

Davetli Yazı / Invited Paper

Güvenlik Konseyi Kararlarının İç Hukukta İcrası

Enforcement of the Decisions of the U.N. Security Council, Into the National Law

Prof. Dr. Ayşe Nur Tütüncü

Öz

Güvenlik konseyi kararları, Birleşmiş Milletler üyeleri tarafından uyulması zorunlu olan kararlardır. Bu kararlarla uluslararası nitelikte yaptırımlar uygulanabilmektedir. Amaçlanan nitelikleri gereği Güvenlik Konseyi Kararlarının belirli derecede etkin olması gerekmektedir.

Söz konusu milletler arası hukuk kararlarının iç hukuka etki edebilmesi de etkinlikleri için önemli bir sorundur. Bu sorun ise uluslararası hukukun üstünlüğü prensibiyle çözülmektedir. Bu prensibini uygulanmasındaki araç ve yöntemler ise devletlerin kendi takdirindedir. Fakat özellikle Güvenlik Konseyi kararlarının uygulanması noktasında alınması gerekli ve Birleşmiş Milletler tarafından belirlenmiş tedbirleri alan ülke sayısı yeterli değildir.

Türkiye de ise Anayasa Md.90 sebebiyle bu tip kararların iç hukukta doğrudan etki edebilecek nitelikte ve kanun hükmünde olması gerekmektedir. Bu noktada hükümete düşen görev bu kararları uygulanabilir hale getiren düzenlemeleri yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Birleşmiş Milletler, Güvenlik Konseyi, Anayasa Md.90, Güvenlik Konseyi Kararları, İç Hukuk, Uluslararası Hukuk, BM Şartı Md.25

Abstract

Decisions of the Security Council are mandatory decisions for the members of United Nations. With this decisions, enforcement of the international sanctions becomes possible. By force of the intended qualities, decisions of the Security Council have to be effective at a certain level.

The implementation of these decisions of international law is also important issue for their effectiveness. This problem also can be dissolved with the principle: "supereminence of international law". Instruments and procedures which are necessary to apply this principle however at its sole discretion of the countries which are going to apply this principle. But, especially at the point of implementation of the decisions of Security Council, insufficient number of the countries are following the procedures which are necessary and have been determined by the United Nations.

In Turkey, on the other hand, hence the article 90 of the constitution, these kind of decisions should be enforced directly into national law and have to be statutory. At this point, obligation of the government is to make the regulations enough to make these decisions enforceable

Keywords: United Nations, Security Council, Article 90 of Constitution, Decisions of Security Council, National Law, International Law, Article 25 of United Nations Charter

Giriş

Milletlerarası barış ve güvenliğin sağlanmasından sorumlu bir organ olan Birleşmiş Milletler (B.M.) Güvenlik Konseyi, 1990 yılından beri B.M. Şartı'nın VII Bölümü uyarınca haiz olduğu geniş yetkileri gittikçe artan şekilde kullanmaktadır. Güvenlik Konseyi kararlarına, üyeler tarafından Şart'ın 25. maddesi uyarınca uyulması zorunludur. Bu kararlar, bütün B.M. üyeleri adına alınır (B.M. Şartı, m.24). İşte Güvenlik

Konseyi'nin B.M. Şartı'nın VII Bölümü'ne dayanarak aldığı zorlayıcı kararların iç hukukta icrasının milletlerarası hukukî sonuçları, bu makalenin inceleme konusunu oluşturmaktadır.

Birleşmiş Milletler Şartı Uyarınca Yaptırım Rejimleri

Yaptırım, en basit şekilde bir düzen kuralına uygun davranışı sağlayacak her türlü tedbir vasıtaları olarak tanımlanabilir.¹ Ancak söz konusu terim çeşitli anlamlara gelebilir.² Millî alandaki yaptırımlar, genellikle hukukî bir normu çiğneyen bir kişiye karşı alınabilen bir dizi eylemi betimler.³ Millî çerçevede yaptırımlar, hukuku zecren uygulamak amacıyla konular ve böylelikle hukukun üstünlüğünü güçlendirirler. Milletlerarası alandaki yaptırımlar, yaygın olarak yalnızca iç hukuktaki bağlarına çok az benzerlik taşıyan eylemleri tanımlamak için kullanılırlar. Yaptırımlar olarak tanımlanan eylemin kapsamı, çoğunlukla askerî ve askerî olmayan eylemleri içine alır. Millî düzeydeki ve milletlerarası çerçevedeki genel anlayışı yansıtan yaptırımların anlamındaki temel fark, milletlerarası alandaki yaptırımlarda sıklıkla atıfta bulunulan eylemin, mutlaka hukukî bir normun zorlama amacına hizmet etmemesidir.

Yaptırımların Güvenlik Konseyi'nce kabulü, meşrûlukları da dahil çeşitli sorunlar yaratmıştır.⁴ B.M. sistemine göre, Güvenlik Konseyi; barışın tehdit edildiği, bozulduğunu veya saldırgan bir fiilin gerçekleştiğini belirlediği durumlarda yaptırım uygulanması kararı alabilir (madde 39).⁵ VII. Bölüm altında yapılan eylemlerin geçiş kapısı olan 39. maddeye göre, Güvenlik Konseyi barışın tehdit edildiğini, bozulduğunu ya da bir saldırı eylemi gerçekleştiğini saptar⁶ ve milletlerarası barış ve güvenliğin korunma-

sı veya yeniden kurulması için tavsiyelerde bulunur ya da 41. ve 42. maddeler uyarınca hangi önlemlerin alınacağını kararlaştırır.⁷

Güvenlik Konseyi, B.M. Şartı'nın 41. maddesine dayanarak kararlarının yürütülmesini sağlamak amacıyla silâhlı kuvvet kullanılmasını gerektirmeyen tedbirleri tespit ederek, üye devletleri bu tedbirlere uymaya davet edebilir. Fakat silâhlı kuvvet kullanılmasını gerektirmeyen tedbirlere ilişkin Konsey kararlarının büyük bir bölümünde madde 41'den bahsedilmeksizin, VII. Bölüm'e genel bir atıf yapılmaktadır. 41. maddeye göre silâhlı kuvvet kullanılmasını gerektirmeyen tedbirler şunlardır:⁸

i) Ekonomik ilişkilerin tamamen veya kısmen kesilmesi⁹; ii) Demiryolu, deniz, hava, posta, telgraf, radyo ve diğer iletişim ve ulaştırma araçlarının tamamen veya kısmen kesilmesi; iii) Siyasî ilişkilerin askıya alınması veya kesilmesi.

Silâhlı kuvvet kullanılmasını gerektirmeyen tedbirlerin neler olabileceği madde 41'de belirtilmesine rağmen, bu tedbirlerin kapsamı hakkında Şart metninde ayrıntılı bir açıklama bulunmamaktadır.¹⁰ Tedbirlerin kapsamı hakkında daha detaylı bilgi sahibi olmanın en iyi yolu, Güvenlik Konseyi'nin 41. maddeye dayanarak aldığı kararları incelemektir.¹¹

B.M. Şartı'nın 42. maddesi ise, 41. maddede gösterilen önlemlerin uygun ya da yeterli olmaması halinde milletlerarası barış ve güvenliğin korunması ve yeniden tesisi için hava, deniz ve kara kuvvetleri aracılığıyla gerekli görülen her türlü önlemin Güvenlik Konseyi tarafından uygulanabileceğini belirtir.¹²

1 KARABULUT, B., "Uluslararası Yaptırımların Hukuksal Bir Analizi", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, Sayı 12, 2007, s.16.

