

AVRUPA DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ

THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Doç. Dr. Hakkı BÜYÜKBAŞ¹

ÖZET

Avrupa Birliği, dünya siyasetinde önemli bir aktör olarak rol oynamak istemektedir. Bu çerçevede 1992 Maastricht Antlaşmasıyla ‘Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’ oluşturulmuştur. Bu alanda, Avrupa bütünleşmesi bağlamında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Avrupa bütünleşmesi, giderek dış siyaset ve güvenlik alanlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Avrupa bütünleşmesini güvence altına almak amacıyla bazı yeni kurumsal yapılanmalar gerçekleştirilmiştir. ‘Avrupa Birliği Dış ilişkiler Servisi’ yeni bir kurum olarak 2010’da, ‘Avrupa Birliği Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ne yardımcı olmak amacıyla kurulmuş olup Avrupa Birliği siyasal sistemi içerisinde kendi yerini almıştır. Servis, Avrupa Birliği dış işleri bürokrasisi olarak özerk bir yapıya sahiptir. Bu çalışmada ‘Avrupa Dış İlişkiler Servisi’nin, kuruluşu, amaçları, yapılanması, örgütlenme düzeyi, işleyiş biçimi ve hukuki temelleri ele alınıp değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Dış İlişkiler Servisi, Avrupa Diplomasi Teşkilatı.*

ABSTRACT

European Union wishes to play an important role as a crucial actor in world politics. Within this framework, it created the ‘Common Foreign and Security Policy’ in the 1992 Maastricht Treaty. A progress has been made within the scope of European integration in this period up to now. Since then the scope of European integration has been widened to embody ‘The Common Foreign and Security Policy’. New institutional structuring has been initiated in order to assure the Union’s integration. In 2010 the ‘European Union External Action Service’ was established to help the ‘High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy’ and has taken its place in European Union Political System. The Service has an autonomous structure as the European Union External Affairs Bureaucracy. In this study, the establishment, purposes, structuring, the level of organization, functioning style and legal basis of ‘European External Action Service’ are introduced and discussed.

Key Words: *The European Union, the Common Foreign and Security Policy, External Action Service, the European Diplomatic Corps*

¹ Erciyes Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü

GİRİŞ

Avrupa Birliği, yaşadığı tüm kriz ve sıkıntılara rağmen bütünleşme sürecinde ilerlemeye devam etmektedir. Bu süreçte Avrupa bütünleşmesinin en sorunlu olduğu alanlardan biri, 'ortak dış ve güvenlik politikası' olmuştur. Üye ülkeler, siyasi ve güvenlik alanlarında egemenlik haklarını bir üst kurum olarak Avrupa Birliği organlarına devretmekte isteksiz veya oldukça kışkıncı davranmışlardır. Buna rağmen, özellikle Soğuk Savaş sonrası bir 'ortak dış ve güvenlik politikası' biçimlenmeye başlamış ve günümüze kadar olan süreçte bir hayli ilerleme kaydedilmiştir. Avrupa bütünleşmesini ileriye taşımak amacıyla bu alanda da yeni kurumsallaşma çabaları meyvesini vermiş ve Avrupa Birliği Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği kurulmuştur. Temsilciliğin görevlerini başarılı şekilde yürütmesi amacıyla bürokratik bir organ olarak, bir nevi Avrupa Birliği Dışişleri Bakanlığı görevini ifa etmek amacıyla, 'Avrupa Dış İlişkiler Servisi' yeni bir kurumsal yapılanma olarak ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada yeni bir kurum olarak 'Avrupa Dış İlişkiler Servisi', kuruluşu, amaçları, yapılanması, örgütlenme düzeyi, işleyiş biçimi, hukuki temelleri ele alınıp değerlendirilmiş ve Servis'in uluslararası ilişkilerde kurumsal bir aktör olarak yeri tartışılmıştır. Servis, Avrupa Birliği ortak dış ve güvenlik politikası bağlamında bütünleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya çıktığı için AB'nin dünya siyasetine ilgisi genel hatlarıyla takip eden bölümde öncelikli olarak tartışılmıştır. Daha sonra AB Yüksek Temsilcisi ve görevleri, Servis'in hukuki statüsü, bütçesi, dış temsilcilikleri ve çalışma biçimleri, Servis'in personel donanımı, Kriz Yönetimi ve üye ülkelerin Servis'e karşı tutumları sırasıyla ortaya konulmuştur. Çalışma sonuç bölümüyle tamamlanmıştır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ VE DÜNYA SİYASETİ

Ekonomik bir güç olarak Avrupa Birliği'nin önemi yaygın bir şekilde kabul edilmekle beraber uluslararası siyasetteki yeri tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Söz konusu tartışmalara burada yer vermek imkânı olmamakla birlikte şu kadarı söylenebilir ki, Avrupa Birliği özellikle Soğuk Savaş'ın bitmesiyle yeni kurum ve mekanizmalarla donatılarak geliştirilmiş ve bugün için dünya siyasetinde göz ardı edilemeyecek önemli aktörlerden biri haline gelmiştir (Guerot, 2012:116-122).

'Uluslararası İlişkiler' teorisinde egemenliğini sürdüren temel akım olan Realizm (main stream), Avrupa Birliği'nin Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra kısa bir süre içerisinde ortadan kalkacağını ve hiçbir zaman uluslararası politikada etkin bir aktör olamayacağını ileri sürmüştü. Zira Realizm, ekonomik sektörlerde görülen bütünleşme çabalarının siyaset ve güvenlik alanlarında sonuçsuz kalacağını, birliğe üye olan ulus-devletlerin egemenlik yetki ve haklarını bir üst yapılanma olarak AB kurumlarına devretmekte

oldukça kıskanç ve isteksiz olacaklarını varsaymıştı. Bu varsayımın çürüdüğünü ileri sürmek erken olsa bile şu rahatlıkla söylenebilir ki, Avrupa Birliği artık küresel çapta siyasal bir aktördür. Avrupa Birliği, yeryüzündeki hemen hemen tüm devletlerle, uluslararası kurum ve kuruluşlarla çeşitli düzeylerde ilişki kurmuş ve bu ilişkilerini geliştirerek sürdürmüştür (Council, 2011). Bir başka ifadeyle, Birlik küresel bir anahtar aktör haline gelmiş ve dünya siyasetinin önemli aktör ve bölgeleriyle stratejik denilebilecek ilişkiler geliştirmiştir. Birlik, dış dünya ile oldukça karmaşık ilişkiler yumağı içinde olup dış devlet ve kuruluşlarda diplomatik düzeyde bir dizi heyetle temsil edilmektedir.

Bir bakıma Avrupa Birliği, kuruluş yıllarında, Avrupa'nın dünya siyasetinde kaybettiği önemi yeniden kazanmak amacıyla kurulmuştur. Avrupa'nın, Avrupa-dışı büyük güçlerin etki alanına girerek dünya siyasetinin öznesi olmaktan çıkıp objesi haline geldiği, bazı siyasi seçkinler tarafından doğru olarak gözlemlenmiş bulunuyordu. Kaybedilen üstünlüğün yeniden kazanılması isteği, AB kuruluş felsefesinde önemli yer tutmaktadır. Örneğin Jean Monnet, Raison d'Europa, Avrupa'nın dünya barışı için oynayacağı olumlu rolden bahsetmiştir (Link, 2013:23-27). Buna göre bütünleşmiş bir Avrupa, sadece Avrupa kıtasında düzen sağlayıcı bir unsur olmayacak, aynı zamanda etrafında bulunan bölgelere ve dünya siyasetine olumlu etki yaparak, küresel barışın korunmasına katkı sağlayacaktır. Bu temel çizgi çeşitli aşamalardan geçerek günümüze kadar ulaşmış ve Avrupa bütünleşmesi ileriye taşınabilmiştir (Emerson vd., 2011:6-21).

