

**GÜVENLİK KONSEYİ'NİN YASAMA YETKİSİ:  
GÜVENLİK KONSEYİ YASA YAPABİLİR Mİ? \***

**LE POUVOIR NORMATIF DU CONSEIL DE  
SÉCURITÉ: LE CONSEIL DE SÉCURITÉ PEUT-IL  
LÉGIFÉRER?**

**Josiane TERCINET**

**Çevirenler: Doç. Dr. Mehmet Akif KÜTÜKCÜ\*\***

**Yrd. Doç. Dr. Yasin POYRAZ\*\*\***

**Arş. Gör. Yasin SÖNMEZ\*\***

**ÖZET**

*Uluslararası toplumun özelliklerinden biri de bir yasa koyucunun yokluğudur. Halbuki, artık geniş ölçüde veto tehdidinden kurtulmuş olan Güvenlik Konseyi, potansiyelini geliştirmiş ve VII. Bölüme dayanarak kabul etmiş olduğu 1373(2001), 1540(2004) ve 1566(2004) Sayılı kararlarıyla, 3 defa, belirli bir krizin ele alınması ile ilgisi olmayan, genel ve kişilik dışı kurallar koymuştur. Bu uygulamanın meşruiyeti kadar geçerliliği de tartışma konusu yapılabilir. Güvenlik Konseyi'nin, buna birçok kereler başvurmuş olduğu doğrudur ancak bunu, belli bir*

---

\* JOSIANE TERCINET, LE POUVOIR NORMATIF DU CONSEIL DE SÉCURITÉ: LE CONSEIL DE SÉCURITÉ PEUT-IL LÉGIFÉRER? **Défense et Sécurité de la France Sécurité européenne et internationale Course aux armements et Désarmement Economie de la Défense**, No 55, Bölüm XXI, Fasikül 3, Mayıs 2005, Sayfa 69-87.

\*\* Çukurova Üniversitesi Hukuk Fakültesi

\*\*\* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi

\*\* Çukurova Üniversitesi Hukuk Fakültesi

*ölçüde, mevcut yükümlülükleri tamamlamak amacıyla, özellikle terörizme karşı mücadele kapsamında, Genel Kurul'un ilgili düzenlemeleri kabul etmemesi hallerinde kullanmıştır. Söz konusu kararlar, bazı devletlerin itirazlarına rağmen büyük bir zorluk yaşanmadan kabul edilmiştir. Bu uygulama yine de bir kez daha, Güvenlik Konseyi kararlarının kontrolü sorununu gündeme getirmiştir.*

### **ABSTRACT**

*The absence of a legislator is one of the features of international society. Now, freed from the veto threat, the Security Council has spread out its capabilities and recently adopted general and impersonal rules disconnected from any special crisis, on the basis of three resolutions 1373(2001), 1540(2004), and 1566(2004), rooted in Chapter VII. The legitimacy as well as the validity of this practice may be disputed. The Security Council used it several times in fact, yet moderately, when seeking to complement obligations linked to the fight against terrorism, as the General Assembly would not adopt the relevant rules and conventions. Although some States may have objected, resolutions have been adopted with no great problem. This practice has nevertheless led to raise once more the issue of control over Security Council resolutions*

\*

Kendisine uluslararası toplumun ve uluslararası hukukun özelliklerinden birinin de bir uluslararası yasa koyucunun olmadığı öğretilmiş olan bir geleneksel hukukçu bu konuyu kışkırtıcı bulabilir. Yoksa Güvenlik Konseyi'ni bir çılgınlık rüzgarı mı sarmıştır? Ya da, SIEYES'in üçüncü halk katmanı (asıl metinde Tiers-Etat olarak geçer ve Fransız Eski Rejim Döneminde soylular ile din adamları dışındaki halk anlamına geliyordu, çevirenin notu) hakkındaki formüllerini aktaracak olursak: bloklar sistemi döneminde Güvenlik Konseyi neyi ifade etmekteydi? Hiçbir şeyi ya da çok az şeyi. Peki, günümüzde ne olmayı arzulamaktadır? Herşey ya da hemen hemen herşey. Bir veto tehdidinden büyük ölçüde kurtulmuş olarak Konsey, kendi potansiyelini uygulamaya koymakta ve hatta çok ileri giderek, genel ve kişilik dışı kurallar koyarak bir yasa koyucu gibi davranmaktadır.

Konsey bunu, bugüne kadar üç defa ve her üçü de VII. Bölüme dayanılarak oybirliği ile alınmış olan şu kararlar aracılığıyla

gerçekleştirmiştir: “Uluslararası barış ve güvenliğe terörist eylemlerden kaynaklanan tehditler” hakkındaki 28 Eylül 2001 tarih ve 1373 Sayılı karar; “Kitle imha silahlarının yayılmasını önleme” (bundan sonra KİS olarak anılacaktır) hakkındaki 28 Nisan 2004 tarih ve 1540 Sayılı karar ve; “Uluslararası barış ve güvenliğe terörist eylemlerden kaynaklanan tehditler” hakkındaki 8 Ekim 2004 tarih ve 1566 Sayılı karar.

Kuşkusuz, uluslararası bir yasa koyucunun gelişi “uluslararası hukukun halihazırdaki ‘kaynaklarının’ sefaleti karşısında” memnuniyetle karşılanacak bir durumdur<sup>1</sup>. Ancak formülün yazarı hemen ardından şunu da eklemektedir: “Böyle bir reform mutlaka, kendisine etkin ve demokratik koşullarda olması umuduyla hukuk yaratma görevinin verileceği ve tüm devletler için ortak olan kurumsal bir aracın uygulamaya konulmasıyla mümkündür (...)”

Burada derhal, Güvenlik Konseyi’nin uygun organ olamama riskini taşıdığı kanısına varmaktayız. Dahası, Serge SUR, 1994 yılında SFDI (Fransız Uluslararası Hukuk Derneği) tarafından düzenlenen kolokyumda VII. Bölüm hakkında vardığı sonuçları şöyle yazmıştır: “Konsey [...] tercihini beyan edici kurallar koymaktan ziyade, her zaman eylemlerden ve olay bazında kararlardan yana kullanmıştır”<sup>2</sup>.

On yıl sonra, Güvenlik Konseyi olay temelli ve hatta beyan edici yaklaşımının çok ötesine gitmektedir. Bunda konjonktürel nedenler olduğu gibi, daha yapısal ve kurumsal nedenler de vardır.

Konjonktürel nedenler, bir hiper-terörizm patlaması doğurmakta, bu da Güvenlik Konseyi’nin kendisini, uluslararası barışa yönelik bir tehdit olarak tanımladığı<sup>3</sup> bu unsur karşısında birçok yönden

<sup>1</sup> Joe VERHOEVEN, “Les activités normatives et quasi-normatives des organisations internationales”, in:René-Jean DUPUY (Yön.), *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international (Uluslararası Hukuk Akademisi), 2. Basım, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1978, sayfa 414-415.