2 FARRALL, J. M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press., 2007, s.6 v.d.

3 KELSEN, H., *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London: Steven&Sons, 1951, s.706.

4 DE WET, E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing 2004, s.182 v.d.

5 SHAW, M. N., *International Law*, (Cambridge: Grotius Publications, 1986), s.4.

6 SAROOSH, D., *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation By The Security Council of Its Chapter VII Powers*, Clarendon Press Oxford, 1999, s.33. Bu kavramların ne anlama geldiği Şart'ta bilerek tanımlanmayarak Güvenlik Konseyi'nin takdirine bırakılmıştır. SİMMA, B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd edn., Oxford University Press, Oxford 2002, s.719.

7 KESKİN, F., "BM ve Kuvvet Kullanma", *Avrasya Dosyası*, Cilt: 8, Sayı: 1, İlkbahar-2002, s.160-161.

8 FARRALL, J. M., *op. cit.*, s.105 v.d. DURAN, H., "Birleşmiş Milletler ve Barışın Korunması", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, 2002, s.130.

9 Ekonomik yaptırım çeşitleri için bkz: TUNG, C, *Cross-Strait Economic Relations in the Era of Globalization: China's Leverage and Taiwan's Vulnerability*, USA 2007, s. 95

10 ATEŞ C., *Birleşmiş Milletlerin Uluslararası Barış ve Güvenliğin Korunmasındaki Rolü*, (Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1997), s.162.

11 41. madde uyarınca alınan yaptırım rejimlerinin ayrıntılı incelemesi için bkz: GOWLLAND-DEBBAS, V.(ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, The Graduate Institute of International Studies, Volume 4, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004, s. 7 vd.

12 BOZKURT, E., *Birleşmiş Milletler Sisteminde Kuvvet Kullanımı -Körfez Krizi Örneği ve Irak'ın Durumu, ABD'ye 11 Eylül 2001 Terörist Saldırıları-*, Ankara, Nobel Yayınevi, Ocak-2003, s.37.

Güvenlik Konseyi Kararlarının İç Hukukta İcrası

Güvenlik Konseyi kararlarının icrası için iç hukuk mekanizmalarını incelerken, birbiri ile ilgili üç hususa dikkat çekmek gerekir. Bunlardan *ilki*, teorik bir husus olan milletlerarası hukuk ve iç hukuk arasındaki geleneksel ilişkiyle ilgilidir. Sorun, milletlerarası teşkilât kararlarının icrasının geleneksel milletlerarası hukuk yükümlülüklerinin icrasından farklı meseleler doğurmasından ve bu bağlamda özellikle Güvenlik Konseyi kararlarından doğan yükümlülüklerin icra edilip edilmeyeceğinden kaynaklanır.

İkinci konu, Güvenlik Konseyi kararlarının etkinliğiyle ilgilidir. Önlemler, hedef aldığı varlığın davranışını değiştirmeyi veya milletlerarası hukuka uygunluğa dönmesini amaçlıyorsa, belirli bir derecede etkin olmalıdır. Bu çerçevede etkinlikten kastedilen, B.M.'nin, kararları kendisinin etkin uygulaması veya hedef devlet veya varlığın davranışlarına etkisi sorunu değil, bu kararların milli hukuklarda etkin uygulanmasıdır. Bahsedilen dar anlamıyla etkinlik, iç hukuk mekanizmalarının varlığı ve niteliğiyle, kararı uygulayan devletin B.M. Şartı uyarınca haiz olduğu diğer yükümlülüklerle uyum içinde, hızlı ve ayrıntılı bir şekilde uygulama gücüyle ilgilidir. Diplomatik ilişkilerin kesilmesi ve tanımama siyaseti gibi bazı zorlayıcı önlemlerin, resmi düzeyde alınması gerekirken¹³ ve teorik olarak bu önlemler iç hukukta uygulama sorunu yaratmazken, zorlayıcı önlemlerin büyük bir çoğunluğunun, devlet içindeki bireylere karşı etkili kılınması gerekir. Bu ise, kararların, iç hukuk düzeni içinde yasama, yürütme, yargı ve idari organlar tarafından her bir devletin kendi anayasal ve hukukî gerekliliklerine göre etkin icrası, uygulanması ve infazına bağlıdır. Kararın hemen icra edilmesi, her zaman etkin olduğu anlamına gelmeyebilir. Kararın bireylere uygulanabilmesi daha ayrıntılı önlemler gerektirdiği için hem hızlı hem de etkin icra, önlem kararlarının iç hukuk düzeniyle tam bütünleştiği devletlerde gerçekleşir.

Üçüncü konu, Güvenlik Konseyi kararlarının incelenmesinde iç hukuktaki mahkemelerin potansiyel rolü¹⁴ ve Güvenlik Konseyi kararlarının anayasal veya

milletlerarası olarak korunan bireysel hakların sınırını hangi ölçüde aştığı ile yani iç hukuk sistemlerinin bakış açısından görüldüğü şekliyle Güvenlik Konseyi kararlarının meşrûluğu ile ilgilidir.

Milletlerarası hukuk kurallarının soyut olarak uygulandığı ve esasen iç hukuk mekanizmaları vasıtasıyla işlediği aşikârdır. Bu nedenle iç hukuk ve milletlerarası hukuk arasındaki ilişki önem taşır.¹⁵ Bu ilişki, iki açıdan sorun yaratır: milletlerarası hukukun iç hukukta uygulanması sorunu ve milletlerarası hukuk ve iç hukuk kuralları arasında doğabilecek ihtilâfların çözülmesi sorunu.

Milletlerarası hukuk ve iç hukuk kuralları arasındaki ihtilâflara, *milletlerarası alanda değinilmesi durumunda*, bu ihtilâflar, hem devlet uygulamasında, hem milletlerarası mahkemelerde milletlerarası hukukun üstünlüğü temelinde çözülmüştür.¹⁶ Devletler, birbirleriyle olan ilişkilerde milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerinin ihlâlini haklı göstermek amacıyla kendi iç hukukunun veya hükümlerinin mazaret olarak öne sürülmesini kabul etmemişlerdir.¹⁷ 1969 tarihli *Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi*¹⁸ de, anayasal veya diğer hukuk kuralı ayırımını yapmadan, andlaşmaların iç hukuka üstünlüğünü kabul eder. (m.27)

Hükümlerinin milletlerarası andlaşmalara üstünlüğünü belirten 103. maddesinden farklı olarak B.M. Şartı, üye devletlerin iç hukukları hususunda suskundur. Devletlerin, milletlerarası yükümlülüklerinden kurtulmak için iç hukuk hükümlerini ileri sürebileceği endişesi, San Fransisko Konferansı'nda da ifade edilmiştir.¹⁹ Ancak, bir devlet, milletlerarası hukuk uyarınca, Güvenlik Konseyi kararlarını icra etmemek için kendi iç hukukuna başvuramaz. Dolayısıyla Şart'ın 25. maddesi uyarınca Güvenlik Konseyi'nin zorlayıcı kararlarının icra edilmemesi, milletlerarası hukuk uyarınca devletin sorumluluğuna yol açan Şart yükümlülüğü ihlâli olarak görülebilir. Fakat iç hukuk açısından bakıldığında, farklı bir görünüş olabilir. Andlaşmadan doğan yükümlülüklerin iyi niyetle yerine getirilmesi

15 Geniş inceleme için bkz: TOLUNER, S., *Milletlerarası Hukuk İle İç Hukuk Arasındaki İlişkiler*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1973.