Avrupa Birliği'nin siyasi bir aktör olarak yeniden ayağa kaldırılması çabası başlangıcından beri, Fransa öncülüğünde, ancak aktif Alman desteği ile devam etmiştir. Önemli Avrupa bütünleşme aşamalarına denk gelen belirleyici nitelikteki büyük antlaşmaların hemen hepsinde Fransa ve Almanya dayanışmasını görmek mümkündür (Woyke, 2004:1-156). Avrupa Birliği'nin önemli bir diğer üyesi olan İngiltere belirtilen amaç doğrultusunda aynı kararlılıkta gözükmemektedir. Zira İngiltere, Avrupa Birliği'ni daha çok ekonomik bir birlik ve sınırlı ölçüde siyasi olarak bütünleşmiş bir yapılanma olarak tercih etmektedir. İngiltere, siyasi ve askeri hususlarda geleceğini daha çok NATO bağlamında Amerika Birleşik Devletleri ile yakın işbirliği çerçevesinde düşünmektedir. İngiltere gibi İspanya ve diğer bazı üye ülkeler de güvenlik ve savunma alanlarında aynı şekilde NATO ve ABD'yi tercih etmektedirler (Lehne, 2012:8-38).

Avrupa Birliği üyeleri dış, güvenlik ve savunma politikalarında bütünleşme yoluna gitmemekte, daha çok hükümetler arası yakın işbirliği düzeyinde bir işbirliği içinde bulunmaktadırlar. Üye ülkeler, dış, güvenlik ve savunma politikalarını bir taraftan bağımsız birer aktör olarak kendileri yürütürken, diğer yandan da Avrupa Birliği çerçevesinde ortak kurum ve işbirliği kapsamında yürütmektedirler (Wessels vd.,2008). Belirtilen bu iki husus söz

konusu alanda örneğin ekonomi sektöründe görülen bütünleşme benzeri bir gelişmeyi oldukça sınırlandırmaktadır. Bütün bunlara rağmen Birliğin ortak siyasi, güvenlik ve savunma alanlarında bir hayli ilerleme sağladığını belirtmek gerekmektedir. Siyasi bütünleşmeye en mesafeli yaklaşan İngiltere bile, gereğinde söz konusu alanlarda Fransa-Almanya işbirliğinin önünü tıkamamış, aksine desteklemiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği bütünleşmesi siyasi ve güvenlik alanlarını da kapsayacak ölçüde genişletilebilmiş ve bu alanlarda önemli aşamalar kat edilebilmiştir (Missiroli, 2010:427-452).

‘Avrupa Birliği Dış ilişkiler Servisi’nin hukuki alt yapısını oluşturan Lizbon Antlaşması yine güçlü İngiltere desteği ile mümkün olmuştur. Lizbon Antlaşması, Avrupa bütünleşmesini ileriye taşıyacak yeni kurumsal yapılanmaların oluşumuna yol açmıştır. Gerçi Lizbon Antlaşması, diğer sektörlerde bütünleşme sürecine bir ivme kazandırmakla beraber, siyasi ve güvenlik alanlarında hükümetler arası düzenlemeleri aşip tamamen ulus-üstü bir bütünleşme süreci başlatamamıştır, ancak bu alanda bir takım yeni kurumsal oluşumlara yol açmıştır (Leendert vd., 2012).

AB, dünya ekonomisinde %25 gibi büyük bir paya sahip olup dış ticarete tek bir aktör olarak hareket etme yeteneği kazanmıştır. Bu da AB’nin dünya ticaretinde önemli bir aktör olmasına yardımcı olmuştur. Birlik, Dünya Ticaret Örgütü’nde temsil edilmekte olup, küresel döviz rezervinde önemli bir paya sahip olarak hem uluslararası ticaret politikasında, hem de Euro aracılığı ile uluslararası para politikasında önemli roller oynayabilmektedir. Ayrıca Birliğin, doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası kalkınma yardımlarında ağırlığı vardır. Tüm bunlar AB’ye uluslararası ekonomide müstesna bir yer kazandırmıştır (Wagener vd., 2009). Ekonomik ilişkilerin gerektiğinde dış ve güvenlik politikası bağlamında bir güç politikası aracı olarak kullanılabilirdiği bilinmektedir. Bu nedenle AB, ekonomi ve ticaret üzerinden zaten siyasi bir baskı uygulayabilmektedir (Örneğin İran üzerinde).

Birlik, iktisadi sektörler dışında, Birleşmiş Milletler, ‘Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü’ gibi uluslararası kuruluşlarda temsil edilmektedir. Ayrıca, kriz yönetimi ve barışı koruma çerçevesinde askeri alana ilişkin bazı görevler de üstlenmektedir. Dolayısıyla AB, ekonomi-dışı, yani siyasi-askeri alanlarda da bir takım kazanımlar elde etmiş bulunmaktadır. Bu kazanımları aşağıda şu şekilde sırlamak mümkündür (Link, 2013:23-27):

-Üye ülkeler 1992’de ‘Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’ geliştirme kararı almış olup Avrupa güvenlik ve savunma politikası ile destekleyerek Birliğin dış politikada etki gücünü artırmak istemişlerdir. Bu çerçevede savaşa hazır bir ‘muharip güç’ (Battlegroup) oluşturulmuş, askeri ve sivil kabiliyet geliştirerek önleyici müdahalecilik ve kriz yönetimi gibi hususlarda inisiyatif almakta ve bunun için gerekli askeri-sivil personeli konuşlandırmaktadır (Lindstrom, 2007). Bu çerçevede AB, Balkanlar, Kafkasya ve Afrika’da

özellikle aktif görevler almıştır. Bu görevler Birleşmiş Milletler ile varılan mutabakat sonucu gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, uluslararası hukuk, demokrasi, hukuk devleti veya insan haklarının ihlal edilmesi durumlarında Birlik, iktisadi veya diplomatik ambargo veya yaptırım kararı alabilmektedir. Ayrıca yasa dışı silahlanma, küçük çaplı el silahlarının toplanması veya hukuk dışı ticaret gibi hususlarda da etkili önlemler alabilmektedir (Germond vd., 2009:573-93).

-AB, 'Avrupa iyi komşuluk ve demokrasiyi destekleme' politikası geliştirerek etkili şekilde uygulamaya koymuş ve Avrupa'nın kıyı bölgelerinin AB yararına istikrarına önemli katkı sağlamıştır. Bu politikaların etkili olması için ekonomik araçların yanı sıra ikili veya çok taraflı diplomatik ilişkiler geliştirilmiştir. AB, özellikle Doğu Avrupa, Akdeniz ve Afrika gibi Avrupa açısından stratejik değeri olduğu düşünülen bölgelerde etkili bir aktör olmuştur.

-AB, BM, ABD ve Rusya'nın yanında Yakın Doğu'da barışı desteklemek amacıyla Arap-İsrail çatışma ve görüşmelerinde önemli bir aktör olmuştur. AB, bu çatışmanın çözümüne stratejik değer atfetmektedir ve sorunun çözümü için bağımsız bir Filistin Devleti'nin kurulmasını desteklemektedir.

-AB ayrıca Kuzey ve Latin Amerika, Uzakdoğu, Güneydoğu Asya bölgeleri ile bölgeler-arası ilişkiler geliştirerek, dünya siyasetinde etki alanını küresel boyuta yaymıştır.

-AB 'Ortak Güvenlik ve Savunma politikası' geliştirerek, 2003 yılından itibaren dünyanın çeşitli bölgelerinde 25 civarında sadece sivil, askeri ve aynı zamanda sivil ve askeri personelin birlikte oluşturduğu operasyonlar gerçekleştirmiştir. Barışı koruma veya kriz yönetimlerinde görev alan AB bu alanlarda etkili bir aktör haline gelmiştir (Çayhan, 2002:42-55).

-1992'de Fransa ve Almanya'nın öncülüğünde 'Avrupa Askeri Birliği' (Eurokorps) kurulmuştur. Türkiye'nin de özel statü ile katıldığı bu oluşuma birçok üye ülke askeri personel sağlamaktadır. Birlik, toplam 60 bin askeri personelden oluşmakta ve barışı koruma çerçevesinde Bosna, Kosova ve Afganistan gibi çeşitli kriz bölgelerinde konuşlandırılmaktadır (Wassenberg, 1999). Bunlar genel olarak 'Ortak Güvenlik ve Savunma politikası' araçlarındandır.

