu sağlayan hukuki mekanizmalar güçlenmiştir.⁶¹

Dış İlişkiler Kapsamında Avrupa Topluluğu ve Avrupa Birliği

AB'nin dış ilişkilerini dış ekonomik ilişkiler ve dış siyasi ilişkiler (dış politika) olarak ele alabiliriz. Ticaret ve ekonomik işbirliği boyutunda Ortak Ticaret Politikası kapsamındaki faaliyetler, ekonomik işbirliği anlaşmaları ve ortaklık ilişkileri dış ekonomik ilişkiler kapsamında yer almaktadır. Ayrıca bu kapsamda, kalkınma alanında işbirliği de yapılmaktadır. Dış Siyasi ilişkiler ise Avrupa Birliği Antlaşması ile ikinci sütun kapsamında ele alınan ODGP kapsamındaki faaliyetleri kapsamaktadır.

Lizbon Antlaşması öncesi dönemde dış ilişkiler kapsamında AT'nin ve üye devletlerin yetkilerinin kapsamı ve niteliğine bakıldığında, Topluluğun, üçüncü devletlerle anlaşma yapabildiği gibi belli bir alanda sahip olduğu dış yetkiye dayanarak, bu alanda uluslararası örgütlerle uluslararası anlaşma yapma ve bu örgütlere üye olabileme imkânına da sahip olduğu görülür.⁶² AT'nin dış ilişkiler kapsamında sahip olduğu yetki, dış yetki çerçevesinde ortaya konmaktadır. Kurucu Antlaşma ile açıkça belirtilen alanlar, ortak ticaret politikası, çevre, ekonomik, mali ve teknik işbirliği gibi sınırlı sayıdaki bazı alanlardır. Açıkça tanınmadığı alanlarda ise, dış yetki, Kurucu Antlaşma hükümlerinden ya da ikincil düzenlemelerden yola çıkılarak zımnen de anlaşılabilir.⁶³ Bu durumdaki yetki "zımnî dış yetki" olarak adlandırılmaktadır.⁶⁴

⁵⁹ Çınar Özen , "ESDP-NATO Relations: Considerations on the future of European Security Architecture", *The Turkish Yearbook of the International Relations*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 23, Ankara, 2003, s.240.

⁶⁰ Nice Antlaşması için bkz., http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf (Erişim Tarihi 12 Ocak 2009).

⁶¹ Arsava, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, s. 12-13.

⁶² Topluluk hukukunda dış yetki için bkz. T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 6. Ed., Oxford, 2007, s. 159 ve Gül Okutan , "Yetki Açısından topluluğun Üye Ülkeler Karşısındaki Durumu", Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp (der.), *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2000, s. 82-89.

⁶³ Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, "Avrupa Topluluğunun La Haye Milletlerarası Özel Hukuk Konferansına Üyeliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, Sayı 3, 2008, s. 141.

⁶⁴ Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, "Avrupa Topluluğunun Milletlerarası Özel Hukuk Alanında Uluslararası Anlaşma Akdetme Yetkisi ve C-01/03 Sayılı ve 7 Şubat 2006 Tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Görüşü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, Sayı 2, 2008, s. 19.

Topluluk bir alanda eğer münhasıran yetkili ise, bu alanda üye ülkelerin Topluluk lehine tüm yetkilerini terk ettikleri ve uluslararası düzeyde de Topluluğun tek başına hareket etme hakkının olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte, üye devletler ile birlikte Topluluk bu münhasır alanların dışındaki alanlarda da söz sahibi olmaktadır. Bu durumda ise Topluluğun ve üye devletlerin ortak tutum⁶⁵ belirleyerek hareket etmeleri gerekmektedir.⁶⁶ Fakat üye devletlerin ortak tutum belirlemeleri her zaman kolay olamamakta ve bu kapsamda üye devletlerin önemli birtakım uluslararası kuruluşlarda farklı tutumlarıyla karşılaşılabilir. AB'nin hukuki ve kurumsal yapısının karmaşıklığı yanında ülkelerin çıkarları ve kolektif kimlik algılayışları da Birliğin dış politikasında büyük önem taşımaktadır.⁶⁷ BM, devletlerin ulusal çıkarlarını ön plana almaları suretiyle, ortak tutum sergilemekten uzak davrandıkları en belirgin uluslararası platform olarak göze çarpmaktadır. Almanya'nın BM Güvenlik Konseyi'ndeki (BMGK) olası daimi üyeliği özelinde derinleşen tartışmalar esnasında da İngiltere ve Fransa'nın olumlu yönde görüş bildirecekleri kendi imtiyazlarını meşrulaştırma yoluna gittikleri görülürken, İtalya ve İspanya gibi diğer ülkelerin bu beklenti karşısında yer aldıkları görülmektedir.⁶⁸

Lizbon antlaşması öncesinde dış ilişkiler kapsamında AT, AB ve üye devletler ile Topluluk birlikteliğinin sınırları ve yapabilecekleri tartışılmıştır. Bu tartışmalar, üye devletlerin AB'nin kurumsal çerçevesi dışında yaptıklarının Birliğe ne şekilde yükümlülük getireceği sorusunu da beraberinde getirmiştir.⁶⁹ Eski Yugoslavya örneğine bakacak olursak; o zaman üye olan devletlerin Birliğin yapısı içinde, bölgeye askeri güç gönderme konusunda karar vermiş ve nihayetinde bu gücün gönderilmiş olması, akıllara bu faaliyetin üye devletlerin kendi adlarına mı yoksa AB adına mı davrandıkları sorusunu getirmektedir. Çünkü bu faaliyet Birlik'in ODGP kapsamında da değerlendirilmektedir. Ayrıca, AB Mostar Yönetimi olarak bilinen ODGP ortak eylemi altında, Mostar'da kamu düzenini ve serbest dolaşımı sağlamak üzere 182 BAB polis görevlisinden oluşan Birleşik Mostar Polis Gücü oluşturulmasından bahsedilirken, Birlik çerçevesindeki üye devletlerin yetkilerini, Eski Yugoslavya'ya uygulanan ticaret rejiminde ise AT'nin yetkilerini ele almak gerekiyordu.

Hiç şüphesiz ki, AB'nin dış ilişkilerinde en fazla başarılı olduğu ve yayılma (*spill-over*) etkisini en iyi uyguladığı alanların başında ekonomik ve ticari konular gelmektedir. AB'nin dış ekonomik ilişkilerinin büyük bölümü AT Antlaşması'nın 133. ve 300.