16 GÜNEL, R. V., *Aslan Gündüz, Milletlerarası Hukuk, Konu Anlatımı, Temel Belgeler, Örnek Kararlar*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, İstanbul 2013, s. 37.

17 MALANCZUK, P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Seventh Revised Edition, Taylor & Francis e-Library, 2002, s.64.

18 GÜNEL, R. V., *op. cit.*, s. 66.

19 BEDJAOÛIX, M., *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of Its Acts*, Kluwer, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, s.10.

13 Resmi düzeyde alınması gereken önlemlere, üye devletlerce genellikle uyulur. Meselâ, tanımaktan kaçınma, Güvenlik Konseyi tarafından geçersiz ve yasadışı olduğu ilân edilen eylemler veya durumlar gibi.

14 Bu konuda detay için bkz: HERDEGEN, M., "Review of the Security Council by National Courts: A Constitutional Perspective", *Review of the Security Council by Member States*, edited by DE WET, E., NOLLKAEMPER, A., Dijkstra, P., Antwerp, Oxford, New York 2003, Chapter VI, s.77-84.

ve sonuç olarak buna uyulmaması durumunda devletin sorumlu olması yükümlünün açık olarak milletlerarası hukukun konusu olmasının aksine, devletlerin milletlerarası hukuku kendi hukuk sistemlerine dahil ettiği mekanizmalar, milletlerarası hukukça büyük ölçüde iç hukukun düzenlemesine bırakılmıştır.

İç hukuk sistemi, yapısal olarak karmaşıktır ve milletlerarası kuralların uygulanmasından sorumlu çeşitli organlar vardır. Ayrıca, iç hukuk ve milletlerarası hukuk arasındaki ihtilâflar mahkemenin hukukuna göre ele alınır; kendi kuralları ile bağlı olan iç hukuktaki mahkemeler, her zaman milletlerarası hukukun üstünlüğünü kabul etmemektedir ve dolayısıyla sonuçlar, milli sistemde milletlerarası hukuka verilen konuma göre değişecektir.

Güvenlik Konseyi kararlarının uygulanmasında devletlerin kendi takdirinde olan çok farklı araçlar olduğu görülür. Bu araçlar, basitçe şu şekilde sınıflandırılabilir: *Zorlayıcı önlemler doğrudan ilgili önceden mevcut bir mevzuat; doğrudan önlemler için tasarlanmamış önceden mevcut bir mevzuat ve özel zorlayıcı önlem kararları ve durumlarını karşılayan geçici (ad hoc) mevzuat.*

Bunlardan en etkili olan icra mekanizmasının hangisi olduğu sorulursa, B.M. Yetki Yasası, en uygun icra yöntemidir ve özellikle dualist devletler açısından önem taşır. Bu yasalar, *ex post facto*, yani olay meydana geldikten sonra çıkarılan mevzuatın aksine, kararların icrasında hızlilik ve detaylandırma sağlarlar. Açık ve saydam bir hukukî temel oluştururlar. Güvenlik Konseyi kararlarının doğrudan icra niteliği genel olarak kabul edilmediğinden, her zaman açıkça yazılmayabilse de, genellikle anayasalarda öngörülen mekanizmalar vasıtasıyla iç hukuktaki icra tedbirlerinin kabulünü gerektirir.

B.M. Şartı'nın 25. maddesi uyarınca Güvenlik Konseyi kararlarının icrasına açıkça yetkili kılan çerçeve yasa olarak kabul edilen genel kuralın varlığı, ister dualist ister monist olsun ilgili devletin durumuna göre önlemlerin etkinliği açısından gerekli olduğu için otomatik ve hızlı riayeti sağlamak amacıyla ilk bakışta gerekli olarak gözüktür.²⁰ Güney Rodezya deneyimi²¹,

20 WALLENSTEEN, P., STAİBANOS, C., **International Sanctions between Words and Wars in the Global Systems**, Rutledge, London and New York, 2005, s.58.

21 Güvenlik Konseyi'nin B.M. tarihinde Şart'ın VII. Bölüm, 41. maddesi uyarınca zorlayıcı yetkisini kullanarak aldığı ilk zorlayıcı ekonomik, mali ve diplomatik yaptırım örneğidir. Konuya dair geniş bilgi için bkz: GOWLLAND-DEBBAS, V., **Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Action in The Question Southern Rhodesia**, Kluwer, Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

iç hukukta bir B.M. Yetki Yasası mevcut olduğunda, Güvenlik Konseyi'nce yaptırım kararının kabulü ile iç hukukta icrası arasındaki zaman sürecinin kıaldığını gösterir.²² Ayrıca, Güvenlik Konseyi'nin aldığı ekonomik ve mali zorlayıcı önlemler, bireylerin durumuna, anayasal olarak korunan mal varlığı haklarına ve sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerle müdahale ederek kaçınılmaz şekilde etkileyebileceği için, şeffaflığın sağlanması ve iç hukuktaki mahkemelerde karşı çıkılmasını önlemek amacıyla uygun yetki yasalarının çıkarılması gerekir. Ancak, yasa çıkarma yolunu sadece birkaç devlet uygulamıştır.

Milletler Cemiyeti döneminde Misak'ın 16'ncı maddesi uyarınca Genel Kurulun kabul ettiği kararların icrasının gecikmesinin önlenmesi için önceden genel bir mevzuatın kabulüne ihtiyacı vurgulayan öneri²³, yalnızca iki devlet (Fransa ve Çekoslovakya) tarafından kabul edilmiş ve sonuçta İtalya'nın 1935-36'da Etiyopya'ya saldırması üzerine ona karşı tedbir alınmasında hiçbir mevzuata dayanılmamıştır. Yine 1935'te Cemiyet tarafından kurulan bir Komite, bu meselenin herbir devletin münhasır yetkisine giren bir mesele olduğunu kabul ederken, üye devletlere ilgili önlemleri almaları yükümlünü hatırlatmıştır.²⁴ Sonuçta, 10 devlet, Cemiyet Misakı'nın 16'ncı maddesinin uygulanması için sürekli genel mevzuat, yedi devlet ise yürütmeye o olaya özgü önlemlerin özel uygulaması için yetki veren geçici mevzuat çıkarmıştır.²⁵

B.M.'nin kurulmasından itibaren ise, bu konuda çok az bir ilerleme kaydedilmiştir. Sadece az sayıda devlet, Güvenlik Konseyi'nin 41'inci maddesinin yükümü uyarınca gelecekte alınacak zorlayıcı tedbirleri icra etmek üzere yürütme organını açıkça yetkilendiren daimi bir mevzuatı kabul etmiştir.²⁶ Bunların arasında ABD (*United Nations Participation Act 1945*)²⁷, Birleşik Krallık (*United Nations Act 1946*)²⁸ da vardır. Devletlerin çoğunluğu, bu mevzuatın, B.M. üyeliğine otomatik olarak eşlik ettiğini düşünmemektedir.

22 GOWLLAND-DEBBAS, V.(ed.), **op.cit.**, s. 41.

23 <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-24-257-CP-200-3.pdf>. (13.05. 2013)

24 Resolution adopted by the Co-ordination Committee on October 16, 1935, **The American Journal of International Law**, Vol. 30, No. 1, Supplement: Official Documents (Jan., 1936), s.41-42.