-2004'de 'Avrupa Savunma Ajansı' kurulmuştur. Birliğin savunma gücünü artırma ve geliştirme amacı taşıyan Ajans, silahlanma, silahların geliştirilmesi ve bu alanda gerekli araştırmalar yaparak savunma sektörünün Avrupalılaştırılmasına/bütünleşmesine öncülük etmektedir. Ortak Güvenlik ve Savunma politikasının merkezi organı olarak tasarlanan Ajans'ın, alınan kararların uygulanması gibi önemli bir görevi de vardır. Savunma ve silahlanma politikası belirleyici ölçüde ulusal düzeyde kalmakla beraber,

sektörde işbirliği ve bütünleşme sürecinin başlatılması noktasında Ajans önemli bir başlangıç noktası olarak değerlendirilmektedir (Rohde, 2007:6-10). Ayrıca bu alanda sivil ve askeri personeli eğitmek amacıyla ‘Avrupa Güvenlik ve Savunma Koleji’ kurulmuştur. Kolejin diğer amaçları arasında ortak Avrupa strateji kültürü oluşturmak, Avrupa Savunma politikasının daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamak, üye ülkelerin genelkurmay başkanlıklarına gerektiğinde destek olmak ve üye ülkeler arasında güvenlik ve savunma konularında teknik düzeyde daha sağlıklı bilgilerle donatmak gibi maddeleri sıralamak mümkündür (Auswärtiges, 2009:1-23).

-2003’de ‘Avrupa Güvenlik Stratejisi’ belgesi yayımlanmıştır. Belge, Avrupa Birliği’nin dünya siyasetinde genel tutumunu tanımlamış ve Avrupa ortak strateji kültürü oluşturulmasına katkı sağlamıştır. AB, çıkarmış olduğu bu güvenlik stratejisi belgesiyle, ulusal strateji kültürünü aşır, küresel düzeyde savaş ve barış bağlamında, olup bitenler karşısında tek aktör olarak Birliğin genel tutumunu ifade etmektedir. Belge, ABD’ye özentisi olarak görülebileceği gibi, Birliğin, ABD ulusal stratejileri (Grand Strategy) ile boy ölçüşmeyi ve dünya siyasetini birlikte biçimlendirmeyi amaçlayan iradesinin bir yansıması olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu belgede AB kendini, “25(+2) üye ülkeden oluşan 450 milyonu aşan nüfusu ve dünya GSMH’nin %25’ini aşan ekonomisiyle küresel bir aktör” şeklinde tanımlayarak “daha iyi bir dünyanın oluşması için küresel güvenlikte sorumluluk almaya hazır” olduğunu beyan etmiştir (Büyükbaş, 2006:37-66).

-AB, kendini ‘Değerlere Dayalı Bir Güç’ olarak tanıtmakta ve buna bağlı olarak İnsan Hakları ve diğer demokratik değerler savunuculuğunda öncü bir aktör olmak istemektedir. Birlik, bu bağlamda dış ilişkilerini de bu çerçeveye uygun biçimlendirmek için özen gösterdiğini ileri sürmektedir. Bir ‘değer üreten aktör’ olarak AB, uluslararası çevre ve iklim politikalarında da öncü bir rol oynamak için fırsatları değerlendirmek istemektedir.

-‘Avrupa Birliği Dış İlişkiler Servisi’, AB diplomasisinin bürokratik aygıtı olarak kurulmuştur (Hemra, 2011). Bu konunun aydınlatılması, çalışmanın asıl konusu olduğundan, yukarıda yapılan genel açıklamalardan sonra bu husus aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Servis, ‘AB Yüksek Temsilcisi’ne yardımcı olmak amacıyla kurulduğundan dolayı, görev alanı da bu çerçevede tanımlanmaktadır. Bu nedenle Yüksek Temsilci ve görevleri, sorumluluk ve yetkileri aşağıda öncelikle kısaca açıklanarak, Servis’in varlık nedeni aydınlatılmaya çalışılacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ YÜKSEK TEMSİLCİSİ VE GÖREVLERİ

2009 Lizbon Antlaşmasıyla AB, ‘AB Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ makamı ihdas edilmiş ve daha sonra da bu makama İngiliz Catherine Ashton Kasım 2009’da beş yıllık bir süre için atanmıştır.

Ashton'ın, AB dış ve güvenlik politikası koordinasyonunu sağlamak ve dış dünyaya karşı Birliği temsil etmek gibi iki temel görevi vardır. 'AB Dışışleri Bakanı' olarak düşünölen temsilci, aynı zamanda Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı olup 'Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi' üyesi ve 'Dışışleri Konseyi' başkanı yetkilerine sahiptir. Temsilcinin protokoldeki yeri, oldukça güçlü olup hemen Komisyon başkanından sonra ikinci önemli makam olarak değerlendirilmektedir. Bilindiğı gibi, 'Dışışleri Bakanları Konseyi'ne AB üye ölkelerinden biri altı ay süreyle başkanlık ediyordu. Konsey Başkanı'nın görevi Lizbon Antlaşmasıyla ihdas edilen 'Yüksek Temsilcilik' makamına devredilmiştir (Howorth, 2011:303-323). Lizbon Antlaşması 27. Maddesi ve ilgili Konsey kararları Yüksek Temsilcinin yetki ve görevlerini tanımlamıştır².

Yüksek Temsilcinin görevleri şu şekilde sıralanabilir:

-Avrupa Komisyonu Başkanı yardımcılığını yapmak,

-AB üyesi devletlerin dışışleri, savunma ve gelişme (ekonomik kalkınma ve yardım) işlerinden sorumlu bakanlarından oluşan ve ayda bir defa düzenli olarak toplanarak dış ve savunma politikası, ticaret ve kalkınma sorunlarını tartışan 'Dış ilişkiler Konseyi'ne ve 'Siyaset ve Güvenlik Komiteleri'ne başkanlık etmek³,

-'Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi' ve 'Dışışleri Bakanları Konseyi'nin, 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' ve 'Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'na ilişkin kararlarının uygulanıp uygulanmadığını veya uygulama biçimlerini denetlemek ve bu alanlarda adı geçen konseylere yeni önerilerde bulunarak daha sağlıklı politika kararlarının oluşturulmasına yardımcı olmak,

-Yüksek Temsilci, aynı zamanda 'Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nı yönettiğı için, AB Kriz Yönetimi organlarında, Dış İlişkiler Servisi'nin temel unsurlarından bir tanesini oluşturmaktadırlar. Örneğın 'AB Kriz Yönetimi Direktörlüğü ve Planlama' (CMPD), 'Planlama ve Sivil Operasyonları Gerçekleştirme' (CPCC) ve 'AB Askeri (Genel) Kurmaylığı' birimleri idaresinde de Yüksek Temsilci söz sahibi olarak yetkilendirilmiştir.

² Lizbon Antlaşması, Bakanlar Konseyi Kararı, Avrupa Parlamentosu onayı ve Servis'in hukuki statüsüne ilişkin tüm diğer belgelere bkz. http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm; http://www.eas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm; Council of the European Union, *Council Decision of 26 July 2010 Establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (2010/427/EU), 26 July 2010, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/>

LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF. (Erişim Tarihi: 24 Şubat 2013).

³ Ticaret konuları görüşöldüğünde ise, başkanlık koltuğı, Konseye dönüşömlü olarak başkanlık eden üye ölkenin ilgili bakanına bırakılmaktadır.

-Birliğin ortak dış ve güvenlik politikasını yönetmek ve bu amaç için üye ülkelerin dış politikalarını uyumlu hale getirerek AB'nin etki gücünü artırmak,

-27 üye ülkenin dış dünyaya karşı olduğu gibi birbirlerine karşı da dış işlerini uyumlu hale getirmek,

-Üye ülkelerin dış politika önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olmak ve bu amaçları gerçekleştirmek için her ay üye ülke dışişleri bakanlarını toplayarak onlara başkanlık etmek,

-Diğer geleneksel diplomasi faaliyetlerinde bulunmak,

-Dış ve kalkınma yardımı, ticaret, insani yardım, kriz yönetimi ve benzeri hususlarda koordinasyonu sağlamak ve idare etmek (Furness, 2010:1-47),

-Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantılarına düzenli olarak katılmak,

-Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kurum, kuruluş ve konferanslarda AB'yi temsil etmek,

-AB'yi temsilen yabancı ülkelerle diyalog, görüşme ve müzakerelerde bulunmak,

-‘Avrupa Savunma Ajansı’ ve ‘AB Güvenlik Araştırmaları Enstitüsü’ne başkanlık etmek ve

-Her şeyden önemlisi, sembolik değeri bakımından da ayrıca önemsenen yetkisi ise AB'nin dış dünyaya karşı tek sesli olarak ‘Dışişleri Bakanı’ düzeyinde temsil edilmesidir. Böylece AB'nin şimdiye kadar çeşitli şekillerde örgütlenmiş olan dış ilişkileri yeniden kurumsallaştırılarak tüm dış ilişkiler yeni bir kurum olarak Servis bünyesinde örgütlenmiş, koordinasyon ve uyum sağlanmış olacaktır (Burke, 2012).