<sup>2</sup> Serge SUR, Conclusions générales, in:SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, 1994 tarihli Kollokyum, Rennes, Pédone, Paris, 1995, sayfa 314.

<sup>3</sup> Olivier CORTEN, “Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme?”, in:Karine BANNELIER,

uyarlamasına yol açmaktadır ve bu nedenle, yukarıda belirtilen üç Konsey kararı da terörizm ile mücadeleye yöneliktir.

Daha yapısal, kurumsal nitelikteki nedenler, Güvenlik Konseyi'nin bir yandan barışın korunması ile ilgili olarak her açıdan başlattığı fikir yürütme girişimi sonucunda son on yılda aldığı, bağlayıcı ya da bir yaptırım gücüne sahip olmamakla birlikte genel kapsamlı ve kişilik dışı<sup>4</sup>, tematik ya da beyan edici diye adlandırılan çok sayıda karar ve bildirimleri, diğer yandan da onaylamış olduğu ve uluslararası sözleşmelerin yerini gerçek anlamda alabilen kararlar kapsamında geçirdiği evrim ile ilgilidir.

Tematik nitelikteki karar ve bildirimler özel bir dikkat gerektirmektedir, çünkü Güvenlik Konseyi'nin yetkilerini kullanmasında önemli bir dönüm noktası oluşturmuşlardır. Sorunlar daha sıcak iken değerlendirmek amaçlı bir güvenlik eylemi organı iken, barışın sağlanması bakımından “güvenlik” boyutu ile sorumlu olması gereken Konsey bir dönüşüm geçirerek, barışın “yapısal” boyutundan sorumlu olduğu kabul edilen Genel Kurul'a ayrılmış gibi görünen bir rol olan uzun vadeli bir hesaplama, fikir tartışması ve öngörü merkezi organı haline gelmiştir<sup>5</sup>. Güvenlik Konseyi böylece, aşamalı olarak, genel sorunları her türlü anlaşmazlık ve özel durumdan soyutlayarak ele alma alışkanlığı edinmiştir.

---

Théodore CHRISTAKIS, Olivier CORTEN, Barbara DELCOURT (Yön.), *Le droit international face au terrorisme*, CEDIN Paris I, Cahiers internationaux, no 17, Pédone, Paris, 2002, sayfa. 259; Josiane TERCINET, “Le Conseil de sécurité et le terrorisme”, in:Stanislav KIRSCHBAUM (Yön.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruylant, Bruxelles, Kolleksiyon “Etudes stratégiques internationales”, no 2, 2004, sayfa 49 ve devamı.

<sup>4</sup> Josiane TERCINET, “Le Conseil de sécurité et la sécurité humaine”, in:Jean-François RIOUX (Yön.), *La sécurité humaine*, L'Harmattan, Paris, 2002, sayfa 159 ve devamı.

<sup>5</sup> Pierre-Marie DUPUY, “Sécurité collective et organisation de la paix”, *RGDIP* 1993, sayfa 617; ya da Charles CHAUMONT'un formülüne göre: à l'Assemblée générale la fonction d'étude, au Conseil de sécurité la fonction d'action, in:*L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation*, AFDI 1965, sayfa 431.

Bu kategori bağlamındaki en eski kararlar yeterince ayrıntılı olmamakla birlikte terörizm ile ilgilidir: Uçak kaçırma<sup>6</sup>, rehin alma<sup>7</sup>, uluslararası sivil havacılığa karşı eylemler<sup>8</sup>. Hızlı bir biçimde yeterince açıklayıcı olmayan bildirimler çıkarılmıştır: 1985 yılında “Daha iyi bir Dünya için Birleşmiş Milletler ve Güvenlik Konseyi’nin uluslararası barış ve güvenlik hakkındaki sorumluluğu”na ilişkin bildiri, 1986 yılında “Uluslararası barış yılı ilanı”, 1990 yılında “Birleşmiş Milletler’in barışı sağlama operasyonları”na ilişkin bildiri. Doğal olarak, 31 Ocak 1992 tarihinde, Güvenlik Konseyi’nin birinci zirve toplantısı sırasında çıkarılan önemli bildiri ile öncelikle barış gündeminin ele alınmasını konu alan ve Birleşmiş Milletler personelinin güvenliğini ve operasyonları hakkındaki tüm bildiri ve karar dizisini de belirtmek gerekmektedir<sup>9</sup>.

Birçok bildiri zayıf kişi veya toplulukları hedeflemektedir: Mülteciler, göçe maruz bırakılan kişiler<sup>10</sup>, silahlı çatışmalardan etkilenen çocuklar<sup>11</sup>, kadınlar<sup>12</sup>, silahlı çatışmalarda sivillerin korunması<sup>13</sup>, Afrika<sup>14</sup>, Afrika’da mültecilere insani yardım ve aynı zamanda AIDS ile ilgili olanlar<sup>15</sup>, yaptırımların insani dayanışma bağlamında sonuçları<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> 286(1970), 618(1988) Sayılı kararlar.

<sup>7</sup> 579(1985), 638(1989) Sayılı kararlar.

<sup>8</sup> 635 Sayılı karar (1989).

<sup>9</sup> Bildiri S/25493, 31 Mart 1993; 868 Sayılı karar (29 Eylül 1993); S/PRST/1997/13, 12 Mart; S/PRST/2000/4, 9 Şubat; S/PRST/2000/7, 9 Mart.

<sup>10</sup> S/PRST/1997/34, 19 Haziran; S/PRST/1998/30, 29 Eylül.

<sup>11</sup> S/PRST/1998/18, 19 Haziran.

<sup>12</sup> S/PRST/2001/31, 31 Ekim; S/PRST/2002/32, 31 Ekim; S/PRST/2004/40, 28 Ekim.

<sup>13</sup> S/PRST/2002/6, 15 Mart (Genel Sekreter tarafından hazırlanmış olan uzun bir yapılacaklar listesini içerir); S/PRST/2002/ 41, 20 Aralık; S/PRST/2003/27, 15 Aralık.

<sup>14</sup> S/PRST/1998/18, 19 Haziran; S/PRST/1998/29, 24 Eylül.

<sup>15</sup> S/PRST/2000/1, 14 Ocak.

<sup>16</sup> S/PRST/1999/34, 30 Kasım.

## Güvenlik Konseyi'nin Yasama Yetkisi: Güvenlik Konseyi Yasa Yapabilir mi?

Diğer bildirimler ise barışın korunması ve silahlı çatışmalar ile ilgilidir: silahlı çatışmaların önlenmesi<sup>17</sup>, barışın korunması ve sağlamlaştırılması<sup>18</sup>, hafif silahlar<sup>19</sup>, mayından arındırma<sup>20</sup>, AIDS başta olmak üzere barışın korunmasının insancıl yönleri<sup>21</sup>, barışın korunması operasyonları açısından sivil polis<sup>22</sup>, bir çatışma dönemini takiben ulusal uzlaşma<sup>23</sup>, çatışmaların idaresinin ve barışın sağlamlaştırılmasının sivil yönleri<sup>24</sup>, BM'nin adalet ve hukuk devleti konularındaki rolünden doğanlar<sup>25</sup>.