25 GOWLLAND-DEBBAS, V., **Collective Responses ...**, **op.cit.**, s.584.

26 LOWENFELD, A. F., **International Economic Law**, Oxford University Press, 2008, s.856.

27 http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad031.asp. (19.06.2013). §5.

28 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/45>. (19.06.2013). 1946 Chapter 45 9 and 10 Geo 6.

B.M. Yetki Yasası bulunmayan yerlerde, belirli yaptırım rejimlerine ilişkin *ex post facto*, yani olay meydana geldikten sonra çıkarılan mevzuat önemli rol oynar. Ancak, bu çerçevede, öncelikle birçok Güvenlik Konseyi kararının yenilikçi niteliğine ve özellikle vergi, gümrük veya mali ilişkilere dair önceden mevcut mevzuatı aşan kapsamına işaret etmek gerekir. İkinci olarak Güvenlik Konseyi kararının icrasının, özel olarak bu amaç için tasarlanan mevzuata dayandırılması, önlemin icrasının gelişmesine yardım eder. *Özel zorlayıcı önlem kararları ve durumlarını karşılayan ad hoc (özel) mevzuatların tercihi, kararın icrasında önemli gecikmelere yol açabilir.*

VII'inci Bölüm uyarınca alınan zorlayıcı ekonomik önlemlerin ilki olan Güney Rodezya örneği²⁹, kararların iç hukuktaki icrası açısından bir dönüm noktası oluşturur. Ayrıntılı zorlayıcı önlem mevzuatı olmamasına rağmen, devletler yaptırım kararlarını önce *ad hoc* mevzuat çıkararak uygulamıştır. 1965-71 dönemi yeni yasaların gelişimi açısından şekillendirici bir süreç olmuştur. Finlandiya³⁰ ve İsveç³¹, yasa çıkarmıştır. Bunu Danimarka³², Norveç³³, Kanada³⁴ izlemiştir.

1990'larda da yeni gelişmeler meydana gelmiştir. Güvenlik Konseyi'nin yeniden harekete geçmesiyle, VI'inci Bölüm uyarınca alınan zorlayıcı önlem kararları katlanarak artmıştır.³⁵ Avrupa devletlerinin bölge-

sel bütünleşme sürecine katılımı ve Avrupa Birliği'nin genişlemesi, Avrupa Birliği çerçevesinde alınan önlemlerin millî düzlemde icrasının eşgüdümünün artmasını gerektirmiştir.³⁶ Güvenlik Konseyi'nce alınan milletlerarası ceza mahkemeleri gibi yenilikçi tedbirlerin karşılanmasında veya Avrupa Birliği'nin yetkisine girmeyen cezai zorlayıcı önlemler ve silah ticaretinin kontrolü gibi konuların kapsanmasında yaptırım kararlarının iç hukukta uygulanmasına dair mevzuat gereklidir. Doğu Avrupada pazar ekonomisine geçiş, Namibya ve Güney Afrika'da demokratik anayasaların kabulü gibi bazı bölgelerdeki siyasî ve anayasal gelişmeler, zorlayıcı önlemlerin icrasında yeni bir yaklaşımı gerekli kılmıştır. Bunun üzerine İsveç, Fransa ve Belçika, mevzuatlarında değişiklikler yapmışlardır. Polonya, hızlı izleme tedbirleri dahil geçici ama yeterli tedbirler kararlaştırmıştır. Güney Afrika'da ise, çerçeve yasa yürürlüğe girmemiştir.

Güvenlik Konseyi kararları, devletlere icra yöntemlerini seçme imkânı verir. Dolayısıyla Güvenlik Konseyi'nin bağlayıcı karar alması ve bu kararın devletlerce uygulanması arasında önemli bir zaman aralığı olacaktır. Ekonomik önlemlerin etkinliğinin büyük ölçüde uygulama hızına bağlı olmasına karşın, kararın iç hukukta etkin kılınması için kayda değer bir yavaşlık söz konusu olabilir. Bu gecikmenin sebebi, öncelikle yasa çıkarılmasında ve/veya önlemlerin yürürlüğe girmesinde bulunabilir. Ayrıca Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanabilen bir kurala dönüştürülmesi süreci, meselâ, zaman, yer ve kişi bakımından faaliyet alanını daraltarak, daha az ayrıntılı hale getirmek ve kapsam ile uygulamasında yeni istisnalar getirmek suretiyle kararların içeriğinin ve kapsamının değişmesiyle sonuçlanabilir.

Güvenlik Konseyi yaptırım kararlarının iç hukukta icrası açısından anayasal dayanak olarak yeni yapılan anayasalarda, milletlerarası teşkilâtlarla ilgili atf bulunabilir. Avrupada, söz konusu atf, esas itibarıyla yetki devretmek veya yasama, yürütme ve yargı görevine sınırlama koymak amacıyla Avrupa Topluluğu (AT)'nin kurulmasını takiben başlamıştır.³⁷ Aynı zamanda Avrupa Birliği (AB)'ne katılmalarına müsaade

29 UN.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/227/55/IMG/NR022755.pdf?OpenElement (13. 03.2013).

30 *Act on the Enforcement of Certain Obligations of Finland as a Member of the United Nations and of the European Union*, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1967/en19670659.pdf>. (09. 04. 2013)

31 DE WET, E., NOLLKAEMPER, A., DÏJKSTRA, P., *op. cit.*, s.85.

32 *Act number 156 of 10 May 1967 on Certain Measures according to the Charter of the United Nations*, Royal Danish Ministry Of Foreign Affairs, Report By Denmark On the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, 2008, s.7.

33 Section 1 of the Act of 7 June 1968 relating to the implementation of mandatory decisions of the Security Council, <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19680607-004-eng.pdf> (19.07.2013);http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/un_sanctions/Norway%20UN%20Sanctions%2006%20E.pdf. (19. 06.2013)

34 *Consolidated Acts: United Nations Act, Revised Statutes of Canada* (R.S.C.), 1985, c.U-2.

35 WALLENSTEEN, P., JOHANSSON, P., *Security Council Decisions in Perspective*, MALONE, D. (ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Lynnee Publishers 2004, s.18. JOHANSSON, P., *Equivocal Resolve? Toward a Definition of Chapter VII Resolutions*, *Umea Working Papers in Peace and Conflict Studies*, no 7, 2008, s.3.

36 Müstakil olarak AB'ye ait veya bağlayıcı B.M. Güvenlik Konseyi kararlarına dayanan yaptırımlar, AB tarafından son yıllarda sıklıkla uygulanmaktadır. Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası çerçevesinde kabul edilen sınırlayıcı önlemlere dair AB uygulaması düzenlemelerine genel bakış için bkz: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf (09. 07. 2013).