Şu kadarını söylemek gerekir ki Servis, AB'nin tüm dış ilişkilerini kapsamamaktadır. Bu yönüyle Servis, alışlagelmiş ulus-devlet dış işleri bakanlığı örgütlenmesinden farklılaşmaktadır. Örneğin AB'nin uluslararası ticaret, AB genişleme ve kısmi olarak dış yardım politikası Servis'in yetki ve sorumluluk alanlarının dışında kalmaya devam etmektedirler. Ortak Dış ve Güvenlik politikası, AB'nin uluslararası terörizm, İran veya başka devletlere karşı izlediği/ izleyeceği politikalar da Servis'in merkezi çalışma alanını oluşturmaktadır (Helwig vd., 2013:1-85). Görülen bazı eksiklikler sonucu Servis içinde ‘Siyasi İşler Şubesi’ 2012’de kurulmuştur. Örneğin Arap Baharı ve bu gelişmeler karşısında AB'nin muhtemel tutumunun ne olacağı tartışmaları sonucunda ihdas edilen Şube'nin, daha çok uluslararası kriz ve siyasi gelişmeler konusunda Yüksek Temsilciyi bilgilendireceği

düşünülmüştür. Görüldüğü gibi Servis, kurumsallaşma sürecini tamamlamış değildir ve henüz oluşum halindedir (Blockmans vd., 2012).

3. SERVİS'İN HUKUKİ STATÜSÜ

Yukarıda belirtildiği gibi, Yüksek Temsilcinin görevlerini başarılı şekilde ifa edilebilmesi için, merkezi Brüksel'de olan Avrupa Dışişleri Servisi kurulmuştur⁴. Servis'in çalışanları Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyon'u yüksek düzeyde memurlarından ve üye ülkelerin diplomatlarından seçilerek oluşturulmuştur. Servis'in kurumsal yapısı Lizbon Antlaşması ve Dışişleri Konseyi'nin kararlarına göre biçimlendirilmiştir. Servis esasen AB'nin yerleşik kurumları dışında oluşturulmuştur. Bir başka ifadeyle Servis, Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi veya Avrupa Parlamentosu gibi kurumlardan biri olmamakla beraber açık bir hukuki statüye sahip olup, belirtildiği gibi Lizbon Antlaşması ve Bakanlar Konseyi kararı ile vücut bulmuş ve yapılandırılmıştır. Servis, her bakımdan yeni bir kurum olarak tavsif edilmiş ve personeli diğer yerleşik kurumların personelinin tabi olduğu ilke ve hükümlere tabi tutulmuştur. Bu bakımdan Servis, AB'nin kurumsal mimarisi içerisinde kendi yerini almıştır. Bir bakıma Avrupa Komisyonu veya Parlamentosu ölçüsünde ulus-üstü bir yapı olmamakla beraber, Dışişleri Bakanları Konseyi gibi hükümetler arası bir kurum da değildir. Özetle, daha çok ikisi arasında bir yerde durmaktadır (Vanhoonacker vd., 2010:1-18; Van Vooren, 2011:475-495; Bicchi, 2012:81-94).

Servis'in, üye devletlerin diplomatik temsilcilikleri, Konsey Genel Sekreterliği ve Komisyon ile işbirliği içerisinde çalışacağı hükme bağlanmış ve Lizbon Antlaşması, Devlet ve Hükümet Başkanları Konsey kararları, Komisyon ve Parlamento onayıyla örgütlenme ve çalışma biçimleri hukuki çerçeveye oturtulmuştur. Aynı bir kurum olarak hukuki kimliği, Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla oluşturulan Servis, AB'nin en önemli kurumsal yapı taşlarından biri olarak düşünülmüştür. Servis, Komisyon ve Konsey'in AB'nin dış ilişkilerine ilişkin birimlerinin görevlerini üstlenmiş olmakla beraber, bunlardan tamamen bağımsız bir kurum olup, toplam personel sayısı 5400 kişi olarak tespit edilmiştir.

AB'nin 141 dış temsilciliği (delegations), yani büyükelçilikleri, Servis'in temel organlarından biridir. Servis, 2013 yılı itibariyle üç milyar Euro'luk yıllık bütçeye sahiptir. Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton önerisi üzerine, AB Dışişleri Konseyi'nin Temmuz 2010 kararıyla Lizbon Antlaşması

⁴ <http://www.euractiv.de/globales-europa/linkdossier/der-europaeische-auswaertige-dienst-ead-000120> (Erişim Tarihi: 18 Şubat 2013).

hükümleri somutlaştırılarak⁵, Servis'in görev alanı ve çalışma biçimi belirlenerek işlevsel hale getirilmiştir. Servis daha sonra Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanarak kurumsallaşma sürecini tamamlamıştır. Servis, görev alacak bürokrat ve diğer çalışanların atanması işlemleri 2010 yılı Aralık ayında gerçekleştirilmiştir. Servis, kendisine verilen resmi çalışmalara tam olarak Ocak 2011 itibariyle başlamış bulunmaktadır. Böylece AB dış ilişkilerinde daha önce gözlemlenen aksaklıkların giderilerek daha başarılı bir koordinasyon ve çalışma düzeni ortaya konulabileceği kabul edilmiş olmaktadır. Şunu ilave etmek gerekir ki, Servis oldukça yeni bir kurumdur ve kendisinden beklenen performansı gösterip göstermeyeceği ve ne gibi eksikliklerin doğabileceği ilerleyen süreçte ortaya çıkacaktır. Servis'in kurumsal kimliği hakkında bilgi sahibi olmanın bir diğer yolu da bütçesi ve bütçe düzenlemeleri hususu olduğundan aşağıda bu konu kısaca ele alınacaktır.

4. SERVİS'İN BÜTÇESİ

Servis'in harcamaları için 2013 yılı itibariyle üç milyar Euro'luk bir bütçe öngörülmüştür. Kendisine verilen görevler göz önüne alınırsa bu bütçenin oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Öngörülen rakamın ilerleyen yıllarda arttırılacağını veya bütçenin yetersiz kaldığı durumlarda, AB'nin ilgili diğer kurumlarından para transferi yoluna gidileceğini varsaymak mümkün gözükmemektedir. Ancak şu kadarını belirtmek gerekir ki, kurumun kendi bütçesinin olması ve bütçe harcamalarında tam yetkili olması, kurumsallaşma bakımından oldukça önemli bir husustur. Gerçi Komisyon, kurumsal üstünlüğe sahip olarak bütçeyi denetlemekte ve özellikle dış temsilciliklerin harcamalarını belirleyebilmektedir. Ayrıca, dış temsilciliklerin kendi harcama yetkileri vardır. Bununla beraber Avrupa Birliği içerisinde genel olarak kurumsal özerkliğe dikkat edilmektedir. Yüksek Temsilci, kurumun bütçesi üzerinde belli bir otoriteye sahip olup, özellikle idari harcamalarda tam yetkilidir (Keohane, 2012).