Bildirinin oluşturduğu az resmi nitelikteki desteğin yanı sıra Güvenlik Konseyi bağlayıcı olmayan, genel nitelikte kararlar almakta da tereddüt etmemektedir. Bunlardan bazıları, burada yine, savunmasız kişi veya grupların korunmasını artırmaya çalışmaktadır: silahlı çatışmalardan etkilenen çocuklar<sup>26</sup>, Afrika'daki mülteciler<sup>27</sup>, silahlı çatışmalarda sivillerin korunması<sup>28</sup>, kadınlar, barış ve güvenlik<sup>29</sup>. Diğerleri ise, insani konuları dışlamayan, barışın korunması ve güvenlik ile ilgili olanlardır:

---

<sup>17</sup> S/PRST/1993/34, 30 Kasım; S/PRST/2000/25, 24 Temmuz.

<sup>18</sup> S/PRST/1998/38, 29 Aralık; S/PRST/1999/21, 8 Temmuz; S/PRST/2000/10, 23 Mart.

<sup>19</sup> S/PRST/1997/28, 24 Eylül; S/PRST/2001/21, 31 Ağustos; S/PRST/2002/30, 31 Ekim; S/PRST/2004/1, 19 Ocak.

<sup>20</sup> S/PRST/1996/37, 30 Ağustos; S/PRST/2003/22, 19 Kasım.

<sup>21</sup> S/PRST/2001/16, 17 Haziran.

<sup>22</sup> S/PRST/1997/38, 14 Temmuz.

<sup>23</sup> S/PRST/2004/2, 26 Ocak.

<sup>24</sup> S/PRST/2004/33, 22 Eylül.

<sup>25</sup> S/PRST/2003/15, 24 Eylül; S/PRST/2004/34, 6 Ekim.

<sup>26</sup> 1261 Sayılı karar, 25 Ağustos 1999; 1314 Sayılı karar, 11 Ağustos 2000 (25 Mayıs 2000 tarihli Protokol'den sonra çıkmıştır); 1379 Sayılı karar, 20 Kasım 2001; 1460 Sayılı karar, 30 Ocak 2003; 1539 Sayılı karar, 22 Nisan 2004.

<sup>27</sup> 1208 Sayılı karar, 19 Kasım 1998.

<sup>28</sup> 1265 Sayılı karar, 17 Eylül 1999; 1296 Sayılı karar, 19 Nisan 2000 (özellikle AIDS hastalığını konu edinen çok uzun karar).

<sup>29</sup> 1325 Sayılı karar, 31 Ekim 2000.

AIDS ve barışın korunması operasyonları<sup>30</sup>, BM personelinin ve çatışma bölgelerinde yer alan ortak çalışanların korunması<sup>31</sup>, Afrika’da yasadışı silah akışının denetimi<sup>32</sup>, hafif silahların ve paralı askerlerin yayılması<sup>33</sup>, silahlı çatışmaların önlenmesinde Güvenlik Konseyi’nin rolü<sup>34</sup>, barışın korunmasında Güvenlik Konseyi’ne etkin bir rol tanınması gereği<sup>35</sup>, terörizm<sup>36</sup>. Bu konuda 20 Ocak 2003 tarihli ve 1456 Sayılı karar dikkati çekmektedir: Bu karar, Dışişleri Bakanları düzeyindeki bir Güvenlik Konseyi toplantısının ürünü ve terörizm ile mücadeleyi konu alan uzun bir bildirin kabulüne ilişkindir ve gerçek bir “yasama” nitelikli karar provasıdır.

Bu genel nitelikli metinlerin kabulü özellikle 1998–2000 yılları arasında artış göstermektedir. Tabii, ne kararlar ne de, *a fortiori*, bildiriler, VII. Bölüm temelinde hazırlanmışlardır ya da bağlayıcı bir terminoloji kullanmaktadırlar. Güvenlik Konseyi mevcut kurallara uymaya ve sözleşmeleri onaylamaya çağırılmaktadır; ayrıca tavsiyeler belirlemek yönünde çaba sarf etmektedir, devletleri ve örgütleri gelişim göstermeye teşvik etmektedir ki bu aynı zamanda, kendisi için de geçerlidir. Bu metinlerin çoğu insan güvenliği alanına girmektedir; hepsi barış ve güvenlik sorunlarının çözümü konuları ile bağlantılıdır. Konsey sıklıkla, barışın korunması konusundaki temel sorumluluğunu hatırlatmaktadır ve bunun kendi yetki alanı içine girdiğini, kendisi tarafından şimdiye kadar alışılmadık olan ancak artık olgunlaşmış bu davranışı ortaya koyarak göstermektedir. Konsey böylece, sadece özel,

<sup>30</sup> 1308 Sayılı karar, 17 Temmuz 2000.

<sup>31</sup> 1502 Sayılı karar, 26 Ağustos 2003.

<sup>32</sup> 1209 Sayılı karar, 19 Kasım 1998.

<sup>33</sup> 1467 Sayılı karar, 18 Mart 2003, (konu hakkında çok uzun bir bildiri yayınlamaktadır).

<sup>34</sup> 1366 Sayılı karar, 30 Ağustos 2001.

<sup>35</sup> 1318 Sayılı karar, 7 Eylül 2000, (Binyıl zirvesinden sonra kabul edilmiştir); 1327 Sayılı karar, 13 Kasım 2000 (Brahimi Raporu’ndan sonra kabul edilmiştir).

<sup>36</sup> 1269 Sayılı karar, 19 Ekim 1999; 1377 Sayılı karar, 12 Kasım 2001 (1373 Sayılı karar’ın uygulanmasının iyileştirilmesi amaçlıdır); 1456 Sayılı karar, 20 Ocak 2003.

münferit nitelikli krizlerden doğan durumları değil, uluslararası barış ve güvenliğe ilişkin genel nitelikli sorunların çözümü için de belirgin bir biçimde yeni ve güçlü bir istek ortaya koymaktadır. Bazı üye devletler, yakın bir tarihte, tematik konulardaki tartışmaların çoğalmasından duydukları endişelerini dile getirmişlerdir. Bu rahatsızlığın göstergesi, 2004 yılında Güvenlik Konseyi raporunun Genel Kurul'da görüşülmesi esnasında Jamaika temsilcisinin ifadeleridir: “Bize göre bu tür tartışmalar, Konsey'in çalışmalarına gereksiz bir iş yükü getirmektedir. Diğer yandan, bu uygulama bizi gittikçe daha da kaygılandırmaktadır. Çünkü burada artık bir çifte görevin varlığından korkmaktayız ve Konsey, daha çok Genel Kurul'un ilgilenmesi gereken konular bakımından yetkisini aşmamalıdır.” Temsilci bunlara ek olarak, uygulamanın terk edilmesini önermektedir<sup>37</sup>.