37 BİLGİN, A.R. - KARAKAS, H., *ABD ve AB'ye Üye Ülkelerin Anayasalarında Egemenlik Kavramı*, T.B.M.M. Araştırma Merkezi, Ekim 2011.

etmek amacıyla Doğu Avrupadaki yeni anayasalara da hüküm konulmuştur. Meselâ, 1997 Polonya Anayasası³⁸ ve 2001 Çek Cumhuriyeti Anayasası'na³⁹ yapılan AB değişikliği gibi. Gerçi AB, bireylerin iç hukuktaki mahkemelere başvurabileceği doğrudan uygulanabilir hükümleri olan açıkça farklı milli-üstü bir hukuk düzeni⁴⁰ tesis etmiştir. Arjantin Anayasası'nda olduğu gibi, milli-üstü teşkilâtlarca çıkarılan "ikincil kurallara" yapılan atıf, yalnızca bütünleşme (entegrasyon) andlaşmalarını ilgilendirir. Böyle bir anayasal ifade, ne olağan kuralların üzerinde bir güç oluşturan ve ne de özel bir kategori biçimlendiren başka milletlerarası teşkilâtların kararları için bahşedilmiş değildir.⁴¹

Ancak, Fransız Anayasası'nın başlangıç kısmında belirtildiği gibi⁴² devletin egemenliğine getirilen sınırlamalar, teşkilâtların ve barışın muhafazasında gerekli olabileceği için, Belçika'daki gibi andlaşmayla teşkilâta özel yetki devri⁴³, milletlerarası ceza mahkemeleri ile işbirliği dahil Güvenlik Konseyi kararlarının zorla uygulanması hususlarına da uygulanabilir olarak yorumlanmıştır veya yorumlanabilir.

Uygulamada, her zaman net bir dualist, monist ayırımı yapılamayabilir. Hükümetlerin kendisi de, iç hukuk sistemlerindeki durum hakkında açık olmayabilir. Çoğu zaman yıllar içinde değişebilen anayasal uygulama sebebiyle bu durumun, anayasa hükümlerinin

basit bir analizi ile belirlenmesi zor olabilir. Milletlerarası alandaki önemli statüsüne rağmen, 41'inci madde altında kabul edilen Güvenlik Konseyi'nin zorlayıcı önlem kararları, doğrudan icra edilemeyen andlaşma yükümlülükleri arasında özümsemmiştir.⁴⁴ Bugün, Şart uyarınca "ikincil yükümlülük" olarak görülen bu yükümlülüklerin, Güvenlik Konseyi'nin zorlayıcı kararlarını da kapsadığı hususunda çok az tartışma vardır.

21 Nisan 1995 tarihli Alman Federal Mahkemesi kararı⁴⁵, B.M. Şartı VII. Bölüm uyarınca alınan ekonomik önlemlerin, üye devletlerdeki bireyler üzerinde doğrudan etkisinin olmayacağını, yalnızca devletlerin kendisini bağlayacağını belirtmiştir.

Bu durum, tartışmasız değildir ve mahkemelerin, bir Güvenlik Konseyi kararı hükümlerinin, iç hukukta icra yasası olmasa bile, akdi yükümlülükler üzerinde doğurabileceği doğrudan sonuçlar açısından bireylerin hukukî durumunu etkileyebileceği olgusunu nadiyen de olsa gözönüne aldığı durumlar vardır. Meselâ Belçika'da, Güvenlik Konseyi'nin bazı kararlarının doğrudan icra edilebilir olduğunu belirten durumlar vardır.⁴⁶ Fransız mahkemelerinin, Birleşmiş Milletler kararlarının doğrudan uygulanabilirliği konusundaki geleneksel tavrı, genelde sadece üye devletlere atıfta bulunmaları ve Fransız hukukunda doğrudan etkiye sahip olmadıkları yönündedir. Fakat, millî mahkemelerde bağımsız olarak Güvenlik Konseyi kararlarının dikkate alınabileceği bir durum doğabilir ve belirli hukukî sonuçlara sahip olduğu göz önüne alınabilir. Meselâ iç hukukta icra önlemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın özel taraflar arasındaki sözleşme bağlantıları hususunda bu durum gerçekleşebilir. Söz konusu durum, üç önemli davada gündeme gelmiştir.⁴⁷ Fransız mahkemeleri, bu davalarda bireylerin, bazı sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini yerine

38 Polonya Anayasası, m.90, İngilizce metin için bkz: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16683/preview> (28.03.2013).

39 Çek Anayasası, m.10a, [http://legislationline.org/download/action/download/id/1586/file/b525fba0a0ffcf188d5453679804.htm/preview\(28.03.2013\)](http://legislationline.org/download/action/download/id/1586/file/b525fba0a0ffcf188d5453679804.htm/preview(28.03.2013))

40 B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının Tüzük olarak AB hukukuna aktarılması ile bağlayıcı olan kararlar, bütün üye devletlerde doğrudan uygulanabilir hale gelir. AB'nin Güvenlik Konseyi yaptırım kararlarının -özellikle ekonomik yaptırım- uygulanmasına dair yetkisinin esası, AT Andlaşması, m.60 ve AB Andlaşması, m.301'dir. Bu maddelerin Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma'daki karşılığı sırasıyla m.75 ve m.215'tir. Bu hükümler uyarınca kabul edilen AT düzenlemeleri, Güvenlik Konseyi yaptırım kararlarıyla açıkça bağlantısı olmasa bile Güvenlik Konseyi yaptırımlarının AB üye devletlerince icrası için hukukî bir dayanak olarak büyük ölçüde yeterli olmuştur. **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara 2011.

41 ERADES, L. (ed. by FITZMAURICE M. and ŞINTERMAN, C.), **Interactions between International and Municipal Law - A Comparative Case Law Study** (The Hague, TMC Asser Instituut, 1993), s.38, Çek Anayasası, Chapter IV, Powers of Congress, http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html#title1firstdivisionch2 (27.03.2013), m.22.

42 1946 CONST. pmb1, ¶¶ 14, 15. NEUMAN, G. L., "The Brakes that Failed: Constitutional Restriction of International Agreements in France", 45 **Cornell International Law Journal** 265-266 (2012).

43 Belçika Anayasası, m.34. BİLGİN, A.R. - KARAKAS, H. , **ABD ve AB'ye Üye Ülkelerin Anayasalarında Egemenlik Kavramı**, T.B.M.M. Araştırma Merkezi, Ekim 2011, s.5.

44 FURUYA, S., "Legal Effect of Rules of the International Criminal Tribunals and Court upon Individuals", XLVII **Netherlands International Law Review** (2000/2) 116. Doğrudan uygulanabilirlik ile ilgili bkz: BURGENTHAL, T., "Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law", 235 **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International** (1992) 307-397. PAZARCI, H., "Türk Dış Politikası ve Hukuk", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 7, No:2 (Bahar: 2008), s.127.

45 GOWLLAND-DEBBAS, V.(ed.), **op.cit.**, s. 255.

46 Kararlar için bkz: GOWLLAND-DEBBAS, V.(ed.), **op.cit.**, s. 114-115.

47 Güvenlik Konseyi kararı doğrultusunda, seyahati iptal edilen bir yolcunun bir tur operatörünü dava etmesi; Güvenlik Konseyi kararı neticesinde Fransız hükümetinin Yugoslav uçaklarının Fransız hava sahasında uçuşunu yasaklaması üzerine Yugoslavya Hava Yolları'nın bir çalışanını işten çıkarması üzerine açılan dava; Körfez krizinden önce bir Fransız şirketinin Irak Savunma Bakanlığı ile yaptığı sözleşme uyarınca yükümlülüğünü yerine getirmesine rağmen ödemenin yapılmamasına ilişkin dava gibi.

getirememesini, Konsey kararlarının doğrudan icra edilebilirliğinden çok, *force majeure* (mücbir sebep) esasına dayanarak haklı çıkarmasını kabul etmiştir.⁴⁸

Ancak, iki Milletlerarası Ceza Mahkemesi'nce, verilen kararın üye devletlerde doğrudan etkisinin olacağı ileri sürülse de, üye devletlerin, icra önlemlerinin sonradan iç hukukta kabul edilmesini gerekli gören uygulaması bu görüşten yana olmamıştır.⁴⁹