Genel AB bütçesinin bir parçası olan Servis bütçesi, yıllık olarak belirlenmektedir. Yüksek Temsilci, bütçeye ilişkin taleplerini Komisyon'un ilgili birimine iletmekte ve böylece bütçe miktarı belirlenmektedir. Servis'in bütçesi, Bakanlar Konseyi ile Avrupa Birliği onayından geçtikten sonra, kesinleşmektedir. Örneğin 2013 yılında idari harcamalar için 509 milyon Euro belirlenmiş olup, bu miktarın 313 milyon Euro'su dış temsilciliklere aktarılmıştır. Kalan kısım ise Brüksel'de bulunan Servis merkezi için ayrılmıştır. Bu rakam, genel AB idari bütçesinin % 0,6 gibi mütevazı bir

⁵ Council Decision Of 26 July 2010, Official Journal of the European Union (L 201/30), 03.08.2010(Erişim Tarihi: 18 Şubat 2013) .

oranına denk gelmektedir. Ancak bu oranın giderek artacağı düşünülmektedir. Zira Servis, oldukça yeni bir kurum olup, geliştikçe genel bütçedeki oranının artması beklenmelidir (The Daily Telegraph, 2012).

5. SERVİS TEMSİLCİLİKLERİ (DELEGATIONS)

Servis, küresel düzeyde örgütlenmiş bir kurum olup çeşitli devlet ve uluslararası örgütlerde toplam 141 temsilciliği mevcuttur. Servis, bürokratik olarak en tepede bir genel sekreter ve iki yardımcı tarafından idare edilmektedir. Ayrıca Servis, Asya, Rusya, Orta Asya, Ortadoğu, Kuzey Amerika, Orta Amerika ve Güney Amerika ile Afrika bölge temsilciliklerine sahip olup aynı zamanda 'Kriz Önleme ve Yönetme', 'İnsan Hakları', 'Çok taraflılık', 'uluslararası terörizm' ve 'güvenlik politikası' gibi tematik alanlarda alt birim ve bölümlere sahiptir. Böylece Servis, hem yatay hem de dikey biçimde örgütlenmiş olmaktadır (Wouters vd., 2011:1-22).

Servis'in her ülke veya uluslararası kuruluşta bir temsilcisi olmakla beraber, Cenevre ve Addis Ababa gibi uluslararası kuruluşların yoğunlaştığı yerlerde iki temsilcisi vardır (Palacio, 2011:10). Bu dış temsilciliklere atanan 1922 personel 2013 yılı itibariyle göreve başlamıştır. Bunların dışında AB'nin dış temsilcilikleri de vardır. Örneğin Servis'e doğrudan bağlı olmayan ancak Servis tarafından yönlendirilen Asya'da ticaret temsilciliği bu türden bir oluşumdur. Aynı şekilde, AB Komisyonu'na bağlı insani yardım kuruluşu olan ECHO (The Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection), Servis ile sıkı ilişki içinde olmakla beraber özerk kimliğini devam ettirmektedir (Comelli vd., 2011:1-14). Söz konusu alanlarda yapılan çalışmalarda AB dış siyasetinin doğrudan etkilenmesinin önüne geçmek gibi bir tutum benimsenmiştir. Zira Servis, tam olarak siyasetin bir aygıtıdır. Ancak insani yardım veya ticaret konularının gündelik siyasetten bağımsız yürütülmesi gerektiği düşünülmüştür. Çünkü AB dünya ticareti ve insani yardım konularında en önemli küresel aktörlerden biridir. AB, üye ülkeleri ile birlikte, dünyadaki toplam insani yardımın yarısından fazlasını gerçekleştirmektedir.

2009 Lizbon Antlaşması ve diğer ilgili kurum kararlarından çıkarabildiğimiz kadarıyla, Dış Temsilciliklerin kısaca şu temel görevlerinden söz etmek mümkündür: Dış Temsilciliklerin, buldukları ülkede AB'yi diplomatik düzeyde temsil etmek ve bu ülkeler hakkında Brüksel'e düzenli raporlar hazırlamak ve bilgilendirmek gibi temel görevleri vardır. Ayrıca Temsilcilikler, buldukları ülke ile AB'nin ilişkilerinin düzenlenmesine aracılık etmek ve katkı sağlamak AB değer ve politikaları çerçevesinde proje veya başka türlü desteklerle ilgili ülkeyi etkileyip yönlendirerek AB'nin etki ve gücünü artırma gibi görevleri ifa etmek durumundadırlar.

6. DIŞ TEMSİLCİLİKLERİN ÇALIŞMA BİÇİMLERİ

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki Servis'in dış temsilcilikleri, ulusal devletlerin büyükelçilikleri gibi örgütlenmişlerdir ve Büyükelçilik görevlerini ifa etme amacı taşımaktadırlar. Ancak dış temsilcilikler resmi olarak 'Büyükelçi' sıfatını henüz alamamaktadır. Çünkü diplomatik açıdan AB kendine özgü bir yapı arz etmektedir (Tiiikainen, 2001:228; Ličkova, 2008:463-490).

Burada dış temsilciliklerin tamamının çalışma biçimlerinin açıklanması, bu çalışmamızın boyutlarını aşacağından, birkaç örnek sunmakla yetinilecektir. Servis temsilcilikleri ilkesel olarak özerk olmakla birlikte, ilgili yerlerde bulunan Komisyon ve üye ülke temsilcilikleriyle birlikte ve uyum içinde çalışmaktadırlar (Cusens, 2011:1-16). Bu durumda, yetki karmaşası veya dublikasyon gibi bazı sakıncalardan söz edilmekle birlikte, şimdilik birlikte çalışmaktan başka bir seçenek gözükmemektedir. AB Afrika ülkeleriyle yakından ilgili olduğu için, ilk önce Servis'in 'Afrika Birliği' temsilciliğinin çalışma biçimleri ana hatlarıyla aydınlatılmaya çalışılacaktır. AB, Afrika Birliği'nde Servis heyeti başkanlığı ve AB özel temsilcisi olarak iki ayrı koldan temsil edilmektedir (The EU, 2013:1-70).

Afrika Birliği, Fas hariç, tüm Afrika ülkelerinin üye olduğu kıta çapında tek örgütlenme olarak, dayanışma ve işbirliği amacıyla 1963'de kurulmuş olup, merkezi Etiyopya'nın başkenti Addis Ababa'dır. AB Dış İlişkiler Servisi heyeti başkanı, Afrika Birliği örgütünde AB temsilcisi olarak çalışmalarını yürütmektedir. Lizbon Antlaşması öncesi 2008'de kurulan temsilcilik, daha sonra Servis'in bir organı olarak çalışmalarını yürütmüştür. Temsilcilik, Afrika Birliği yetkilileriyle haftada birçok defa görüşebilmekte, kıtada olup bitenleri Avrupa Birliği adına yakından takip etmekte, Afrika Birliği çalışmalarına yardımcı olmak ve etkilemek için çaba sarf etmektedir. Afrika-Avrupa Zirve toplantıları veya diğer diplomatik ilişkilerde etkili olan Temsilcilik, Afrika Birliği örgütü, siyaseti ve operasyonlarında etkili olup Avrupa Birliği ortak çıkarlarını temsil etmektedir.

AB, Kıta'ya yönelik insani ve kalkınma yardımları, nüfus planlaması, askeri ve sivil müdahale veya operasyon gibi konularda ve bunların finansmanında önemli katkıda bulunmaktadır⁶. Temsilcilik, siyasi, ekonomik ve askeri konularda hem Afrika Birliği örgütü hem de üye ülkelere yardımcı olmaktadır. Ayrıca 50'ye yakın uzman personeliyle Temsilcilik, Afrika Birliği örgütünden bağımsız olarak her bir Afrika ülkesine çeşitli şekillerde katkı sağlamaktadır. Ancak örgütsel düzeyde Afrika Birliği ve AB birbirlerini resmi olarak kıtasal tek temsilci olarak tanımış ve çeşitli antlaşmalar imzalamışlardır. Bunlar AB'nin Afrika politikasının hukuksal zeminini

⁶ http://ec.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (Erişim Tarihi: 12. 02. 2013).

oluşturmaktadır. Servis Temsilciliği AB'nin Afrika politikasının birçok araçlarından sadece bir tanesidir. Dış ilişkiler Servisi Temsilciliği, AB özel Temsilcisi ile birlikte 1,3 milyar Euro bütçeye sahiptir. Temsilcilik, AB adına kıtada ekonomik gelişme, barış ve istikrarı koruma, bölgesel bütünleşme, ticaret ve yatırım, eğitim, sağlık ve gıda güvenliği gibi konularda aktif bir aktör haline gelmiştir (Westcott, 2011; Cathelin, 2011:1-9).