⁶⁵ Ortak tutum ile ayrıntılı bilgi için bkz. Frank Hoffmeister, "Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies", *Common Market Law Review*, No 44, 2007, s. 65-68.

⁶⁶ Bayraktaroğlu Özçelik, "Avrupa Topluluğunun La Haye Milletlerarası Özel Hukuk Konferansına Üyeliği", s.14-143.

⁶⁷ Sieglinde Gstöhl, "Partchwork Power' Europe? The EU's Representation in International Organisations, Bruges Regional Integration and Global Governance Papers, 2008, s. 7.

⁶⁸ Daniele Marchesi, "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination", paper presented at the 2008 International Studies Association (ISA) Convention, San Francisco, 27 Mart 2008, s. 3.

⁶⁹ Cameron Fraser, "The Future of the Common Foreign and Security Policy", *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Cilt 9, Sayı 2, s.119.

maddeleri çerçevesinde oluşturulmuştur. Komisyon bu alanlarda yapılacak antlaşmaları yürütmekle görevlendirilmektedir.⁷⁰ AT'nin dış ekonomik alanda üçüncü ülkelerle yaptığı anlaşmalara ve girdiği ilişkilere örnek olarak Arjantin⁷¹ ile 1991'de, Paraguay⁷² ile 1992'de, Uruguay⁷³ ile 1994'de ve Brezilya⁷⁴ ile 1995'de yapılan ikili anlaşmalar verilebilir. AT ile Şili arasında AT Antlaşması'nın 310'uncu maddesine dayanılarak karma yöntemle 2002'de Ortaklık Anlaşması⁷⁵ imzalanmıştır. Meksika ile 1997'de işbirliği anlaşması imzalanmıştır.⁷⁶ AET-Andean Topluluğu İşbirliği Anlaşması da Andean Paketi ülkeleri ve AET arasındaki ilişkilerin canlandırılması amacıyla 1993'te imzalanmıştır.⁷⁷ AT ile yeni Transatlantik Gündem çerçevesinde Amerika Birleşik Devletleri ile ilişkiler dış politika alanlarında genişletilmiş ve ayrıca Asya ile işbirliği çerçevesinde ASEAN Girişimi (*Association of South Asian Nations Declaration*) kuvvetlendirilmiştir. Ayrıca, Merkezi ve Doğu Avrupa ile Avrupa Anlaşmaları⁷⁸ çerçevesinde AT'nin yetkisi dâhilinde AB'nin ekonomik ve siyasi ilişkileri artmıştır.⁷⁹

Lizbon öncesi dönemde, AT AB'nin bir parçası olsa da, AB'nin uluslararası alanda tüzel kişiliği bulunmadığı için Birlik uluslararası organizasyonun bir üyesi değildi. DTÖ ile AB değil AT müzakere etmekteydi ve her ne kadar uluslararası arenada siyasi olarak AB isminin kullanılması daha doğru görünse de, bu kullanım hukuki olarak doğru değildi. Dış ekonomik ilişkiler kapsamındaki anlaşmaların imzalanması ve akdedilmesi yetkisi AT Antlaşması ile Konsey'e verilmiştir.⁸⁰ Anlaşmaların Konsey tarafından imzalanması şeklinde bir teamül oluşmuş ve bu konu Maastricht Antlaşması ile netlik kazanmıştır. Komisyon uluslararası alandaki birçok yetkiye sahiptir. Komisyon uluslararası anlaşmaların müzakerelerinin yürütülmesini sağlamakta inisiyatif sahibidir ve uluslararası örgütlerde toplulukların temsilini sağlar ve çalışmalarına katılır.⁸¹

⁷⁰ Josephine Steiner et al., *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁷¹ Council Decision 95/445/EC of 30 October 1995.

⁷² Council Decision 92/509/EEC of 19 October 1992.

⁷³ Council Decision 92/205/EEC of 16 March 1992.

⁷⁴ Council Decision 90/530/EEC of 8 October 1990.

⁷⁵ Council Decision 2002/979/EC of 18 November 2002.

⁷⁶ Steve Marsh ve Hans Maekenstein, *The International Relations of the European Union*, Pearson Yayınları, Longman, 2005, s.241.

⁷⁷ Framework Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Cartagena Agreement and its member countries, namely the Republic of Bolivia, the Republic of Colombia, the Republic of Ecuador, the Republic of Peru and the Republic of Venezuela - Exchange of letters on shipping, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14008_en.htm (**Erişim Tarihi 10 Mayıs 2010**).

⁷⁸ Avrupa Anlaşmaları'nın temel amaçları Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini (MDAÜ) tam üyeliğe hazırlamak amacıyla, üye ülkelerin piyasalarına giriş olanağı ve mali yardım sağlayarak bu ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş sürecini kolaylaştırmaktır. Avrupa Anlaşmaları sanayi ürünlerinde tüm vergilerin ve tarife dışı engellerin kaldırılması, tarım ürünlerinde ise pazara giriş kolaylıkları sağlanmasını öngörmekte, AB ile MDAÜ'lerin gelecekteki ilişkilerinin çerçevesini çizmektedir.

⁷⁹ Leal-Arcas, "EU Legal Personality in Foreign Policy?", s. 23.

⁸⁰ AT Antlaşması 228.md.

⁸¹ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Komisyonu*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2007, s.516-518.

Dış Siyasi ilişkiler bakımından ise, 1950'lerde Topluluğun dünya siyasetindeki rolü oldukça sınırlı olmuştur. 1970'li yıllarda özellikle ekonomik alandaki dış ilişkilerde bir artış yaşanmış, sonraki yıllarda ise siyasi olarak bir canlanma görülmüştür. AB, 1975'ten bu yana BM'de gözlemci statüsündedir ve birçok başkentte diplomatik temsilcileri vardır. Ayrıca 1973 yılından itibaren ABD, Japonya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkelerle sistematik diyalog da söz konusudur. 1980'lerden sonra ise ekonomik alan dışında savunma, güvenlik ve insan hakları gibi konularda önceki yıllara göre daha etkin bir AT'den söz etmek mümkün olmuştur.