Yukarıda anlatılan bu bilgiler ışığında şu hususların altını çizmek gerekir:Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta doğrudan icra niteliği genel olarak kabul edilmediğinden, her zaman açıkça yazılmayabilse de genellikle anayasalarda öngörülen mekanizmalar vasıtasıyla iç hukukta icra tedbirlerinin kabulünü gerektirir. Güvenlik Konseyi kararları, devletlere icra yöntemlerini takdir imkânı verir. Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanmasında devletlerin kendi takdirinde bulunan çok farklı yöntemler olduğu görülür. Bu araçlar, basitçe şu şekilde sınıflandırılabilir: *Zorlayıcı önlemlerle doğrudan ilgili önceden mevcut bir mevzuat; önlemler için tasarlanmamış önceden mevcut bir mevzuat ve özel zorlayıcı önlem kararları ve durumlarını karşılayan ad hoc mevzuat*. Bunlardan en etkili olan icra mekanizmasının hangisi olduğu sorulursa, B.M. Yetki Yasası çıkarılması, en uygun icra yöntemidir. Güvenlik Konseyi'nin aldığı ekonomik ve mali zorlayıcı önlemlerin, anayasal olarak korunan mal varlığı haklarına ve sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerle müdahale etmek suretiyle bireylerin durumunu kaçınılmaz şekilde etkileyebileceği olgusu, şeffaflığın sağlanması ve iç hukuktaki mahkemelerde karşı çıkılmasını önlemek amacıyla uygun yetki yasalarının çıkarılması gerektiği anlamına gelir.

Türk Hukukunda Durum

Milletlerarası hukuk kurallarının iç hukukta hüküm doğurması hususunda, Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca Türkiye'de usulüne uygun biçimde yürürlüğe konulan anlaşmaların "*kanun hükmünde*" olması öngörüldüğü için doğrudan uygulanır nitelikli anlaşma hükümlerinin Türkiye'de idare tarafından uygulanması gerekmektedir. Ancak, Türkiye'nin taraf olmasına rağmen doğrudan uygulanabilir nitelikte olmayan anlaşma hükümlerinin Türkiye'de uygu-

lanması için bunların iç hukukumuza sokulması gerekmektedir. Bu anlamda örneğin, B.M. Şartı'nın 25. maddesinde Teşkilât üyelerinin Güvenlik Konseyi'nin bağlayıcı kararlarını kabul ettikleri ve uygulayacağı öngörülmesine rağmen bunların her bir devletin iç hukukuna sokulması gereklidir.⁵⁰ Bu gereklilik, anlaşmaları uygulama görevinin olağan olarak hükümete düşmesi nedeniyle her bir devletin hükümetinin düzenleyeceği yollarla yerine getirilmektedir.

Kimi devletler Güvenlik Konseyi'nin bağlayıcı kararlarının uygulanması yetkisini genel bir yasa ile hükümetlerine verirken, Türkiye gibi kimi devletler de her olayda durumu değerlendirerek gerekli kararları almayı uygun görmektedir.⁵¹ Türkiye'nin bu çerçevede aldığı önemli bir önlem, Güvenlik Konseyi'nin 6.8.1990 tarihinde aldığı 661 sayılı bağlayıcı kararlarla Irak'a her türlü mal alış-veriş ve geçişinin yasaklanmasını yürürlüğe koymasıdır.⁵²

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin terörizmin finansmanının önlenmesine yönelik bağlayıcı nite-

50 PAZARCI, H., "Türk Dış Politikası ve Hukuk", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 7, No:2 (Bahar: 2008), s.127.

51 Örneğin, B.M. Güvenlik Konseyi'nin Güney Rodezya'ya ilişkin olarak aldığı ekonomik yaptırım kararları için Bakanlar Kurulu Kararnameleri (RG. 04.04.1967 - 12564; RG. 04.12.1968 - 13068) çıkartılırken, Eski Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti'ne ilişkin 757 (1992) sayılı yaptırım kararı hakkında Dışişleri Bakanlığı bir genelge yayınlamıştır (RG. 02.06.1992- 21246). Konsey'in Eski Yugoslavya Ülkesinde 1.1.1991 tarihinden itibaren işlenen belirli suçları kovuşturmak için uluslararası mahkeme kurulmasına ilişkin 827 (1993) sayılı Kararına dayanarak Eski Yugoslavya'da İşlenen Bazı Suçların Kovuşturulması Hakkında Kanun kabul edilmiştir (R.G. 01.07.2003- 25155).

52 PAZARCI, H., *ibid.*, s.128. (Böyle bir karar, Resmi Gazetede bulunmamıştır.) Dışişleri Bakanı Ali Bozer'in Meclis'te genel görüşme önergesinin öngörüşmelerindeki cevabi konuşmasında ekonomik tedbirlerin uygulandığı belirtilmektedir. "Türkiye, Birleşmiş Milletlerin kurucu üyesidir. Birleşmiş Milletlerin üzerine bina edildiği ilkelere gönülden inanmış ve bunları daima savunagelmıştır. Bu ilkeleri titizlikle uygulayan Türkiye, 661 sayılı Kararın öngördüğü zorunlu yaptırımları uygulamaya koymayı da tabii addetmiştir. 661 sayılı Kararda öngörülen yaptırımların icrası, Birleşmiş Milletler üyesi bütün ülkeler için zorunlu bir mahiyet taşımaktadır; bunu bir kez daha huzurlarımızda vurgulamak istiyorum. Bu suretle, Irak'a ekonomik yaptırımlar uygulanmış ve Yumurtalık'tan yüklemeye işleminin durdurulması kararı alınmıştır. Bu karar Irak'a iletmiştir. Müteakiben Irak, ham petrol pompalamasını durdurmuştur." Bkz: (T. B. M. M. *Tutanak Dergisi*, Dönem: 18, Cilt: 46, Yasama Yılı: 3, 126'ncı Birleşim, 12. 8. 1990, s.431. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c046/tbmm18046126.pdf> (17.06. 2013). Ayrıca KARABULUT, B., *op. cit.*, s.24.

48 GUILLAUME G., "L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des Etats des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII de la Charte", 50 *Revue Internationale De Droit Comparé* (1998), 539-49, s. 546. GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.), *op.cit.*, s. 222-223.

49 FURUYA, S., *op. cit.*, s.144.

likteki 1267 ve 1373 sayılı kararları doğrultusunda⁵³ Türkiye'nin, terörizmin finansmanına destek sağlayan kişi ve kuruluşların faaliyetlerine engel olması amacıyla, Bakanlar Kurulu kararıyla listeler yayımlanmış ve listelerde adı geçen kişilerin Türkiye'deki mal varlıklarının idari bir kararla dondurulmuştur. Süreç şu şekilde işlemektedir: Dışişleri Bakanlığı'nın konu ile ilgili yazısı üzerine ve buna istinaden Bakanlar Kurulu, aralarında Yasin Kadı'nın da bulunduğu, ekli listede yer alan terör örgütleri, kişi ve kuruluşların Türkiye'de bulunan bankalar ve diğer mali kurumlar ile gerçek ve tüzel kişiler nezdindeki kiralık kasa mevcutları da dahil olmak üzere tüm mal varlıkları ile ilgili her türlü işlemin Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlanmasını kararlaştırmaktadır. Aynı yolla bu listeye ilâveler yapılmakta veya listeden kişi ve kuruluşlar çıkarılabilmektedir. Bugüne kadar bu alanda, bir dizi BKK çıkarıldığı bilinmektedir.⁵⁴