Dış İlişkiler Servisi'nin bir diğer önemli temsilciliği de Brezilya'da bulunmaktadır (European Commission, 2007). Brezilya son yıllarda hızla gelişen ve giderek dünya siyasetinde aktif rol alan bir ülke olarak AB'nin önem verdiği ve stratejik ortak olarak kabul ettiği bir ülkedir (Renard, 2011). Servis'in Brezilya temsilciliğinde 50 uzman personel görev almıştır. Yıllık AB-Brezilya Zirvesi düzenlenmektedir. İklim değişikliği, finans, bilim ve teknoloji, insan hakları ve eğitim gibi sektörlerde iki taraf arasında yirmiyi aşkın antlaşma imzalanmıştır. Bu antlaşma ve çeşitli düzeylerde yapılan görüşmelerde Servis temsilciliği diplomatik temsilci olarak rol almış ve gerekli alt yapı çalışmalarını hazırlamıştır. Son Zirve, yani VI. AB-Brezilya Zirvesi Ocak 2013'de gerçekleştirilmiş olup stratejik düzeyi de içerecek biçimde yeni antlaşmalar yapılmıştır⁷. Böylece ekonomik ve siyasi ilişkiler desteklenerek AB'nin tek bir aktör olarak uluslararası politikada aldığı rol pekiştirilmiştir. Ayrıca Servis, yapılan antlaşmaların ne ölçüde hayata geçirildiğini de denetleyerek yapılan antlaşmaların kâğıtta kalmamasına özen göstermekte ve gerektiğinde Dışişleri Bakanları Konseyi'ne durum hakkında rapor sunmaktadır.

Bir diğer örnek olarak AB'nin Türkiye Delegasyonu zikredilebilir⁸. AB'nin Türkiye Delegasyonu, 130 çalışanıyla birlikte bir büyükelçi tarafından yönetilmekte ve iki milyar Euro tutarında 250 farklı büyüklükte projeyi desteklemektedir. Bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, akademik çevre ve düşünce kuruluşları, önemli kültür ve basın aktörleri ile çok yönlü ilişkilerin yanı sıra kamuoyu oluşturma gibi çalışmalarda bulunan AB Delegasyonu, Türkiye'de AB çıkarları doğrultusunda faaliyet göstermektedir. Elbette ki Delegasyonların bütçe ve faaliyet biçimleri ilgili ülkenin durumuna göre farklılıklar arz etmektedir.

Servis, AB'nin stratejik ortak olarak tanımladığı, Hindistan, Çin ve Japonya'da birer temsilcilik açarak deneyimli diplomatlarını atamıştır. Yine aynı şekilde ilgili hükümet ve organları ile yakın ilişki içinde AB çıkarlarını temsil eden temsilcilikler, ilgili ülke hakkında düzenli raporlar tutarak Brüksel'e göndermektedirler.

⁷ "VI Brazil-EU Summit Brasília, 24 January, 2013 Joint Statement", <http://ec.europa.eu/brazil/> (Erişim: 05. 02. 2013).

⁸ <http://www.avrupa.info.tr/en/turkey-the-cu/history.html> (Erişim: 05. 03. 2013).

Servis Temsilcilikleri, dünyanın çeşitli bölge ve ülkelerinde bulunmaktadır ve AB'yi temsil ettiği gibi AB üye ülkelerini de gereğinde ayrı ayrı temsil etmektedir. Örneğin İrlanda gibi bazı küçük AB üye devletleri dünyanın her yerinde temsil edilemediğinden Servis Temsilcilikleri söz konusu üye ülkeleri de temsil etmektedir. Ayrıca, bu şekilde masraflar da azaltılarak tasarruf da sağlanabilmektedir. Buldukları yerlerde Servis Temsilciliklerinin bir başka rolü de AB vatandaşlarına konsolosluk hizmetlerini sunmalarıdır. Bu durumdan özellikle AB'nin küçük üye devletleri vatandaşları yararlanmaktadırlar (Lindström, 2009:109-126).

7. SERVİS PERSONELİ

AB Dış temsilcilikleri, Dış İlişkiler Servis Temsilcilikleri, Komisyon Temsilcilikleri ile AB ve Bakanlar Konsey Sekreteryası temsilciliklerinden oluşmaktadır. Yetki ve iş bölümü karmaşası daha Dış İlişkiler Servisi ve Komisyon Temsilcilikleri arasında olmaktadır. Bu sorunlar çözülmeyi beklemektedir. Şubat 2013 itibariyle Dış İlişkiler Servisi atanmış personel sayısı 3400 olup çeşitli şekillerde oluşturulan uzman kişilerden meydana gelmektedir. Bunların 1478'i Brüksel'de 1922'si Servis'in Dış Temsilciliklerinde görev yapmaktadırlar. Komisyon'un Dış Temsilciliklerde görev alan personeli ise 3514 kişiye ulaşmış durumdadır. Görüldüğü gibi Komisyon, dış temsilciliklerde ağırlığını sürdürmektedir. Komisyon ve Servis personeliyle birlikte AB dış temsilciliklerinde 5436 uzman kişi görev almış durumdadır. Örneğin AB üyelerinden Almanya'nın diplomatik personel sayısı altı bin personelden oluşmaktadır. Dolayısıyla Servis'in çapı bir büyük üye devletin örgütlenme düzeyi ile en azından eşdeğerdedir. Dış İlişkiler Servisi temsilcilikleri çalışanlarının yaklaşık 1/3'ü üye ülke tecrübeli diplomatları arasından, geri kalan kısım ise AB'nin çeşitli organlarında çalışanlar arasından devşirilerek devasa bir diplomatik yapı oluşturulmuştur. Bu diplomatların veya muhtemel diplomat adaylarının 'Avrupa Kimliği' çerçevesinde eğitilmesi ve donatılması da Dış İlişkiler Servisi'nin gündeminde bulunmaktadır⁹.

⁹ Servis'de bulunan önemli pozisyonlara atamalar tamamlanmıştır. Bazı önemli makam ve atamalar şu şekilde gerçekleştirilmiştir. Servis'in tepe noktası olan 'AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği'ne Catherine Ashton, 'Servis Genel Sekreterliği'ne Pierre Vimont, 'Operasyon Yöneticiliği Başkanlığı'na David O'Sullivan, 'Genel Siyasi İşler Yöneticiliği'ne Helga Schmid; 'Kurumlar-arası İşler Genel Sekreterliği'ne Maciej Popowski, 'Krizler Karşı Mukabele Yönetimi'ne Dr Agostino Miozzo, 'Asya İşleri Yönetimi'ne Viorel Isticioaia Budura, 'Afrika İşleri Yönetimi'ne Nicholas Westcott, 'Avrupa ve Orta Asya İşleri Yönetimi'ne Luis Felipe Fernández de la Peña, 'Ortadoğu ve Güney Komşuluğu Yönetimi'ne Hugues Mingarelli, 'Amerika İşleri Yönetimi'ne Christian Leffler, 'Küresel ve Çok Taraflı İlişkiler Yönetimi'ne Maria Marinaki, 'Kriz Yönetimi ve Planlama Başkanlığı'na Walter Stevens, 'AB Askeri Personel Genel Direktörlüğü'ne Lt Gen Ton Van Osch, 'AB Sivil

Servis yeni bir kurum olduğu için, çalışma alanları ve ne ölçüde Komisyon temsilciliklerinin görevlerini üstlenmesi gerektiği AB kurumsal yapısı içinde tartışmalı bir hususu oluşturmaktadır. Yine de Komisyon temsilcilikleri, tecrübeleri ve belli bir tarihi geçmişe sahip olarak Avrupa diplomatlarının gözde mesleği olmayı sürdürmektedir. Diğer bir taraftan çeşitli kriz ve çatışma bölgelerinde özel temsilci sıfatıyla görevlerini sürdüren Komisyon dış temsilcilikleri, işlerini Servis organlarına devretmekte istekli değillerdir. Ancak Afganistan, Afrika Birliği, Bosna-Hersek, Orta Asya, Kosova, Orta Doğu, Sudan, Gürcistan ve Karabağ gibi kriz ve çatışma bölgelerinde Avrupa Birliği Komisyon temsilcilikleriyle temsil edilmeye devam etmektedir. Bu durum AB'nin uluslararası politikada saygın bir aktör olmasına katkı sağlayan unsurlardan birini oluşturmaktadır.

8. DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ VE KRİZ YÖNETİMİ

Dış İlişkiler Servisi AB kriz yönetimi politikasında ve koordinasyonunda uyum sağlamak amacıyla “Kriz Yönetim Direktörlüğü” kurmuştur. Direktörlük isminden de anlaşılacağı gibi AB'nin AB dışı bölgelerde, daha çok çevre bölgelerde çıkan krizlere karşı ortak bir tutum geliştirmesi ve yönetilmesi amacını içermektedir (Helly, 2011). Aynı çerçevede ‘Kriz Yönetimi Kurulu’ da oluşturulup söz konusu amaca matuf çalışmalarda kurumsal eksikliklerin giderilerek AB içi koordinasyonun sağlanması ve başarılı operasyonlar yapılarak AB'nin dışarıdaki etkinlik ve güvenilirliğini artırarak başarılı bir aktör olarak ortaya çıkması arzulanmıştır. Servis bu amaç doğrultusunda Kriz Platformu oluşturmuştur. Platform AB sivil ve askeri uzmanlarını bir araya getirmek ve sağlıklı bir organizasyon gerçekleştirmek istemiştir. Bu kurum, kuruluş veya organlar Servis bünyesinde gerçekleştirilmektedir ya da Komisyon ile yakın işbirliği içinde yapılmaktadır. Mali müdahalesi veya terörizme karşı AB birimleri arasında koordinasyonların sağlanması yine Servis çabalarıyla gerçekleştirilmektedir.

Servis, özellikle Afrika kıtasında kriz yönetimi sorumlulukları üstlenmektedir. Afrika AB'nin önemle üzerinde durduğu, dış faaliyetlerini yoğunlaştırdığı önemli bir bölgedir. Zira Afrika jeo-politik olarak hemen AB'nin bitişiğinde olup hızla artan nüfusa ve geniş yeraltı kaynaklarına sahip bir bölge olarak temayüz etmektedir. 2040-50'li yıllarda Afrika nüfusunun iki milyara çıkacağı tahmin edilmektedir. Bu nüfusunun beraberinde belli bir ekonomik canlılık ve aynı zamanda yeni sorunlar getireceğine kuşku yoktur. Ayrıca Avrupa, Afrika'da uzun yıllar sömürgeci güç olarak bulunmuş olup,

Planlama ve Yönetimi Başkanlığı'na Hansjoerg Haber ve ‘AB İstihbarat Analiz Merkezi Yönetimi’ne Ilkka Salmi atanmış bulunmaktadır. Bir diğer önemli birim olan ‘Siyasi ve Güvenlik Komitesi Başkanlığı’ koltuğuna Mart 2013 itibarıyla henüz bir atama yapılmamıştır. Bkz. http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (Erişim Tarihi: 3 Mart 2013).

yeni koşullarda bu ilişkinin yeniden üretilmesi en azından Fransa ve İngiltere gibi üye devletlerin ilgisini çekmektedir.

Afrika, yoğun bir Avrupa sömürsü nedeniyle, Avrupa'nın bir parçası olmaya direnmiştir. Dolayısıyla buradan yayılacak herhangi bir istikrarsızlığın Avrupa'yı da kapsam alanına almasından endişe edilmektedir. Bu nedenle AB Afrika'ya özel bir önem vermektedir. Ayrıca AB'ye nazaran, ABD veya Rusya gibi aktörler bu bölgeye sivil amaçlı olarak daha az ilgi gösterdiklerinden, askeri boyutundan çok siyasi-sivil boyutu ile öne çıkmak isteyen AB için Afrika, ayrı bir önem arz etmektedir. AB, Afrika'da üye ülkelerin her birinden daha etkili bir aktör görünümündedir. Bölgede Kriz Yönetimi'nde etkili olmak isteyen Fransa ve İngiltere'ye bir koruma kalkanı niteliği arz etmektedir. En azından yakın geçmişteki sömürgeci kimliğin yeniden hatırlatılmasını engelleyen bir unsur olarak Servis şemsiyesi altında üye ülkeler aktif olabilmektedir. Bu nedenle Servis'in Afrika'da Krizi Yönetimi konularında daha aktif müdahalelerde bulunabilmesi için yeni sorumluluk ve yetkilerle donatılması beklenmelidir (Westcott, 2011).

9. ÜYE ÜLKELERİN SERVİSE YAKLAŞIMLARI

AB üyesi devletler Servis'in varlığını olumlu karşılamakta ve destek vermektedirler. Zaten Servis, söz konusu bu destekler ile hayat bulabilmiştir. Ancak, İngiltere gibi bazı AB devletleri Servis'in AB dış ilişkilerinde giderek yayılmacı eğilimler içine girerek bu alanda ulusal devletlerin yetkilerini aşip kendine yeni roller üretme çabası içine gireceğinden endişe etmektedirler. Bu devletler Servis'in hükümetler arası bir kurumsal dayanışma platformu olarak işlev görmesini istemekte ve dış ilişkilerin tamamen ve 'aşırı' 'Avrupalılaştırılmasına', yani bu alanda 'aşırı' bütünleşmeye karşı çıkmaktadırlar.

Özellikle Slovenya gibi finans gücü sınırlı olan küçük üye devletler, Servis'in küresel çapta sunduğu hizmetlerden oldukça memnun gözükmektedirler. Zira kendi başlarına ulaşamayacakları bölgelere, Servis aracılığı ile ulaşabilmekte ve aynı zamanda bu hizmetlerin getirdiği finansal yükü de taşımamaktadırlar (Moraru, 2011:107-124). Bu nedenle Servis'in hizmetlerinden küçük üye devletlerin oldukça kazançlı çıktıkları söylenebilir. Servis'in oluşturulması ve biçimlendirilmesinde Almanya-Fransa dayanışmasını gözlemek mümkündür (Rittelmeyer vd., 2010:11-14; Woyke, 2004). Bilindiği gibi bu iki büyük üye devlet AB'nin yeni bütünleşme hamlelerinde öncü rol almışlardır ve bu rollerini bazı durağanlıklara rağmen sürdürmektedirler. Sonuç olarak bu iki üye İngiltere'yi ikna ettikleri ölçüde siyasi ve güvenlik alanlarında daha fazla bütünleşme adımları atabilmişlerdir (Lehne, 2012).

SONUÇ YERİNE

Avrupa Birliği dünya siyasetinde kendine uygun bir yer bulma çabasını sürdürmektedir. AB, uzun yıllar ABD'nin dünya siyasetinin bir dayanak noktası olmanın ötesinde, uluslararası ilişkileri biçimlendiren bir aktör olma arzusunu, yeni bütünleşme ve bu bütünleşme politikasına bağlı olarak yeni kurumsallaşma çabalarını bazı duraklama, yavaşlama veya sıkıntılara rağmen devam ettirmektedir. Avrupa devletleri kendi başlarına dünya siyasetinin önemli aktörleri olabilecekleri düşüncesini kaybetmişlerdir. Diğer faktörlerin yanı sıra, belirtilen bu nedenle de Avrupa Birliği Ortak Dış ve Güvenlik politikası bağlamında bütünleşme çabalarını sürdürmektedir. 'AB Dış İlişkiler Servisi'ni yeni bir kurum olarak bu genel çerçevede değerlendirmek mümkündür.