Güvenlik Konseyi, bu bildirimlerin yanı sıra, tam anlamıyla uluslararası sözleşmelerin yerine geçen kararlar almıştır: Bunlar, Irak-Kuveyt Savaşı sonunda barış andlaşması yerine geçen 3 Nisan 1991 tarih ve 687 Sayılı karar<sup>38</sup> ile Konsey'in alt organı vasfıyla iki uluslararası ceza mahkemesini kuran, uluslararası örgütlerin kurucu andlaşmalarına eşdeğer 827(5 Mayıs 1993) ve 935(1 Temmuz 1994) Sayılı kararlardır. Her üç durumda da kararlar, VII. Bölüm temelinde alınmıştır ve düzenleyici bazı nitelikler taşımakla birlikte, belirli bir durumun çözümü ile ilgilidir; her defasında, barışın sağlanması veya kurulması aşamalarında söz konusu olan şey, çatışmadan sonra sürekli bir barış durumuna geri dönüşü sağlamaktır. Bu kararlar, teknik olarak, isimleri belirtilen bir ya da birçok kişinin yerine belirli bir durumu öngördüklerinden Fransız iç hukukundaki münferit işlemlere benzemektedir.

---

<sup>37</sup> A/58/PV.28, 13 Ekim 2004; sayfa 13; benzer şekilde, Malezya temsilcisi işlemin temkinli kullanılmasını ve diğer kuruluşların yetkilerine tecavüz etmemesini talep etmektedir (sayfa 22).

<sup>38</sup> Serge SUR, 687 Sayılı kararı bir barış andlaşmasının yedeği biçiminde tanımlamaktadır: “Sécurité collective et rétablissement de la paix”, in: René-Jean DUPUY (yön.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, peace-keeping et peace-building*, Académie de droit international Kolokyumu, 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, sayfa 24.



1373(2001), 1540(2004) ve 1566(2004) Sayılı kararlar ile adeta bir yasama girişimi yağmuruna tanık olmaktadır (ayrıca çabukluk bakımından da dikkati çekmektedir, çünkü son iki karar altı aydan daha kısa bir sürede kabul edilmiştir), bu da kendini metinlerin amacı ile açıklamaktadır: “Hiper” hale gelen terörizm ile mücadele. Kavranılması oldukça güç barışa yönelik tehdit bağlamında hiper terörizmin karşılığı hiper tepkidir, hatta “olağandışı” bir tepkidir.

Aslını söylemek gerekirse burada “olağandışı”, yüksek bir normatiflik seviyesine sıçrama anlamına gelmektedir, çünkü bu üç karar genel ve kişilik dışı ve VII. Bölüme dayanan objektif nitelikte hukuki rejimler kurmaktadır ve bağlayıcı nitelikte, yaptırım içeren zorunlu işlemler, kısacası kararlar tahsis etmeyi amaçlamaktadırlar. İki niteliğin ilavesi söz konusudur: genellik ve belirleyici karakter, böylelikle kurumsallaşmış bir organ tarafından gerçek normlar ortaya konulmaktadır: yasa koyucu kendini göstermektedir.

Bu yasa koyucu kavramı ve “düzenleme” olgusu üzerinde de anlaşmaya varmak gerekmektedir. Sözlükler tarafından verilen tanımlar kombinasyonu<sup>39</sup>, dar ve geniş olmak üzere iki farklı anlayışı ortaya koyar. Dar anlamda yasa koyucu, yazılı, genel ve kalıcı kurallardan oluşan yasaları yapan parlamentodur. Geniş anlamda ise, genel ve kişilik dışı hukuk kuralı koyan bir organdır (parlamento, hükümet ya da “normatif işleve sahip uluslararası kurum”)<sup>40</sup>.

Bu anlamda, Güvenlik Konseyi’nin yasama faaliyetinde bulunabilmesi, belli bir kriz ya da çözülmesi gereken bir çatışma durumu ile ilgili olmayan genel nitelikli bir kural koyması düşünülemez bir şey değildir. Bu yine de bazı sorulara olumlu bir yanıtı gerektirmektedir: Güvenlik Konseyi’nin anayasal anlamda genel kurallar koyma yetkisi var mıdır? Organ anlamında böyle bir faaliyette bulunma yetkisi var mıdır? Burada, yetki kavramının ikincil anlamının doğurduğu kafa karıştıran bir başka konu ortaya çıkmaktadır: Konsey’in böyle bir faaliyette bulunma becerisi var mıdır yani fiziksel ve işlevsel olarak bunu yapabilme

<sup>39</sup> Bakınız: Rémy CABRILLAC (Yön.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, LITEC, Paris, 2002; “Termes juridiques”, Dalloz, Paris, 11. Basım, 1998.

<sup>40</sup> Yukarı bahsettiğimiz hukuk terimleri sözlüğünde yer alan ifade.

kapasitesine sahip midir? Bu, Konsey'in yasa koyma yeteneği sorunsalıdır(I).

Yetkisi olup olmaması meselesini bir tarafa bırakırsak, bu eşiği aşmaya kadar gidebilecek midir, evet dersek -ki zaten aşmıştır-, bu cüreti nereye kadar gösterecektir?(II).

### **I. Güvenlik Konseyi'nin yasama yeteneği**

Uzun bir süre boyunca, bu muhtemel yetenek düşüncesi gündeme gelmemiştir; Bunu en çok Genel Kurul hakkında kendimize sormaktayız<sup>41</sup>. Ayrıca yakın bir tarihte, *Fransız Uluslararası İlişkiler Yıllığı* (AFRI) 2000'de yayımlanan "Güvenlik Konseyi'nin geleceği: Bir yöntem sorunu" başlıklı bir makalede yazar, girişilen yarı-yasama nitelikli çalışmalar hakkında bir tek kelime etmeden Güvenlik Konseyi'nin normatif bir mantıktan operasyonel bir mantığa geçtiği fikrini ileri sürmektedir<sup>42</sup>.

Güvenlik Konseyi, 2004 yılında ilgili kararların kabulü sırasında gündeme getirilmiş olsa bile yetenek konusundaki bu soruyu bir daha kendisine sormamıştır. Güvenlik Konseyi burada, farkında olmadan yasa çıkaran bir Mösyö Jourdain ([Moliere'in Kibarlık Budalası adlı eserinin başkarakteri, çevirenin notu](#)) değildir ve amacı araçlardan daha üstün tutmaktadır: barışın korunması her şeyden önce gelmektedir, kurumsal "alet-edevat" veya Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın araçsallaştırılması bakımından yapılacak bir şey bulunmamaktadır.

Duyarlı bir hukukçu yine de kendisine, uluslararası hukukun ve Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın, olası ihlallerin sansürünün denetlenmesi sorununu tekrar gündeme getiren bu yeni uygulamaya *ex post* uyabilip uyamayacakları sorusunu soracaktır. Burada bu hukukçunun kafası daha da karışacaktır, çünkü lehte olan unsurların yanı sıra bir o kadar aleyhte olan unsurların da varlığını gözlemleyecektir.