Maastricht Antlaşması ile ODGP altında savunma konuları da düzenlenmiş, Birlik yüzyılın sonunda da AGSP oluşturulması ile birlikte bu konudaki en önemli adımını atmıştır. AGSP'nin kurulması ile birlikte AB, kriz yönetimi, barışı koruma ve barışı sağlama operasyonlarına katılmak konusunda daha iyi bir duruma gelmiştir. AB, ODGP kapsamında diğer devletlere yardımda da bulunmaktadır. Bu yardımlar her ne kadar ODGP kapsamında yapılsa da, AT tarafından finanse edilmektedir. Buna karşın birçok üye devlet, ODGP'yi kendi bütçeleri ile desteklemekte isteksiz davranmaktadır. Komisyonun bütçeyi sunması ve Avrupa Parlamentosunun zorunlu olmayan harcamalara karar vermesi, ODGP'nin dolaylı yoldan topluluklaştırılması anlamına da gelmektedir.⁸²

ODGP konusunda temel karar organı AB Bakanlar Konseyi'dir. Bu organ hükümetlerarası yöntemlere göre çalışır ve Parlamento, Başkanlık ve Komisyon tarafından sadece bilgilendirilir.⁸³ AB Antlaşması'nın 46. maddesine göre ise ATAD'ın ODGP alanında yetkisi bulunmamaktadır. Kararlar uluslararası bir yapı içinde alınmamaktadır. Karar almada genel kural oybirliğidir. Bununla birlikte ortak pozisyon ve ortak eylemlerle bu durum biraz da olsa yumuşatılmaya çalışılmıştır. Bu anlamda Birliğin uluslararası yapısının güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Komisyon siyasi alanda da önemli yetkilere sahiptir. Örneğin, BM'nin uzman kurum ve organlarıyla ilişkilerin devam ettirilmesini, Avrupa Konseyi ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin uygulanmaya konulmasını Komisyon sağlamaktadır. Ayrıca, ortak tutum ve eylemlerin uygulanması için üye devletler ile Komisyon temsilcilikleri arasındaki işbirliğinin oluşturulması konusunda Komisyon önemli bir yere sahiptir.⁸⁴

Dış Politikada Temsil Sorunu: Birliğin Uluslararası Örgütlerde Temsili

Kurucu Antlaşmalarda Toplulukların uluslararası örgütlere katılımı ile ilgili açık bir hüküm bulunmamaktadır. Birinci sütunda uluslararası anlaşmaların nasıl sonuçlandırılacağına dair prosedür, AT Antlaşması 300. maddede belirtilmiştir. Ticaret müzakereleri için 133. madde ve ortaklık anlaşması için 310. madde yol göstericidir. AT Antlaşması'nda ayrıca, Komisyon, BM organları ve uzman kuruluşları ile bütün uluslararası örgütlerle ilişki-

⁸² Tezcan, *Avrupa Birliği Komisyonu*, s. 24.

⁸³ AB Antlaşması 21. Md (md. J11).

⁸⁴ Tezcan, *Avrupa Birliği Komisyonu*, s. 515.

lerin sürdürülmesi konusunda yetkilendirilmiş⁸⁵ Avrupa Konseyi ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile işbirliği yapılmasına dair hükümlere de⁸⁶ yer verilmiştir. Bunun yanı sıra, Antlaşma'da eğitim kültür, göç, kamu sağlığı ve çevre⁸⁷ gibi bazı alanlarda da uluslararası örgütlerle ilişkilerin geliştirilmesine yönelik hükümler yer almıştır.⁸⁸ Uluslararası örgütlere üye olma genel olarak katılım anlaşmasıyla yapılmaktadır. Uygulanacak yöntem ise, uluslararası anlaşma için uygulanacak yöntemden farklı değildir. Fakat bazı durumlarda mevcut uluslararası örgütlere katılım için uygulamada katılım anlaşmasına gerek yoktur. Uluslararası örgüte katılımı ilgili bu süreç ilgili uluslararası örgütün katılma ile ilgili bir deklarasyon yayımlanmasıyla da sonlanabilmektedir. Komisyonun uluslararası yetkileri bakımından dış ticaretten, dış ilişkilerden ve genişlemeden sorumlu komiserleri ön plana çıkmaktadır.⁸⁹

Lizbon öncesi dönemde, AT'nin uluslararası örgütlere üyeliği konusundaki iki temel nokta, Kurucu Antlaşma'nın Topluluğun uluslararası örgütlere üyeliğini düzenleyip düzenlemediği ve uluslararası örgütün faaliyet alanı bakımından Topluluğun dış yetkisinin bulunup bulunmadığıdır. Ayrıca, Topluluğun bir uluslararası örgüte üye olabilmesi için, söz konusu örgütün faaliyet alanı bakımından yetkili olması gerekmektedir.⁹⁰ Topluluğun uluslararası örgütlere katılımı Kurucu Antlaşmada doğrudan bir hüküm ile belirtilmemekle birlikte uluslararası örgütlere katılımını engelleyici bir hüküm de bulunmamaktadır.⁹¹

Gerek AB'nin iç dinamiklerinden ve gerekse uluslararası örgütlerin kendi iç mekanizmalarından kaynaklanan kısıtlamalar nedeniyle, Birliğin uluslararası kuruluşlara katılımı ve uluslararası arenada tek başına temsil edilmesi zorlaşmaktadır. Uluslararası kuruluşlara katılım ile ilgili sıkı kurallar, AB'nin katılımını ve tek sesle konuşmasını da engellemektedir. Bu kuruluşlara katılım, üyelik ve kararlarla ilgili koşullar ve devlet dışındaki aktörlerin üyelikleri ve mümkün olan diğer dâhil olma biçimleri (örneğin gözlemci statüsü) gibi konular dolayısıyla önem taşımaktadır.⁹² Bazı uluslararası örgütlerin statüleri bu anlamda değişime kapalı olmakta ve üyelik kabulü için sıkı kurallar öngörmektedirler. Örneğin, uluslararası barış ve istikrarın korunması misyonu ile faaliyet gösteren BM'ye sadece devletler üye olabilirler. Ancak BM içindeki bu kural AB'nin örgüt çatısı altında tek bir birim olarak temsil edilmesine engel teşkil etmektedir. Bu nedenle AB'de farklı boyutlarda bir dış temsil görülmektedir. Aşağıdaki örnekler de AB'nin uluslararası kuruluşlardaki temsilini en iyi şekilde açıklamaktadır.

⁸⁵ Amsterdam Antlaşması m. 302.