Dış İlişkiler Servisi, Avrupa bütünleşmesini bir adım daha öteye taşımak arzusu ile Lizbon Antlaşması hükümleri sonucu oluşturulmuştur. Servis, AB'nin diplomatik düzeyde örgütlenmesi çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve kurumsal düzeyde önemli oluşumlar gerçekleştirmiştir. Her şeyden önce AB dış ilişkilerinde gözlemlenen dağınıklık ve çok başlılık önemli ölçüde giderilmiştir. AB dış ilişkilerini örgütleme, denetleme ve koordinasyon, Servis'in yeni bir kurumsal aktör olarak oluşturulmasıyla belirleyici ölçüde bir çözüme kavuşturulmuştur. Böylece diplomatik düzeyde tek elden örgütlenme ve yeniden yapılanma sorunlarında artık yetkili merci olarak Servis öne çıkmıştır. Servis'in bağımsız bir bütçe ve personeli vardır. Yetki ve sorumluluk alanı tanımlanmıştır. Ancak şu kadarı yeniden vurgulanmalıdır ki Servis'in kuruluş süreci tamamlanmış ve AB kurumsal mimarisi içerisinde müstesna yerini almıştır. Bütün bunlarla birlikte, AB kurumlararası yetki ve sorumluluk alanları tartışmaları bitmiş değildir. Üye devletler, kurumda kendi personellerinin daha çok yer alması gerektiği düşüncesinden kurtulabilmiş değildirler. Ayrıca AB'nin genel olarak 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' oluşturma sorunları ortadan kalkmadığı için, bu sorunlar Servis'e olumsuz bir yük olarak devredebilir. Çünkü henüz 'AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'ndan söz etmek mümkün değildir. Bu yapısal sorun Servis'e olumsuz yansımaya devam edecektir.

Servis, 2013 yaz aylarında, kuruluşundan bugüne kadar gerçekleştirdiği çalışmaların yanı sıra, kurumsal düzeyde ortaya çıkan sözü edilen aksaklık ve sıkıntıları gözden geçirerek, AB ortak çıkarları bakımından daha sağlıklı bir yapılanma için ne gibi önerilerin olabileceğini geniş ve ayrıntılı bir rapor şeklinde yetkili mercilere sunacağını duyurmuştur. Bu raporun Servis'in daha etkili bir kurumsallaşması için yeni bir ivme vereceğini öngörmek mümkün gözükmektedir. Servis'in böylece, AB kurumsal mimarisi içerisindeki yerini daha da güçlendirebileceği söylenebilir.

KAYNAKLAR

AUSWÄRTIGES Amt (2009) *Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik*, Bundes Ministerium der Verteidigung und Auswaertiges Amt Edition Diplomatie, Referat 202, Werderscher Markt 1 10117 Berlin, Bonifatius GmbH, Paderborn.

BICCHI, F. (2012) 'The European external action service: a pivotal actor in EU foreign policy communications?', *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (1), 81-94.

BLOCKMANS, S., ALONSO, N. and WALD, T. (2012) 'Fit for Purpose? The European External Action Service one year on', *159 Oxfam Briefing Paper*, Brussels.

BURKE, E. (2012) 'Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy', *Policy Brief 04 July*, Centre for European Reform, London.

BÜYÜKBAŞ, H. (2006) 'Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye', *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(1), 37-66.

CATHELIN, M. (2011) 'EU's Africa Foreign Policy after Lisbon', Conference Report 18, Brussels.

COMELLI, M. and MATARAZZO, R. (2011) 'Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon', *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11, ISBN 978-88-98042-29-6, / 23- July, Roma.

COUNCIL of the European Union (2011), '*General Arrangements for EU Statements in Multilateral Organisations*', 24 October, 16901/11, Brussels.

CUSENS, C. (2011) 'The EEAS vs. the National Embassies of EU Member States?'/ Quinn, P. (der.), *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver?*, EU Diplomacy Papers 8, Natolin College of Europe, Bruges.

ÇAYHAN, E. (2002) 'Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye', *Akdeniz I.I.B.F.Dergisi*, (3), 42-55.

EMERSON, M., R. B., CORTHAUT, T. J., WOUTERS, K. P. and RENARD, T. (2011), *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, January Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2007) 'EU Brazil Country Strategy Paper 2007-2013, 14.05.2007 (E/2007/889), Brussels.

FURNESS, M. (2010), 'The European External Action Service: a new institutional framework for EU development cooperation', *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, (Discussion Paper 15), Bonn.

GERMOND, B., and SMÍTH, M.E. (2009) Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU's anti-piracy operation, *Contemporary Security Policy* 30(3), 573-93.

GUEROT, U. (2012) Der Wert Europas und seine Grenzen: die EU als außenpolitische Gestaltungsmacht mit Defiziten, *Integration*, 35 (2), 116-122.

HELLY, D. (2011) Lessons from *Atalanta* and EU counter piracy policies, *EUISS Seminar Report*, June, Paris.

HELWIG, N. P. I., KOSTANYAN, H. (2013) The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing The First Two Years Of The EEAS, Centre For European Policy Studies (Ceps), ISBN 978-94-6138-262-7, Brussels, 1-85.

HEMRA, S., RAINES T., and WHITMAN, R. (2011), A diplomatic entrepreneur. Making the most of the European External Action Service, Chatham House Report, The Royal Institute of International Affairs, London.

HOWORTH, J. (2011) The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage, *European Foreign Affairs Review*, 16, 303-323.

KEOHANE, D. (2012) The EU's 'ludicrous' foreign service budget, *FRIDE*, 26 April.

LEENDERT, E. and BLOCKMANS, S. (2012) Setting up the European External Action Service: An Institutional Act of Balance, *CLEER Working Papers 1*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague.

LEHNE, S. (2012), "The Big Three in EU Foreign Policy", Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper, July, Washington, DC.

LIÇKOVA, M. (2008) European Exceptionalism in International Law, *European Journal International Law*, 19(3), 463-490.

LINDSTROM, G. (2007). *Enter the EU Battlegroups*. EU Institute for Security Studies, Paris.

LINDSTRÖM, M. (2009) EU Consular Protection in Crisis Situations/ Olsen, S. (der.), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Berlin/Heidelberg, 109-126.

LINK, W. (2013) Europa in der Welt: Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7, 23-27.

MISSIROLI, A. (2010) The New EU Foreign Policy System After Lisbon: A Work in Progress, *European Foreign Affairs Review* 25 (4), 427 - 452.

MORARU, M. (2011) The Protection of Citizens in the World: A legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad/ Larik, J. and Moraru, M. (der.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, EUI Working Paper LAW 10, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 107-124.

PALACIO, Vicente, DE LA ROCHA V. Manuel, ESCARIO Jose Luis, RUIZ Domenec (2011), The EU as a Global Actor: Its Evolving Role in Multilateral Organizations, European Parliament, Brussels.

RENARD, T. (2011), The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships, Egmont Paper No. 45, Egmont Institute, Brussels.

RITTELMEYER, Y. -S. et SAADÍ, S. (2010) Der Europäische Auswärtige Dienst. Deutsch-französische Initiativen für die eropäische Diplomatie, *Dokumente*, 2, 11-14.

ROHDE, J. (2007) Die Europäische Verteidigungsagentur, *Sicherheit und Frieden* 1, 6-10.

THE DAILY TELEGRAPH (2012) 'Baroness Ashton demands extra £23million to run the EU foreign service', 12 April, London.

THE EU'S External Action Service Report (2013), Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited, HL Paper 147, Mart, Brussels, 1-70.

TIILIKAINEN, T. (2001) To be or not to be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity, *European Foreign Affairs Review*, 6(2), 223-241.

VAN VOOREN, B. (2011) A legal-institutional perspective on the European External Action Service, *Common Market Law Review*, 48(2), 475-495.

VANHOONACKER, S. and RESLOW, N. (2010) The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards, *European Foreign Affairs Review*, 15(1), 1-18.

WAGENER, H. -J. und EGER, T. (2009) *Europäische Integration. Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik*, Verlag Franz Vahlen, München.

WASSENBERG, P. (1999) *Das Eurokorps -Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbands*. Nomos, Baden-Baden.

WESTCOTT, N. (2011) A New Framework for European Relations with Africa, 18 October, Brussels.

WOUTERS, J. and DUQUET, S. (2011) The EU, Eas and Union Delegations and International Diplomatic Law: Newhorizons, *Katholieke Universiteit, Leuven Centre For Global Studies, Working Paper No. 62.*

WOYKE, W. (2004) *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung – Das Tandem fasst nieder Tritt*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

WESSELS, W. and BOPP, F. (2008) The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?, CHALLENGE Research Paper No. 10, CEPS, Brussels.