<sup>41</sup> Paul de VISSCHER, "Valeur et autorité des actes des organisations internationales", in:René-Jean DUPUY, yukarıda bahsedilen, *Manuel sur les organisations internationales*, 1. Basım, 1988, sayfa 324; diğer yandan, Genel Kurul'da "Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın hazırlık çalışmaları sırasında kural koyma yetkisinin açık bir biçimde reddedilmiş olduğunu" ve bu nedenle Güvenlik Konseyi'ni tartışmadığını dikkatimize sunmaktadır.

<sup>42</sup> Hervé CASSAN, "L'avenir du Conseil de sécurité", *AFRI* 2000, sayfa 807.

**A. Güvenlik Konseyi'nin kendisini bir “normlandırıcı”, yasa koyucu olarak görebilme yeteneğini destekleyen argümanlar.**

Güvenlik Konseyi, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın metninden de açıkça anlaşılacağı üzere, işlevsel bir organ, bir eylem organıdır, ancak, oluşturduğu yetki kuralları kendisine, tehditlerin değerlendirilmesi ve bunlara verilecek karşılıklar konusunda büyük bir hareket sahası bırakmaktadır. Serge SUR'un de belirttiği üzere: “İstemek ve nasıl kullanılacağını bilmek kaydıyla, Örgüt ile her şey yapılabilir”<sup>43</sup>, SUR sonra da “Güvenlik Konseyi'nin sorumluluklarının gerçekleştirilmesi sırasında uygulamaya koyabileceği hukuki tekniklerin büyük orandaki uyarlanabilirliğinin” altını çizmektedir ve (sahip olduğu işlevsel araçlarının hassasiyetine karşılık) “büyük eylem ve normatif yapı kurma özgürlüğü” imkanından söz etmektedir<sup>44</sup>. Bu yazara göre, Güvenlik Konseyi'nin hukuku bir istisna hukukudur çünkü öngörülme, olağan dışı durumlara ilişkindir –bu bakımdan terörizm çarpıcı örnekler sunmaktadır–, ve bu hukuk “uyarlanabilir, esnek olması gereken yanıtlar içermektedir”<sup>45</sup>.

Güvenlik Konseyi ile ilgili olarak, Kelsen'e göre siyasi yaklaşımın hukuki yaklaşımdan daha üstün olduğunu biliyoruz<sup>46</sup>. Tabii ki, Konsey'in büyük ölçüde siyasi olan barışın sürdürülmesi gibi asli bir görevi olsa bile, kullandığı tekniklerin seçiminde sahip olduğu takdir hakkını abartmamak ve Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın hukukuna ve Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın 1§1 maddesinin belirttiği üzere

<sup>43</sup> Serge SUR, “La résolution 687(13 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garantie de la paix”, *AFDI* 1997, sayfa 37.

<sup>44</sup> Serge SUR, yukarıda geçen, “Sécurité collective et rétablissement de la paix.”, sayfa 23 ve 33.

<sup>45</sup> Serge SUR, yukarıda geçen, SFDI Kolokyumu'nun sonucu hakkındaki düşünceleri (VII. Bölüm), sayfa 313.

<sup>46</sup> Alain PELLET tarafından hatırlatılan bakış açısı, “Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?”, in, yukarıda geçen SFDI Kolokyumu, sayfa 228 ve Mohammed BEDJAOUİ, “Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible?”, *ibid*, sayfa 269.

uluslararası hukuka uygun davranma gereğini de küçümsemek daha uygun düşer<sup>47</sup>.

Halbuki Birleşmiş Milletler Andlaşması, Güvenlik Konseyi'nin başvurabileceği yöntemler konusuna gelince sınırlayıcı olmaktan çıkmaktadır. 24. maddenin, barışın sürdürülmesi konusundaki temel sorumluluklarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmesi kapsamında **özel yetkilerden**<sup>48</sup> söz ettiği doğrudur ve söz konusu madde özellikle VII. Bölümü hedeflemektedir. Ancak, pek açıklayıcı değildir. Halbuki 39. madde, barışın sürdürülmesi amacıyla 41. ve 42. maddeler uyarınca Konsey'in önlemler almayı "kararlaştıracağını" öngörmektedir. 41. madde Konsey'e, silahlı güç kullanımı gerektirmeyen önlemler için "karar alma" yetkisini verir: dolayısıyla, gerektiği takdirde silahsız (madde 41) ya da silahlı (madde 42) önlemleri öngören zorlayıcı yöntemleri aracılığı ile alınacak temel "kararlar" mevcuttur; bunun, metinde daha açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir. Her halükarda, 41. maddeye dayalı önlemlerin listesi sınırlı sayıda değildir. Genel anlamda, "önlemler" ve "kararlar" özel nitelikli olmak zorunda mıdır yoksa genel nitelikli olmaları da mümkün müdür? Bu konuda bir ifade bulunmamaktadır ve bu nedenle, bu konuda bir yasak da yoktur. Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi nezdindeki İstinaf Dairesi kendini, Konsey'in Mahkeme'yi<sup>49</sup> kurmasının mümkün olduğunu kabul konusunda VII. Bölüm bakımından sınırlayıcı bir yorumlama ile kısıtlamamıştır, bu da "bireysel" ile "genel" olan arasında yer alan bir ara durum olarak doğrudur.

24. madde diğer yandan, Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkelerine, özellikle 1.1. maddeye atıfta bulunur: "barışa yönelik tehditlerin önüne geçmek ve bunları bertaraf etmek amacıyla etkin ortak

---

<sup>47</sup> Alain PELLET, yukarıda geçen SFDI Kolokyumu, sayfa 232.

<sup>48</sup> Bununla birlikte 1945 yılında San Francisco kentinde düzenlenen konferans sırasında, Güvenlik Konseyi'nin yetkilerinin sadece bu "özel yetkiler" ile sınırlı olmadığı, ancak Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkeleri ile kendilerini sınırlandırmaları gerektiği kabul edilmiştir; bakınız: Frederic L. KIRGIS Jr, "The Security council's first fifty years", *AJIL*, no 89, 1995, sayfa 526.

<sup>49</sup> TADIC davası (IT 94.1. AR 72) ile ilgili 2 Ekim 1995 tarihli karar, §§ 26 ile 48.

tedbirler almak”; yasama tedbiri dışarıda bırakılmamıştır; önemli olan şey etkinliktir. Halbuki terörizmle mücadele konusunda “eylem” zor bir konudur; çünkü terörist ile maddi ve her tür konudaki destekçilerinin izini sürmek gerekir. Güvenlik Konseyi böyle bir şey için oluşturulmamıştır ve El Kaide ile mücadeleyi üstlenmek gibi bir arayış içine de girişmemiştir.

Terörizme karşı en iyi mücadele, önlem ve koordinasyondur ve sonra da devletlerarası polis örgütü ve hukuki işbirliğidir. Güvenlik Konseyi’nin alabileceği en etkin önlem belki de, tüm devletlerin uymakla yükümlü olacakları terörizmle mücadele kurallarının oluşturulması olacaktır.