⁸⁶ Amsterdam Antlaşması m. 303. ve m.304.

⁸⁷ Örneğin, göç ile ilgili konularda AT 61. madde ve çevre konusunda AT 174. maddede Birliğin yetkilerine yer verilmiştir.

⁸⁸ Özçelik, "Avrupa Topluluğunun La Haye Milletlerarası Özel Hukuk Konferansına Üyeliği", s.139, 140.

⁸⁹ Tezcan, s. 521-522.

⁹⁰ Özçelik, "Avrupa Topluluğunun La Haye Milletlerarası Özel Hukuk Konferansına Üyeliği", s. 137-139.

⁹¹ Ibid., s. 139.

⁹² Gstöhl, *'Partchwork Power' Europe?*, s.11.

AB, BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)'ne 1991 yılında üye olmuştur. Bu üyelik ise FAO'nun kendi kuruluş anlaşmasındaki değişikliklerle mümkün olabilmektedir.⁹³ AB, 1963 yılında BM Gıda ve Tarım Örgütü ve Dünya Sağlık Örgütü tarafından kurulan Gıda Kodu Komisyonu'nun (*Codex Alimentary Commission*) ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın (EBRD) tam üyesidir. Bunun yanında Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nda (DSD), Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı'nda (ICAO) ve BM'in düzenlediği dünya zirvelerinde ve konferanslarında tam katılımcıdır. AB'nin gözlemci statüsünde olduğu kuruluşlar ise, BM Genel Kurulu, BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Dünya Fikri Mülkiyet Teşkilatı (WIPO), BM Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu (UNESCO), BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) ve Mülteciler Yüksek Komiseri Ofisi'dir (UNHCR).⁹⁴ İstihdam ile ilgili konular da Birliğin alanlarından biri olsa da, Birlik Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) hala üye değildir.⁹⁵

Çevre konusunda ise, 1992 yılında yapılan Rio Dünya Zirvesi'ndeki BM Çevre Konferansı'nda Topluluğa tam katılım statüsü verilmiş fakat oy hakkı verilmemiştir. Yani AT, Komisyon ve üye devletlerle birlikte Zirveye tam katılım sağlamaktadır.⁹⁶ Çevre ile ilgili anlaşmaların birçoğu karma anlaşma niteliği taşıdığı için AB adına kimin konuşacağı da farklılık göstermektedir. AB, yine bir çevre örgütü olan BM Çevre Programı (UNEP)'te sahip olduğu güçlü finansal desteğe rağmen gözlemci statüsündedir.⁹⁷ Bu durumda ise, Birlik içindeki ortak duruşun uluslararası arenada gösterilmesi açısından üye devletlerin pozisyonları ve aldıkları kararlar önem taşımaktadır.

AB, Avrupa Konseyi'nde tam katılımcıdır.⁹⁸ BM'ye üyelik ise BM Yasasının 4. maddesine göre mümkün değildir. Çünkü bu maddeye göre sadece "devletler" BM'ye üye olabilmektedirler. AB'nin üyesi olduğu DTÖ'de üye devletler adına AT Antlaşması'nın 133. maddesi doğrultusunda Komisyon tarafından müzakereler yürütülürken, 19 AB üyesi ülkenin yer aldığı OECD çerçevesinde Birliğin temsili Komisyon ve üye devletler arasında koordineli bir şekilde yürütülmektedir.⁹⁹ AB, OECD'de gözlemci statüsüyle temsil edilmektedir ve, kararlara katılmasa da AB mali yardımları OECD amaçları için kullanılmaktadır.¹⁰⁰ G20 içinde ise, dört üye devlet ve AB ayrı ayrı temsil edilmektedir.

⁹³ Sue Basu ve Simon Schunz, "Pathways For an Interdisciplinary Analysis: Legal and Political Dimensions of The European Union's Position in Global Multilateral Governance", *Leuven Center for Global Governance Studies Working Paper*, No. 11, February 2008, s. 29.

⁹⁴ Gstöhl, *Partchwork Power' Europe?*, s. 12.

⁹⁵ Frank Hoffmeister, "Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies", *Common Market Law Review*, Cilt 44, Sayı 1, 2007, s.52.

⁹⁶ Gstöhl, *Partchwork Power' Europe?*, s. 19.

⁹⁷ Ibid., s. 36.

⁹⁸ Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, Council of Europe, http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Steering_Committees/Cdpc/Documents/1M%C3%A9morandum%20d'accord%20CE_UE%20anglais_sign%C3%A9.pdf (Erişim Tarihi 6 Mayıs 2010).

⁹⁹ Gstöhl, *Partchwork Power' Europe?*, s. 22.

¹⁰⁰ Ibid. s. 15.

Diğer yandan, bir güvenlik kuruluşu olan NATO'ya ise, Birliğin 21 üye ülkesi üyedir ve temsil de yine bu ülkeler yoluyla yapılmaktadır. AGİT'te ise, üye ülkeler AGİT üyesi olsalar da temsil *de facto* katılımcı olarak Komisyon ve Başkanlık tarafından yapılmaktadır.¹⁰¹

Görüldüğü gibi AB uluslararası kuruluşlarda, üye, katılımcı, gözlemci gibi farklı statülerde yer almakta ve temsil üye devletler ve Birlik kurumları ile farklı şekillerde yapılmaktadır. Bu anlamda ortaya çıkan sorunların ne şekilde çözümleneceği ve Lizbon Antlaşması ile getirilen yeniliklerin ne derece fayda sağlayacağı ise tartışmalıdır.

Lizbon Antlaşması'nın Getirdikleri

Bir tadil antlaşması olan Lizbon Antlaşması¹⁰², halen yürürlükte bulunan Avrupa Birliğini kuran antlaşmaları, bunları zaman içerisinde revize eden müteakip antlaşmaları ve katılım antlaşmalarını tek bir metinde toplayan ve aynı zamanda AB'nin işleyişine ilişkin olarak AB'nin son genişlemesinin ve entegrasyon düzeyinin gerektirdiği gerekli bazı kurumsal revizyonları da yapan bir antlaşmadır. Lizbon Antlaşması ile Maastricht Antlaşmasıyla getirilen sütunlu yapı kaldırmakta, AB tüzel kişiliğe sahip tek bir yapı haline getirilmektedir.¹⁰³ AT Antlaşması'nın ismi Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma (*Treaty on the Functioning of the European Union*) olarak değiştirilmiş ve AB Antlaşması ile herhangi bir hiyerarşik ilişkinin bulunmadığı açık olarak belirtilmiştir. Diğer önemli bir değişiklik de Topluluk teriminin yerini Birlik teriminin alması olmuştur.¹⁰⁴ Konumuz açısından en önemli nokta AB'nin artık tüzel kişiliğe sahip olmasıdır. Fakat bunun yanında AB'nin kurumsal yapısında meydana gelen değişikliklerle birlikte bir yetki kataloguna sahip olmasının, uluslarüstü bir yapı olarak uluslararası alanda yaşadığı sorunlara olası etkilerinin değerlendirilmesi de faydalı olacaktır.