Bu süreç ve belirleme, tamamen Dışişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu'nun takdirine bağlı idari bir tasarruf olup, kamusal denetime açık değildir. Ancak bu idari tasarruf, idari bir işleme bağlı olduğu için buna karşı

53 Terör ve terörizmin finansmanı ile ilgili bu kararlar, genellikle bazı terör örgütlerini veya teröristlere yönelik olmak üzere bu örgütlerle bağlantılı olan kişi ve kuruluşların mal varlıklarının dondurulmasına ilişkin düzenlemeleri içermekte ve bu konuda devletleri iş birliğine çağırılmaktadır. Bu kararların önemlileri, 1267 ve 1373 sayılı kararlardır. Karar metinleri için bkz: (S/RES/1267(1999)), [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\);](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999);) (S/RES/1373 (2001)), [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\).](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001).) (09.07.2013)

1267 sayılı Kararla terörizme finansal destek sağlayan kişi ve örgütlerin listesi belirlenerek, B.M. üyesi devletlere bu listede yer alan kişi ya da terör örgütlerinin mal varlıklarının dondurulması yükümlülüğü getirilmektedir. 1373 sayılı Kararla terörizmin finansmanının, Sözleşmede yapılan tanım çerçevesinde taraf ülkelere suç hâline getirilmesi, terörizmi finanse eden gerçek ve tüzel kişilere ait mal varlıkları ile terörizmin finansal kaynaklarının dondurulması ve terör örgütlerine her türlü desteğin kesilmesi ve uluslararası iş birliğinin sağlanması istenmektedir.

54 RG. 30.12.2001 - 24626; RG. 19. 06. 2002 - 24790; RG. 16.11.2002 - 24938; RG. 12.04.2003 - 25077; RG. 07.05.2006 - 26161; RG. 14.02.2007 - 26434; RG. 06.02.2008 - 26779; RG. 02.07.2011 - 27982; RG. 27.08.2011 - 28038; RG. 04.02.2012 - 28194; RG. 19.10.2012 - 28446. 11 Eylül olayından sonra alınan ilk karar 22.12.2001 tarihinde olmak üzere 2002/4896 Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin, Terör Örgütlerinin ve Terörizmi Finanse Eden Kişi ve Kuruluşların Mal Varlıklarının Dondurulmasına İlişkin Kararlarının Uygulanması Hakkındaki 2001/3483 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) nın Ekinde Yapılan Bazı İlâve ve Eksiltmeler Hakkında Karar, RG. 16.11.2002- 24938'dir.

Danıştay'da iptal davası açılabilir. Dolayısıyla yargısal bir denetim mevcut olmuştur.

Yukarıda belirtilen BKK'dan biri, idari yargıya taşınmıştır. 22/12/2001 tarih ve 2001/3483 sayılı BKK'nın iptali talebiyle dava açılması üzerine Danıştay 10. Dairesi, verdiği kararda⁵⁵ Güvenlik Konseyi'nin aldığı bütün kararların birbiri ile aynı derecede hukukî etkiye sahip olup olmadığı, alınan kararların B.M. Şartı'nın hangi bölümleri uyarınca alındığı veya B.M. Şartı'nın farklı bölümlerine göre alınan kararlar arasında hukukî etki bakımından bir fark olup olmayacağı hakkında bir değerlendirmeye girmemiştir.

10. Daire, sadece B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta doğrudan uygulanamayacağı, uygulanırsa bile bunun Anayasamız ve mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda uygulanacağı kanaatine varmıştır.⁵⁶ Ancak, bu kanaati destekleyecek herhangi bir hukukî düzenleme mevcut olmadığı gibi, Güvenlik Konseyi'nin bütün kararlarının da aynı hukukî etkiye sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.

Ayrıca hem 10. Daire'de hem de İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nda görüş açıklayan Danıştay Savcısı, "B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının Türk hukuk sistemi açısından kanun hükmünde kabul edilmesi gerektiği" görüşünü savunmuştur. Bu görüşe tek dayanak olarak ise, B.M. Şartı'nın 25. maddesindeki çerçeve hükmü göstermiştir.

Burada hatırlanması gereken husus, Güvenlik Konseyi'nin, B.M. Şartı'nın farklı bölümlerine göre karar alabilmesidir. Ayrıca, ülkemizin temel dış politika yaklaşımlarına aykırı Güvenlik Konseyi kararlarının

55 04.07.2006 günlü, E:2002/984, K:2006/4795 sayılı karar. Danıştay 10. Dairesi; "B.M. Güvenlik Konseyi'nin 1267 sayılı kararı ile Taliban ve El Kaide Yaptırım Komitesi adında bir komite kurulduğu, bu Komitece Taliban ve El Kaide örgütleri ile ilişkili kişilerin listesinin hazırlandığını, bu listenin Komite tarafından güncellendiğini, davacının da bu listede yer alması nedeniyle mal varlığının dondurulduğu, B.M. Şartı 25. maddenin Konsey kararlarının üye devletlerce uygulama biçimini düzenlemediği, bu kararların doğrudan uygulanacağı yolunda bir hüküm içermediği, 1373 sayılı kararın üye devlet iç hukuklarında ilgili fiillerin suç hâline getirilmesini ve terörizme dair anlaşmalara taraf olunmasını istediğini belirterek BKK'nın ilgilie ilişkin kısmının iptaline" karar vermiştir. Bkz: **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 22/2/2007 tarih ve E:2006/2824, K: 2007/115 sayılı karar.** Danışma Kararları ve İdari Uyuşmazlıklara İlişkin Kararlar, <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf> (19.07.2013), s.70.

56 <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf> (19.07.2013), s.74-75.

halen yürürlükte olduğu (örneğin Kıbrıs sorunu ile ilgili kararlar) gözönüne alındığında, bu tür bir anlayışın olumsuz sonuçlar doğurması söz konusu olabilir.⁵⁷

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun kararı⁵⁸ da konu ile ilgili yeterli saptamalar içermektedir. Kurul kararının büyük bir kısmı, temyize başvuran idarelerin daha sonra temyiz talebinden vazgeçmeleri üzerine, idari yargıda feragatin hangi hallerde mümkün olup olmadığı ile ilgilidir. Güvenlik Konseyi kararları açısından ise, özellikle VII. Bölüm üzerinde kısmen durulmuştur. Kurul, bu tür kararların B.M. üyesi devletler yönünden bağlayıcı nitelik taşıdığını vurgulamış ve üye ülkelerin bu yükümlülüğü yerine getirmek için iç hukuklarında ayrıca yasal bir düzenleme aranmasına gerek olmadığına karar vermiştir. Bu doğrultuda, Güvenlik Konseyi'nce belirlenen zorlayıcı önlemlerin uygulamaya konulması hususunda Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğunu ifade etmiştir. Ancak ne yazık ki, Kurul kararında da bu görüşlere destek olacak yeterli hukukî dayanak bulunmamaktadır.

Milletlerarası uygulamada gittikçe ağırlık kazanan bir yöntem olan B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanmasının şartları ve buna ilişkin usul, ülkemiz hukuk sisteminde henüz tam manasıyla düzenlenmemiş bir alandır. Bu nedenle Danıştay'ın ilgili Dairesi ile temyiz merci olan İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun birbirine zıt kararları gibi kararların ileride de karşımıza çıkması kuvvetle muhtemel olduğundan B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanmasına dair dikkatle düzenlenmesi gerekli olan bir usule ihtiyaç vardır.