Konsey’in yetkilerini sadece belirtilen bölümler (VI, VII, VIII, XII) ile sınırlayan 24. maddenin 2. paragrafı rahatsız edici olabilse de, 25. maddeye (çünkü 48. madde daha çok VII. Bölüm’ün diğer hükümlerini destekleyici nitelik taşımaktadır) yönelmek yeterli olacaktır. Doktrin, barışın sağlanması amacının güdülmesi kaydıyla, bu maddenin VII. Bölüm’ün aşılması suretiyle zorlayıcı önlemler alma yetkisi vermesi gerektiği hakkında, Uluslararası Adalet Divanı’nın (UAD) Namibya hakkındaki 1971 tarihli görüşünde<sup>50</sup> de belirttiği üzere, hem fikirdir<sup>51</sup>.

Burada ayrıca, bir örgütün organlarının tümünün yalnızca işlevlerini yerine getirmek amacıyla her türlü yetkilerinin olduğunu varsayan zimni yetkiler teorisine de başvurabiliriz<sup>52</sup>. UAD’nin Birleşmiş Milletler’in hizmetindeyken uğranılan zararların tazmini hakkındaki 1949 tarihli ve Birleşmiş Milletler İdare Mahkemesi’nin kararlarının etkisi hakkındaki 1954 tarihli görüşlerine göre zimni yetkiler, “Birleşmiş Milletler Andlaşması’nda açık bir biçimde ifade edilmemiş olsa bile, **işlevlerini yerine getirmesinin gereği olduğu için Örgüt’e tanınmıştır**”.

<sup>50</sup> Lockerbie hava kazası olayı ile ilgili olarak 1992 yılında almış olduğu kararlarda bu konu tekrar ele alınmıştır, sayfa 15.

<sup>51</sup> Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Larcier, Brüksel, 2000, sayfa 792; Luigi CONDORELLI, “Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le Conseil de sécurité?”, *RGDIP* 2001, sayfa 835.

<sup>52</sup> Joe VERHOEVEN, yukarıda adı geçen eser, “Activités normatives”, sayfa 415; Alain PELLET, yukarıda adı geçen, SFDI Kolokyumu, VII. Bölüm, sayfa 233.

Bir devlet tarafından silahlı bir çatışma sırasında nükleer silahların kullanımının hukuka uygunluğu hakkındaki 1996 tarihli görüşün 25. paragrafında başvurulan ifade çok sınırlayıcı bir nitelik taşır: “uluslararası örgütlerin faaliyetlerini düzenleyen kurucu metinlerde açık bir şekilde öngörülmemiş olan ancak **amaçlarına ulaşmaları için** gerekli ek yetkilere duyulan ihtiyaç”. Zımnî yetkiler teorisi, sınırlayıcı bir yorumlamayla bile özellikle terörizmle mücadeleye uygun görünmektedir: bu tehdit önceden var olsa ve 1937’de bir sözleşme projesine konu olsa bile, 1945’te, bugün olduğu gibi ve kesinlikle ve maalesef gelecekte de olacağı gibi bir güven tehdidi oluşturuyordu. Bu tehdit ile mücadele amacıyla devletler bakımından uyulması zorunlu genel kurulların kabulü etkin bir araç oluştursa bile, zorunlu nitelik taşıyan kuralın konulması işlemi, yasama türü işlem usulü, zımnî yetki kavramına girer.

Birleşmiş Milletler Andlaşması’nın 103. maddesi uyarınca, bir Güvenlik Konseyi kararı sonraki andlaşmaları bile geçersiz kılma gücüne sahiptir, bu nedenle, andlaşma genel nitelikli olsun veya olmasın, andlaşma üstü değerde<sup>53</sup> ya da yalnızca andlaşmanın uygulanmasını saf dışı bırakma gücünde olduğu kabul edilir<sup>54</sup> ve kararın genel içerikli olup bu etkiyi doğurması bakımından herhangi bir yasaklama da bulunmamaktadır.

Dolayısıyla Güvenlik Konseyi’nin normatif yetkisinin tanınmasına engel oluşturabilecek açık bir engel yoktur hatta tam tersine, bunun kabulünü gerektiren bir takım avantajlar mevcuttur.

Konsey kararlarının etkisi hakkındaki bu geniş yorumlama, bugün mevcut olan barış ve barışa yönelik tehdit hakkındaki geniş kapsamlı anlayışla uyum içindedir<sup>55</sup> ve 31 Ocak 1992 tarihindeki ilk

---

<sup>53</sup> Alain PELLET, yukarıda adı geçen, SFDI Kolokiyumu, VII. Bölüm, sayfa 227.

<sup>54</sup> Alix TOUBLANC, “L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies”, *RGDIP* 2004, sayfa 439.

<sup>55</sup> 39. madde uyarınca yeterlilik bakımından geniş takdir hakkı yaygın olarak kabul görmektedir; bakınız: Benedetto CONFORTI, “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression”,

zirvenin sonucunda beyan edilen barış kavramıyla başlamıştır<sup>56</sup>. Barışa yönelik tehdit için ise, Konsey'in "insani hukuka yönelik ciddi ihlallerin uluslararası barış ve güvenlik için bir tehdit oluşturabileceği" yönündeki 1296(2000) Sayılı kararı ile "her tür uluslararası terörist eylemin uluslararası barış ve güvenlik için bir tehdit oluşturduğu" yönündeki 1368(2001) Sayılı karar.

Yasama yeteneğinin tanınması, bir kararın ne olabileceği konusunda bazen geniş bir yaklaşımları olan Amerikalı yazarları hiç rahatsız etmemektedir<sup>57</sup>. Paul C. Szaz, *American Journal Of International Law (AJIL)* 2002'de, 1373(2001) Sayılı kararında bunu desteklediği üzere, Güvenlik Konseyi'nin son on yılda VII. Bölüm bağlamında başvurduğu yöntemlerin türünü artırdığını ve yasama kapasitesinin artmasının, uluslararası barış ve güvenliğin sağlanması amacıyla yönelik olduğu sürece, ayrıca bir gelişim göstergesi ve hukuken yerinde olduğunu belirtmektedir<sup>58</sup>.

Bununla birlikte, Güvenlik Konseyi'nin yarı-yasama faaliyeti türü ya da yasama türü müdahalelerde bulunmasının her zaman ikna edici olduğu söylenemez.

---

adı geçen eser, in:René-Jean DUPUY (Yön.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité...*, sayfa 54. Ancak, birtakım isteksizliklerle de karşılaşabiliriz: Michael BOTHE, "Les limites du pouvoir du Conseil de sécurité" *ibid*, sayfa 72.

<sup>56</sup> 11. paragrafta şöyle bir ifade yer almaktadır: "Uluslararası barış ve güvenlik sadece savaş ve silahlı çatışmaların yokluğuna bağlı değildir. Barışa ve güvenliğe yönelik ve askeri nitelikli olmayan diğer başka tehditler ise kaynaklarını ekonomik, sosyal, insanî ve ekolojik alanlarda mevcut istikrarsızlıklardan alabilir".