Lizbon Antlaşması ile AB'nin uluslararası bir aktör olarak güçlenebilmesi için kurumsal anlamda bir takım değişikliklere gidilmiş, ortaya konan yetki katalogu ile özellikle temsil konusunda üye devletler ve Birlik arasında yaşanan sorunların azaltılması amaçlanmıştır. Sınırlı yetki ilkesi, kurucu antlaşmalarda olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da yer almıştır. Fakat ilk kez sınırlı yetkinin kaynağı açıkça belirtilmiş ve bu yetkinin üye devletler tarafından verildiği ifade edilmiştir. Bu şekilde üye devletler için faaliyet alanı kendileriyle sınırlı olan bir Birliğin varlığı da vurgulanmış olmaktadır.¹⁰⁵ Beş başlık altında sayılan bu yetkiler; Münhasır yetkiler; Paylaşılan yetkiler; Destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı eylem alanları¹⁰⁶; Ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu; ODGP'dir.

¹⁰¹ Ibid. s. 20.

¹⁰² Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and Treaty Establishing the European Community, O.J. 2007 C-306/1; Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikleri içeren Avrupa Topluluğu ve AB Antlaşmalarının konsolide metinleri için bkz. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (OJ C115, 9.5.2008), [http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&cid=1296&mode=g&name=\(Erişim Tarihi: 12 Şubat 2010\).](http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&cid=1296&mode=g&name=(Erişim Tarihi: 12 Şubat 2010).)

¹⁰³ Marchesi, *The EU Common Foreign and Security Policy*, s.15.

¹⁰⁴ Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, "Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması", Akçay, Kahraman, Baykal (Der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları*, s. 204.

¹⁰⁵ Baykal, "Avrupa Birliği'nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", s.260.

¹⁰⁶ İnsan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma ve idari işbirliği alanları.

Birliğin münhasır yetkileri içinde, gümrük birliği, iç pazarın işleyişi bakımından gerekli rekabet kurallarının belirlenmesi, Euro alanına dâhil ülkeler için para politikası, ortak balıkçılık çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının korunması ve ortak ticaret politikası sayılmaktadır.¹⁰⁷ Ayrıca, Birliğin münhasır dış yetkileri konusu da Lizbon Antlaşması ile ilk kez açıkça belirtilmiş ve Birliğin hangi durumlarda uluslararası örgütler veya üçüncü ülkelerle antlaşma akdedebilme yetkisine sahip olacağı belirtilmiştir. Bunlar anlaşmanın yasama tasarruflarının birinde öngörülmüş olması hali, Anlaşmanın akdinin Birliğin iç yetkilerini kullanabilmesi bakımından gerekli olması hali ya da anlaşmanın akdedilmesinin Birliğin iç kurallarını etkilemesi ya da kapsamalarını değiştirmesi hali olmaktadır. Baykal'a göre buradaki tartışma, Birliğin iç yetkisinin münhasır olması halinde mi dış yetkinin de varsayılacağı, yoksa Birliğin iç yetkisinin paylaşımlı ya da tamamlayıcı nitelikte olması halinde mi dış yetkiye sahip sayılmayacağı tam olarak belirli olmamasından kaynaklanmaktadır.¹⁰⁸

Lizbon Antlaşması'nda paylaşımlı yetki alanlarında Birliğin münhasır ya da tamamlayıcı yetkisine girmeyen konular yer almıştır.¹⁰⁹ Sadece belli başlı alanlar sayılmış ve Birliğin dinamik yapısı dikkate alınarak katı bir yetki sınırlamasına gidilmemesine dikkat edilmiştir.¹¹⁰ Antlaşmada "Topluluk hukukunun önceliği" ilkesi ilk defa kurucu antlaşmalara geçirilmiştir. Fakat bu ilke bir bildirin antlaşma metnine eklenmesi ile Antlaşma metni içinde açıkça belirtilmemiş ve bu alandaki ATAD'ın yerleşik içtihadına saygı vurgulanmıştır. Baykal'a göre bu tercih, özellikle üye devletlerin siyasi bakımdan bütünleşmenin uluslarüstü yönünün çok da fazla vurgulanmasını istemediklerini göstermeleri açısından dikkat çekmektedir.¹¹¹

Üye devletlerin hala uluslarüstü bütünleşmeyi ODGP'yi de kapsayacak şekilde genişletmeye hazır olmadıklarını gösterdikleri ikinci bir nokta da, Lizbon Antlaşması'nda, sütun yapısı kaldırılmasına rağmen, ODGP alanındaki kararların eskiden olduğu gibi büyük ölçüde oybirliğiyle alınmaya devam etmesidir.¹¹² Üye devletler bu alanda ulusal yetkilerini koruyacak ve veto hakkına sahip olmayı sürdürecektir. AB Adalet Divanı (ABAD)¹¹³ da istisnai durumlar hariç ODGP alanda yetkili olmayacaktır. Lizbon Antlaşması sütun yapısını kâğıt üzerinde kaldırsa da Topluluk yetkisi içine giren dış ekonomik ilişkiler ile hükümetlerarası karakterli ODGP filen ayrı alanlar olarak kalmaya devam etmektedir.

Lizbon Antlaşması ile dış ilişkiler kapsamında yapısal ve kurumsal yapıdaki değişikliklere bakıldığında Lizbon Antlaşması ile AB'nin tüzel kişiliğe sahip olduğu ve bu anlamda AT'nin yerini aldığı görülür. Uluslararası hukukun tarafları ile diplomatik iliş-

¹⁰⁷ AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin madde 3/1.

¹⁰⁸ Baykal, "Avrupa Birliği'nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", s. 261.