Dolayısıyla Danıştay İdari Dava Daireleri'nin kararında da belirtildiği üzere Güvenlik Konseyi'nce alınan zorlayıcı önlemlerin uygulanmasında, üye ülke olarak T.C. Hükümeti'ne düşen görev, bu önlemlerin T.C. sınırları içinde yürürlüğe koymak ve uygulanır hale getirmektir.⁵⁹ Birbirine zıt durumların doğmasının engellenmesi için yapılması gereken, Güvenlik

Konseyi kararlarının hukuk sistemimize aktarılmasını, B.M. Güvenlik Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanmasının şartlarını, yargı organlarının milletlerarası hukuka aykırı olabilecek kararları sorgulama haklarının olup olmadığını ve buna ilişkin usulün hukuksal çerçeve içerisine alınmasını sağlayacak yasal bir düzenleme yapılmasıdır⁶⁰.

7 Şubat 2013'te, B.M. Güvenlik Konseyi'nin kanun kapsamındaki terör ve terörizmin finansmanı ile mücadeleyle ilişkin kararlarının uygulanması ile terörizmin finansmanı suçunun düzenlenmesi ve terörizmin finansmanının önlenmesi amacıyla malvarlığının dondurulmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi için *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun* ve Mayıs ayında da *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun'un Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* kabul edilmiştir.⁶¹ Söz konusu düzenlemeler uyarınca B.M. Güvenlik Konseyi'nin 1267 (1999), 1988 (2011) ve 1989 (2011) sayılı kararlarıyla listelenen kişi, kuruluş veya organizasyonların tasarrufunda bulunan malvarlığının dondurulması, Bakanlar Kurulu'nun Resmî Gazete'de yayımlanan kararıyla gecikmeksizin uygulanacaktır. İç hukukta bu doğrultuda alınan kararlar, Dışişleri Bakanlığı tarafından B.M. Güvenlik Konseyi'ne bildirilecektir. Yine B.M. Güvenlik Konseyi kararlarına karşı yapılacak başvurular, Dışişleri Bakanlığı aracılığıyla B.M. Güvenlik Konseyi'ne iletilecektir. Başka bir deyişle Türkiye'de mal varlığı dondurulan kişiler, diplomatik himaye benzeri bir usulle listede adının geçmesine devlet organları aracılığıyla itiraz edebilecektir.⁶²

Yabancı bir devletin, ikili andlaşma olmaksızın, bir kişi, kuruluş veya teşkilâtın Türkiye'de tasarrufunda bulunan malvarlığının dondurulmasına ilişkin

57 Aynı görüşte olduğumuz yazı için bkz: GÜZELER, H. , **Karar İncelemesi** / Case Analysis, s.163.

58 Danıştay 10. Dairesi'nin, mal varlıklarının dondurulmasının hakim kararı olmadan BKK ile yapılmasının hukuka aykırı olduğuna dair iptal kararının Başbakanlık ve Dışişleri Bakanlığı'na temyiz edilmesi üzerine yapılan incelemede, karar hukuka uygun bulunarak işlemin iptaline dair Danıştay 10. Dairesi kararı bozulmuştur. 22.02.2007 tarihli, 2006/2824 E sayılı ve 2007/115 K sayılı karar. <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf> (19.07.2013), s.70.

59 <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf> (19.07.2013), s.77.

60 GÜZELER, H. , **op. cit.**, s.164. Aynı görüş için bkz: Başlar, K, "*Yeni Sivil Anayasada Uluslararası Hukuka İlişkin Hükümler*", <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/dr-kemal-baslar.pdf> (19.03.2013).

61 Kanun için bkz: **R.G.**16.02.2013-28561; Yönetmelik için bkz: **R.G.** 31.05.2013-28663. Bu konuda inceleme için bkz: TOPKAYA, H., KOCAER, A., "*Terörün Finansmanı İle Mücadelede Yeni Dönem*", **Uzmanbakış**, Maliye Uzmanları Derneği, http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/9_haticetopkaya_abdulhocaer.pdf, s.73. (19.07.2013).

62 İtiraz başvuru düzenlemesinin arka plânında, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda görülen Kadı/ El Bereket ve Ayadi davaları vardır. Bu davalarda, Yaptırım Komitesi'nce alınan kararların AB'de nasıl uygulanacağına dair belirlemeler yapılmıştır. Divan Kararlarına dair özet inceleme için bkz: YILMAZ EREN, E., "*Terörün Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXI, S.1, 2013, s. 1264-1265.

olarak talepte bulunulması halinde, taleple birlikte gerekçelerinin de gönderilmesi ve karşılıklılık şartıyla Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonu tarafından dondurma kararı verilecektir. Değerlendirme Komisyonu'nca değerlendirilen talep, Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanır.

Bu Kanun'a dair de, *insan hakları açısından* söz konusu mal varlığının dondurulması kararının⁶³, Adalet Komisyonu Raporu'nda da belirtildiği üzere, mülkiyet hakkına yönelik bir müdahale oluşturduğu ve mülkiyet hakkına yönelik bu müdahalenin, hakim kararı aranmaksızın salt bir idari komisyonun değerlendirmesine ve bu değerlendirmeler neticesinde de Bakanlar Kurulu'nun takdirine bırakılmasının,

63 Malvarlığının dondurulmasıyla ilgili olarak alınacak tedbirlerin yargı kararlarıyla alınması gerekip gerekmediği konusunda sonuca ulaşabilmek için öncelikle malvarlığının dondurulması kararının hukuki niteliğine bakmak gerekir. Bu açıdan Türkiye Büyük Millet Meclisi ilgili Komisyonlarında, mal varlığı dondurulmasına dair kararın "tedbir kararı" mı, yoksa "ceza yaptırım" mı olduğu hususu tartışılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 3, **Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile İçişleri Komisyonu ve Adalet Komisyonu Raporları** (1/489), Sıra Sayısı: 409, s.29

Anayasa'nın 35'inci maddesine ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 1'inci Protokolün 1'inci maddesine aykırı olduğu, bu nedenle bahse konu tedbire karar verme yetkisinin ya doğrudan doğruya yargılama mercilerine bırakılması ya da idari mercilere bırakılmakla birlikte belli bir süre içerisinde yargılama mercilerinin onayına tabi kılınması gerektiği, aksi takdirde temel hak ve özgürlüklerin bu yolla sınırlandırılmasında telafisi imkânsız zararların doğmasına neden olunabileceği eleştirileri yapılmaktadır.⁶⁴

Kararların *hukukî denetimi açısından* bakıldığında ise, yargının görev alanına giren konuların BKK ile belirlenmesi her ne kadar idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olsa da, doğacak sakıncaların giderilmesi için yetkinin yargıya ait olması gerektiği vurgulanmaktadır.

64 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **op. cit.**, s.28, 44. ŞEN, E., **Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www.haber7.com/yazarlar/prof-dr-ersan-sen/983554-terorizmin-finansmaninin-onlenmesi-hakkinda-kanun-tasarisi> (17.07. 2013); YILMAZ EREN, E., **ibid.**, s.1243,1265. Ayrıca bu konuda bazı yazarların görüşü için bkz: Türk Ceza Hukuku Derneği, **Terörizmin Finansmanı, ULUSAL RAPOR**, s.30. [http://www.tchd.org.tr/MenuContent.aspx?id=61\(17.07.2013\)](http://www.tchd.org.tr/MenuContent.aspx?id=61(17.07.2013)).