<sup>57</sup> Böylece, Paul C. SZAZ, yukarıda bahsedilen (sivillerin, çocukların vs. korunmasına ilişkin olan) Güvenlik Konseyi'nin genel nitelikli tematik kararlarını, tanımlamalarının (istilahi anlamlarının-terminolojilerinin) bağlayıcı olmadığını da gözlemleyerek, "karar(decision)" olarak nitelendirmektedir. "The Security Council starts legislating", *AJIL*, vol 96, 2002, sayfa 901.

<sup>58</sup> Paul C. SZAZ, yukarıda geçen eser, sayfa 904.

## **B. Güvenlik Konseyi'nin Yasama Yeteneği Hakkındaki Şüpheler**

Geleneksel anlamda uluslararası hukuk, devletler tarafından oluşturulmuştur. Uluslararası örgütlerin genel kapsamlı hükümler kabul etmeleri çok nadiren gerçekleşen bir şeydir; bölgesel ölçekte değil, küresel ölçekte söz konusu olan bu yetki sadece bazı özel kurumlara tanınmıştır<sup>59</sup>. İlke olarak da, örgütü kuran andlaşma normatif yetki icrasını düzenler<sup>60</sup>. Güvenlik Konseyi'ne bakılırsa, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın bu bakımdan sessiz kaldığı görülür ve Joe VERHOEVEN'in 1998 tarihli bir eserde de altını çizdiği üzere: “Hiç kimse asla, ciddi bir şekilde, 25. maddenin Güvenlik Konseyi'ne karar alma yoluyla açık bir şekilde normatif faaliyetlerde bulunma imkanı vermesini savunmamıştır”<sup>61</sup>. Böyle bir yetkilendirme, Genel Kurul'daki ön hazırlık çalışmaları sırasında açık bir şekilde reddedilmiştir(bakınız, 41 numaralı dipnot), halbuki burada söz konusu olan organ, temsil gücü en yüksek olan ve bunu görevi gereği tartışmaya sunması gereken ve dolayısıyla bir yasama organına (her halükarda Güvenlik Konseyi'nden daha çok olmak üzere) en yakın olan organdır.

Dolayısıyla Birleşmiş Milletler Andlaşması, Güvenlik Konseyi'nin yasama yetkisini kurmaktan uzaktır ve Birleşmiş Milletler Andlaşması'nı bir anayasa gibi kabul edersek yasama, yürütme ve yargı güçlerinin dağılımını yapan ulusal ölçekteki anayasalardan ciddi biçimde ayrıldığını görürüz<sup>62</sup>. Güvenlik Konseyi, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın kendisine tanıdığından daha fazla yetki sahibi olamaz<sup>63</sup>. SFDI'nin 1994 yılında VII. Bölüm üzerine düzenlediği kolokyum sırasında, A. PELLET, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın Güvenlik

---

<sup>59</sup> Patrick DAILLER ve Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 7. Basım, sayfa 373.

<sup>60</sup> Joe VERHOEVEN, yukarıda geçen eser, “Activités normatives.”, sayfa 420.

<sup>61</sup> Joe VERHOEVEN, yukarıda geçen eser, “Activités normatives.”, sayfa 423, not 24.

<sup>62</sup> Patrick DAILLER ve Alain PELLET, op cit, sayfa 581 ve devamı.

<sup>63</sup> TADIC davası ile ilgili olarak Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin İstinaf Dairesi'nin aldığı karar, (IT 94.1.AR72)§ 28.



Konseyi'ne "Sadece somut durumlar hakkında karar vermeyi dayattığını"<sup>64</sup> vurgulamış ve Konsey'in, hangi anlamda ele alınırsa alınsın, hiçbir şekilde "bir uluslararası yasa koyucu" olmasından söz edilemeyeceğini belirtmiştir<sup>65</sup>. Aynı bilimsel toplantıda, Başkan BEDJAOUİ, Birleşmiş Milletler organları hakkında şu gözlemlerde bulunmaktadır: "Örgüt'ü kuran devletler, uluslararası yasa koyucu ve yeni norm yaratıcıları rolünü üstlenmemişlerdir"<sup>66</sup>. Serge SUR, bu toplantının sonuç kısmında aynı yönde ifadelerde bulunmaktadır: "Güvenlik Konseyi genel kapsamlı kural koymaz. Sadece olay bazında kararlar alır ve zaten Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın da kendisine böyle bir yetki tanıdığını düşünmüyorum. Konsey'in bir icra yetkisi vardır, bireysel kararlar alır ancak, genel nitelikli kararlar alamaz"<sup>67</sup>. Buna benzer bir bakış açısı, 1971'de, UAD'nin Namibya hakkındaki görüşünde kendi kişisel görüşünü açıklayan Hakim DILLARD tarafından formüle edilmiştir: "İlgili görüşte Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın 24. ve 25. maddelerine değiniliyor diye, bu maddelerin Birleşmiş Milletler'e yasama veya yarı-yasama türünden geniş yetkiler verdikleri yönünde bir yorumlamada bulunulmamalıdır"<sup>68</sup>. Bu nedenle, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nda, Güvenlik Konseyi'nin bir yasama yetkisinin olduğunu destekleyen nitelikte hiçbir yasal dayanak bulunmamaktadır.

Profesör BOTHE, 1992'de, Uluslararası Hukuk Akademisi tarafından düzenlenen kolokyumda Güvenlik Konseyi'nin rolünün gelişimi üzerine yaptığı konuşmada, 24. maddenin ve zımnî yetki kavramının, tıpkı barışa yönelik tehdit konusunda olduğu gibi geniş

<sup>64</sup> Alain PELLET, yukarıda geçen, SFDI Kolokyumu, VII. Bölüm, sayfa 237.

<sup>65</sup> Alain PELLET, yukarıda geçen, SFDI Kolokyumu, VII. Bölüm, sayfa 236.

<sup>66</sup> Mohammed BEDJAOUİ, yukarıda geçen, SFDI Kolokyumu, VII. Bölüm, sayfa 269.

<sup>67</sup> Serge SUR, yukarıda geçen, SFDI Kolokyumu, VII. Bölüm, sayfa 318.

<sup>68</sup> Hakim DILLARD'ın "Güvenlik Konseyi'nin 276(1970) Sayılı kararına rağmen Güney Afrika'nın Namibya'daki (SOA) sürekli varlığının Devletler bakımından sonuçları" ile ilgili görüş hakkındaki bireysel kanaati, CIJ, 21 Haziran 1971, Rec sayfa 138.

yorumlanmalarını reddetmektedir<sup>69</sup>. Diğer yandan, Rennes'de, M.BEDJAOUİ, Belçika, Hollanda ve Güney Amerika Devletleri gibi devletlerin San Fransisko'da, Güvenlik Konseyi'nin gücünün tiran gibi bir boyut alabileceğinden, kendisine bir "sınırsız yetki" tahsis edilmesinden ne kadar da endişelendiklerinin altını çizmiştir<sup>70</sup>. Tüm bu yazarlar, Güvenlik Konseyi tarafından Birleşmiş Milletler Andlaşması'na ve uluslararası hukuka uyulması gereğini ön plana koymaktadır.