¹⁰⁹ AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin, madde 4/2.

¹¹⁰ Baykal, "Avrupa Birliği'nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", 262.

¹¹¹ Baykal, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri", s.61.

¹¹² AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin, madde 2/4.

¹¹³ ATAD artık ABAD olarak adlandırılacaktır.

kiler artık AB tarafından devam ettirilecektir. Fakat AB karmaşık kurumsal yapısını hala büyük ölçüde devam ettirmektedir. Lizbon Antlaşması'ndan önceki süreçte, AB adına dış politikada söz alabilen kişilerin sayısının fazlalığı nedeniyle uluslararası olaylarda tek seslilik sağlanamıyor ve Birlik zaman zaman zor anlar yaşıyordu. Bu nedenle AB'nin acil bir şekilde dış politikada tek sese duyduğu ihtiyaç Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'nda da yer almış ve uzun bir süreç sonunda kabul edilen Lizbon Antlaşması ile AB'yi küresel siyasi kimliği açısından önemli olan temsil konusu yeniden düzenlenmiştir.

Lizbon Antlaşması ile Zirve, Birlik kurumları arasında yer almaya başlamıştır. Dolayısıyla Zirve tasarrufları artık ABAD'ın hukuki denetimine tabi olacaktır.¹¹⁴ Zirveyle ilgili diğer bir önemli yenilik de, daimi Zirve başkanlığının kabul edilmesidir. Artık, Zirveye başkanlık edecek kişi iki buçuk yıllık bir dönem için Zirve üyeleri tarafından nitelikli çoğunluk ile seçilecektir.¹¹⁵ Zirve Başkanı, Birlik Dışişleri ve Güvenlik politikası yüksek temsilcisinin görevlerine engel olmamak şartı ile ODGP konularında Birliği dışı karşı temsil edecektir.¹¹⁶ Anayasal Antlaşma'da Dışişleri Bakanı için tanımlanan tüm görevler, Lizbon Antlaşmasında, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi tarafından yerine getirilecektir.¹¹⁷ Yüksek Temsilcinin temel görevleri, Birliğin dış politikasını tek merkezden yönetmek, dış politika konusunda Konsey'e daimi başkanlık yapmak ve Komisyon bünyesinde dış politika yönetimini üstlenmektir.¹¹⁸ Yüksek Temsilcinin, görevlerini yine bu Antlaşma'da belirtilen ve Konsey Sekreteryası, Komisyon ve üye devlet dışişleri bakanlıklarından gelen temsilcilerden oluşan Avrupa Dış Faaliyetler Servisi ile işbirliği halinde yürütmesi öngörülmektedir.¹¹⁹ Konsey Genel Sekreterliği, Konsey tarafından atanacak genel sekreterin başkanlığında çalışmaya devam edecektir. Fakat Konsey Genel Sekreterinin Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilci sıfatı sona erecektir. Yüksek Temsilciye ilişkin eleştirilerin başında hem Komisyon başkan yardımcılığını yürütmesi hem de dış politika alanında geniş yetkilere sahip olması gibi hususlar gelmektedir.

Lizbon Antlaşması'ndan önce daha çok üçüncü sütun içinde yer alan adli ve cezai konulardaki işbirliği AB hukuku kapsamına dâhil edilmiş, *Europol* ve *Eurojust*'ın görevleri ve yetkileri açıklığa kavuşturulmuştur. Böylece AB, bu alanlarda da, hukuki statüye sahip ve tek ses olarak, üyelerini temsil etmek ve tek muhatap olma şansını elde edecektir. Bu da elbette daha güçlü bir yapı haline dönüşmesine yarayacaktır. Oy kullanmaya yönelik olarak getirilen yenilik ise nitelikli çoğunluk esasının ODGP konuları dışında temel karar yöntemi olarak uygulanacak olmasıdır.¹²⁰ Bu değişiklik Birliğin uluslarüstü yapısını daha da kuvvetlendirse de dış politika konusunda oybirliği esasını koruyacaktır.

¹¹⁴ Özçelik, "Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması", s. 211.

¹¹⁵ Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesinin ardından AB Konseyi Başkanlığına Belçika Başbakanı Herman Van Rompuy seçilmiştir.

¹¹⁶ AB Anlaşması Konsolide Metin, madde 15.

¹¹⁷ Lizbon antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği görevine Barones Catherine Ashton getirilmiştir.

¹¹⁸ AB Anlaşması Konsolide Metin, madde 18.

¹¹⁹ AB Anlaşması Konsolide Metin, madde 27/3.

¹²⁰ AB Anlaşması Konsolide Metin, madde 16.

Böylelikle, AB'nin özellikle dış politika alanındaki karar alma sisteminde uluslararası düzleme geçememiş olması, üye devletlerin ulusal egemenlik hassasiyetlerini ön planda tuttuklarının açık bir göstergesidir. Bu da dış politika, güvenlik ve savunma konularının bütünleşmenin nihai siyasi birlik hedefine ulaşmasında itici güç olmaktan çok geciktirici ve engelleyici rol oynamaya devam edeceği anlamına gelmektedir. Hem yetkiler bağlamında hem de kurumsal anlamda getirilen değişiklikler Birliğin, dış temsildeki kurumsal yapısının değişmesinden çok da fazla ileri gitmeyecektir. Çünkü reformun sınırlılıkları mevcuttur ve en iyi çözüm zamanla ortaya çıkacaktır.¹²¹ Ancak bu teknik gelişmeler dış ilişkiler alandaki öncelik prensibi, Birliğin operasyonlarında üye devletlerin mi yoksa Birliğin mi sorumlu olacağı, yeni hükümlerin Birliğin savunma politikasının etkinliğinin artırılmasında nasıl bir katkı sağlayacağı gibi önemli soruları cevaplamamaktadır.

Sonuç

Tüzel kişilik kavramı, 20. yüzyıla kadar sadece devletler için kullanılırken, bu dönemden sonra değişen uluslararası yapı ile birlikte geliştirilmiş ve zaman içinde uluslararası ve hatta uluslararası örgütlere de açık hale gelmiştir. Uluslararası bir kuruluş olan AB'de ise Lizbon Antlaşması'na dek Toplulukların tüzel kişiliği olduğuna dair hükümler antlaşmalarda yer almış fakat Birliğin tüzel kişiliği hiçbir hüküm ile açıkça belirtilmemiştir. Yapılan antlaşmalarda ve bu antlaşmalar sonucunda kimin sorumlu olacağı, demokratik kontrolün nasıl yapılacağı ve uluslararası örgütlerde Birliği kimin temsil edileceği gibi bazı sorunlar ortaya çıkmıştır.

AB'ye "tüzel kişilik" verilmesi, AB'nin devlet haline getirilmesi olarak algılanarak bazı kesimlerde endişe yaratmaktadır. Tüzel kişiliğe sahip olarak AB'nin, uluslararası ortamda bir devlet gibi hareket edebileceği ve üyelerinin yerine başka devletlerle müzakereler yapabileceği veya anlaşmalara imza atabileceği de ileri sürülmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki AB'den ayrı hukuki bir birim olarak Lizbon Antlaşması öncesinde AT de tüzel kişiliği ile uluslararası anlaşmaları imzalama ya da uluslararası örgütlere üye olma konusunda yetkilere sahip olarak birçok alanda uygulamalar ortaya koymuştur. Lizbon Antlaşması ile getirilen yenilikler, AB hukukunu ve AB'nin bir uluslararası örgüt olarak vasfını değiştirmekle birlikte AB'yi başka bir siyasi yapıya dönüştüren yenilikler değildir. Geline nokta önemli olan nokta, AB'nin tüzel kişiliğinin olmasının Birliğe sadece hukuki olarak değil siyasi olarak da uluslararası alanda güç kazandırabilmesi durumudur.

Lizbon Antlaşması'nda, AB'nin dış siyasetinde öncelik olarak, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarının evrenselliği ve korunması, eşitliğin sağlanması gibi ilkeler yer almaktadır. Getirilen Yetki Katalogu'nda dış ilişkileri ilgilendiren ve AB'nin münhasıran yetkili olduğu alanların aynı metin ve başlık altında toplanması suretiyle AB'nin yetkileri daha anlaşılır kılınmaya çalışılmıştır. Fakat bunun yanında, AB ancak kendini ifade etmesi gerektiği durumlarda devreye girecek, bunun dışında tüm üyeler kendi dış politikalarını ulusal çıkarlarına hizmet eder bir şekilde belirleyeceklerdir.

¹²¹ Magdalena Martin ve Isabel Lirola, "External Action of the European Union After the Constitutional Setback", *European Constitutional Law Review*, Cilt 2, Sayı 3, 2006, s. 360-361.

Birlik içindeki çözümlenemeyen konular içinde etkin ve uyumlu bir dış politika-
nın oluşturulamaması da yer almaktadır. Dış ilişkilerde daha net ve bütünsel bir yaklaşım
izlenebilmesi gerekmektedir. Bunun yanında bazı hukuki düzenlemelere de ihtiyaç vardır.
AB'nin hukuki olarak tüzel kişiliğinin olmasından daha çok dış ilişkilerde prensip ve de-
ğerlerinin netleşmesi, Birliğin gelecekteki duruşunu da güçlendirecektir.

Yakın gelecekte, ulusal ve uluslararası çıkarları farklılaşan üye devletlerden oluşan
Birliğin dış temsilinde olası bir yeniden düzenlemeye gidilmesi pek de mümkün görün-
memektedir. Zira Birlik içi güç dağılımının yeniden şekillenmesi anlamını taşıyacak re-
formlar neticesinde kimi üye ülkeler kazanacakken, kimleri de kaybedecektir. Uluslararası
düzenin temel aktörlerini devletler olarak kabul edilen realist bakış açısı da bu çıkarımı
destekler niteliktedir. AB'nin içinde bulunduğu durum, yani "aşırı temsil veya özellikle
uluslararası kuruluşlarda etkin olamama sorunu, Lizbon Antlaşması sonrasında da büyük
ölçüde devam edecektir. Dış ilişkilerde ortak bir AB politikasının oluşturulmasının bir ön
şartı ortak bir AB iç politikasının oluşturulmasıdır. Zira uluslararası temsil, tek sesliliğin
getireceği faydaların üye devletler tarafından anlaşılmasını da gerekli kılmaktadır. AB ile
ilgili temsil konusundaki bu sorunların çözülmesi hem Birlik içinde uyumun oluşmasında
katkı sağlayacak hem de uluslararası yeknesaklaştırma çalışmalarına katkıda bulunacaktır.
Ayrıca, bu konuların, üye devletlerin dönemlere göre farklılık arz edebilecek ulusal ter-
cihlerinden, uluslararası örgütlerin kendilerine özgü iç kurumsal mekanizmalarından ve
en nihayetinde Avrupa kimliği tartışmalarından bağımsız olarak ele alınması da mümkün
görünmemektedir.

Kaynakça

- Arcas Rafael Leal, "EU Legal Personality in Foreign Policy?", *Bepress Legal Series*, Paper 1754, 2006, <http://law.bepress.com/expresso/eps/1754>, (Erişim Tarihi 06 Ocak 2010).
- Arsava A. Fusun, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları* (makaleler derlemesi), A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 589, Ankara, 2000.
- Basu Sue ve Schunz Simon, "Pathways For an Interdisciplinary Analysis: Legal and Political Dimensions of The European Union's Position in Global Multilateral Governance", Leuven Center for Global Governance Studies Working Paper No. 11, February 2008.
- Başlar Kemal, *Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- Baykal Sanem, *AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar*, ATAUM Araştırma Dizisi No. 14, Ankara, 2002.
- Baykal Sanem, "Avrupa Birliği'nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal (der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s.236-273.
- Baykal Sanem, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri", *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, Güz 2007, s.45-67.
- Bayraktaroğlu-Özçelik, Gülüm, "Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal (der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s.203-233.
- Bayraktaroğlu-Özçelik, Gülüm, "Avrupa Topluluğunun La Haye Milletlerarası Özel Hukuk Konferansına Üyeliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, No 3, 2008, s.133-165.
- Bayraktaroğlu-Özçelik, Gülüm, "Avrupa Topluluğunun Milletlerarası Özel Hukuk Alanında Uluslararası Anlaşma Akdetme Yetkisi ve C-01/03 Sayılı ve 7 Şubat 2006 Tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Görüşü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 57, Sayı 2, 2008, s.17-59.
- Bonvicini Gianni, "Making European Policy Work", Martin Westlake (der.), *The European Union Beyond*, Amsterdam, Routledge Press, 1998.
- Craig Paul ve Grainne de Burca, *EU Law Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Pres, 2003.
- Çayhan Esra, "Towards a European Security and Defense Policy: With or Without Turkey?", *Turkish Studies*, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 2003, s.35-54.
- Dehousse Franklin, "After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, Cilt 9, 1998, s.525-539.
- Dinan Desmond, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Birinci Cilt, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005.
- Dinan Desmond, *Avrupa Birliği Tarihi*, çev. Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2009.
- Erhan Çağrı ve Akdemir Erhan, "Avrupa Bütünleşmesi", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal (Der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008.
- Fraser Cameron, "The Future of the Common Foreign and Security Policy", *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Cilt 9, Sayı 2, 2003, s.115-123.
- Gauttier Pascal, "Horizontal Coherence sand External Competence of the European Union", *European Law Journal*, Cilt 10, Sayı 1, 2004, s.23-41.
- Gstöhl Sieglinde, *Patchwork Power Europe? The EU's Representation in International Institutions*, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 2/2008.
- Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Community Law*, 6. Ed., Oxford, 2007.
- Hix Simon, *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005.

- Hoffmeister Frank, "Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies", *Common Market Law Review*, Cilt 44, Sayı 1, 2007, s.41-68.
- Kahraman Sevilay, "Avrupa Birliği'nin Dış ilişkileri", içinde Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal (Der.), *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s.203-333.
- Laffan Brigid ve Mazey Sonia, "European Integration- reaching an equilibrium", Jeremy Recharson (der.), *European Union, Power and Policy Making*, Routledge, NewYork, 2004, s.32-52.
- Marchesi Daniele, 'The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination', paper presented at the 2008 International Studies Association (ISA) Convention, San Francisco, Mart 2008.
- Marsh, Steve ve Hans Maekenstein, *The International Relations of the European Union*, Pearson Yayınları, Longman, 2005.
- Martin Magdalena ve Lirola Isabel, "External Action of the European Union After the Constitutional Setback", *European Constitutional Law Review*, Cilt 2, Sayı 3, 2006, s.358-374.
- Nugent Neil, *The Government and Politics of the European Union*, Durham, Duke University Press, 2003.
- Okutan Gül, " Yetki Açısından Topluluğun Üye Ülkeler Karşısındaki Durumu", Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp (der.), *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2000.
- Özen, Çınar, "ESDP-NATO Relations: Considerations on the future of European Security Architecture", The Turkish Yearbook of the International Relations, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Ankara, 2003.
- Pazarıcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk*, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008.
- Reçber Kamuran, "Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 1, 2002, s.89-110.
- Steiner Josephine, Lorna Woods ve Christian Twigg-Flesner, *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Tekinalp, Ünal, "Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları ve Üye Devletler", Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp (der.), *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Beta, 2000, s. 40-55.
- Tezcan, Ercüment, *Avrupa Birliği Komisyonu*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2007.
- Witte Bruno de, "Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order", P. Craig ve G. de Búrca (der), *The Evolution of EU Law*, Oxford, OUP, 1999, s.177-213.

Summary

In this paper the developments from the onset of the European integration till the Lisbon Treaty and the structural characteristics of the European Union (EU) are analyzed in terms of its external relations. The Union's participation and representation in international organizations and the third countries and the problems encountered during the implementation process are examined. The legal personality of the former European Community was abolished with the Lisbon Treaty which took force in 2009. The Treaty also contains a catalogue of competence that has brought about some structural changes. As a legal entity the EU after the Lisbon Treaty will no longer be the object of some problems related with its legal personality. But the extent to which these changes can lead to orchestrated behavior in external politics and solve the problems of representation is highly doubtful. The legal competence is thus not necessarily the best indicator for the EU's role as a supranational entity.

After creation of the Economic and Monetary Union (EMU) and the reinforcement of the second pillar, it was increasingly called the Union to speak with single voice on matters relating to international politics. In recent years, the EU has increasingly been regarded as an important actor at the global level. On the other hand, one of the main problems of the Union is that it has not achieved successful international policies in an harmony with its member states. The Treaty on the European Union does not bestow the EU with legal personality. When matters under Common Foreign and Security Policy (CFSP), the Council of the European Union, on behalf of the EU can negotiate and conclude agreements with one or more states. In such cases the EU is represented by the Presidency under the same heading, Member States are obliged to coordinate their action and take a common position in international organizations. Especially after the Amsterdam Treaty, the need for an effective external policy has been put into words but the member states have been unwilling to act together because of their national interests. The changes and reforms constituted in the Lisbon Treaty have also generated some discussions whether these changes, especially those giving the Union a legal personality and making institutional changes, will affect the position, harmony and the effectiveness of the Union in terms of foreign policies.

The term legal personality, used only for the states until the 20th century, was started to be used also for international and even for the supranational organizations after the changes in the international arena after 1980s. Before the Lisbon Treaty, the European Community (EC) was endowed with legal personality under article 281 TEC in both its internal and external activities. In its external relations the EC might only exercise its powers in matters addressing development cooperation and economic and financial cooperation with third countries (Article 181 TEC), common commercial policy (Article 133 TEC), environmental protection (Article 174 TEC), and association agreements (Article 310 TEC). The EC also had the capability to conclude international agreements that fall under its competence (Article 300 TEC). When matters of shared competences arose, the EC was supposed to cooperate closely with Member States in order to define their position. In negotiating and concluding agreements in the first pillar the Commission has the responsibility to ensure all appropriate relations with international organizations and the third countries and its specialized agencies are being maintained.

Before the Lisbon Treaty using EU and EC as a synonym caused some problems in terms of competences of the member states and the Union and the representation in the third countries and international organizations. It was also not very clear what would be the results of the activities conducted by the Union/member states. Unlike nation-states, the European Union does not conduct its external relations according to a single pattern. Institutional factors also, such as an organization's rules of participation and the EU's own coordination mechanisms and interests of the member states, have to be taken into account as well.

The European Union's representation in international organizations varies considerably. The legal status of the EU affects its external representation and participation in international organizations. The EU is still not effective and also over-presented in some international organizations, as it is still difficult to simplify the complicated structure of the Union although it has a legal personality since the Lisbon Treaty has come into force as the EU is still a fragmented power with its institutions, member states and citizens. The question whether the Lisbon Treaty will affect the EU when the Union cannot speak with one voice as a global actor can be answered in new applications in international arena.