Uluslararası hukuka saygının içine doğal olarak devlet egemenliği kavramı da girer. Christian DOMINICIE, uluslararası örgütler hakkındaki ders kitabında, bazen heteronormlandırıcı eylem\* olarak adlandırılan (yazara göre, zımnî yetki teorisinin geçerli olabileceği içsel eylemlerden farklı olarak) harici eylemler bakımından şu noktayı vurgulamaktadır: "Yasal bir dayanak olması zorunludur. Uluslararası bir örgüte üye olan bir devlet, kendisine örgütün kurucu metninde yer almayan yeni ödevlerin dayatılması ile karşı karşıya kalmamalıdır"<sup>71</sup>.

Hiç şüphesiz, Güvenlik Konseyi'nin karar alma yetkisinin yasama türü bir yetkiye doğru aşırı bir biçimde gelişmesi, üye devletler ve Örgüt arasındaki ve ayrıca organlar arası, özellikle Konsey ve Genel Kurul arasındaki ilişkiler kapsamında Birleşmiş Milletler Andlaşması tarafından kurulan dengeyi göz ardı etmektedir.

Sözleşme yapma bakımından devletlerin hala hukuki anlamda bir karar alma özerkliği vardır. Bugüne kadar Birleşmiş Milletler Andlaşması'nda yapılan hiçbir değişiklik, terörizm ile mücadele konusu

---

<sup>69</sup> Michael BOTHE, *op cit*, sırayla: 71, 74 ve 72. sayfalar. Ayrıca bakınız, Luigi CONDORELLI'nin barışa yönelik tehdit ifadesinin aşırı anlamlandırıldığı yönündeki düşünceleri, yukarıda geçen eser, "Les attentats du 11 septembre...", sayfa 835.

<sup>70</sup> Mohammed BEDJAOUİ, *loc cit*, sayfa 262.

\* (bir devletin sadece kendini sınırlayıcı kural koyması demek olan ononormlandırıcı kavramının tersine, diğer devletler bakımından yükümlülükler getirmek anlamına gelir, çevirenin notu).

<sup>71</sup> Christian DOMINICIE, "Valeur et autorité des actes des organisations internationales", *Manuel sur les organisations internationales*, 2. Basım, yukarıda geçen eser, sayfa 452.

da dahil olmak üzere, Birleşmiş Milletler’i ortak bir politika geliştirme yeteneğine sahip bir bütünleşme örgütüne çevirememiştir.

Devletler bazen, Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen bu “yeni tarz” kararlara karşı çok eleştirel olabilirler. Japonya, Konsey’in herkesi kapsayan düzenlemeler yaparak “uluslararası yasal çerçevenin istikrarını sarsabileceği” konusundaki endişesini dile getirmektedir<sup>72</sup>. Hindistan’a göre ise, “Konsey, 191 üye adına yasa çıkarma yetkisine sahip değildir ve VII. Bölüm bu konuda bir sınırlama içermektedir”<sup>73</sup>. Pakistan temsilcisi, Güvenlik Konseyi’nin “Tüm Dünyayı bağlayan yasalar koyamayacağını [ve] temsili bir organ olmadığını” belirtmektedir<sup>74</sup>. 1566 (2004) Sayılı kararın kabulü sırasında, Brezilya temsilcisi “Konsey’in halihazırda benimsemiş olduğu VII. Bölüm aşırı bir biçimde başvurma yönündeki uygulamanın (...). Bizim görüşümüze göre, hiçbir yaptırım, devletlerin uluslararası sözleşmelerin şartlarını müzakere etme özgürlüğüne bir kısıtlama getiremez” diyerek memnuniyetsizliğini ifade etmektedir<sup>75</sup>. Dahası, bazı daimi üyelerin kendi aralarında “anahtar teslimi” projeler hazırlama eğilimleri, Jamaika’ya göre “kendi kararlarının meşruiyetini baltalamaktadır”<sup>76</sup>. Bu nedenle bazı devletler, Konsey’in bu çok emredici tutumundan endişe duymaktadırlar<sup>77</sup>. Fransa bu bağlamda, “etkin çok taraflılığı”<sup>78</sup> hatırlatsa da, yasa gücü taşıyan bu kararların devletlerin ve ayrıca Genel Kurul’un aleyhinde bir biçimde, yolundan sapmış, tek taraflılaştırılmış birçok taraflılık görüntüsü verdiği de bir gerçektir.

Genel Kurul gerçekten demokratik bir organ değildir; milletleri değil devletleri temsil etmektedir. En azından devletler toplumu

<sup>72</sup> S/PV.4950, 22 Nisan 2004; Le Monde Gazetesi, 2.3 Mayıs 2004.

<sup>73</sup> Corine LESNES, “Le Conseil de sécurité, législateur mondial?”, *Le Monde Gazetesi*, 10 Nisan 2004; S/PV. 4950, 22 Nisan 2004.

<sup>74</sup> S/PV.4956, 28 Nisan 2004.

<sup>75</sup> S/PV.5053, 8 Ekim 2004.

<sup>76</sup> A/58.PV.28, 13 Ekim 2004, sayfa 14.

<sup>77</sup> Bu sözde yasa koyucunun az demokratik vasfı hakkında: Alain PELLET, “Malaise dans la guerre: à quoi sert l'ONU ?”, *Le Monde Gazetesi*, 15 Kasım 2001.

<sup>78</sup> S/PV.4956, 28 Nisan 2004.

nazarında, Güvenlik Konseyi'nden daha temsili bir organ olarak algılanmaktadır. Halbuki Birleşmiş Milletler Andlaşması'na göre bu organ, bir tartışma, fikir üretme yeri, uluslararası düzenlemelerin üretildiği bir yerdir, devletin bağlılık taahhüdünün tezahürünü sağlar, ayrıca uzun hazırlık çalışmaları sonunda kurulan uzlaşma devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve düzenlemelere uyulmasını kolaylaştırır. Güvenlik Konseyi, kendisi ile Genel Kurul arasında bu anlamda kurulan dengeyi bozmaktadır. Genel Kurul ise bu durumdan hiç hoşnut değildir. 1373(2001) Sayılı karar konusundaki tepkisi çekincelidir: “Uluslararası terörizmi ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler” (12 Aralık 2001 tarihli A/56/88) başlıklı bir sonraki kararında bundan, ilgili metnin bağlayıcı olmayan paragraflarından birine atıfta bulunarak sadece bir kez söz eder ve Altıncı Komite, 1373 Sayılı karar hükümlerini terörizme karşı genel anlaşma taslağına dahil etmeyi düşünmemiştir<sup>79</sup>. Konsey'den rahatsız olduğunu hissedebiliyoruz, Kurul, “Tedbirler..” hakkındaki bu ritüel kararda her yıl önsöz olarak kullandığı “bu konudaki **yetkili organ** olarak, uluslararası terörizmi bertaraf etmeye yönelik tedbirleri incelemek zorundadır” ifadesini kullanmaktadır<sup>80</sup>.

Diğer yandan Genel Kurul, terörizmle mücadele konusundaki sözleşmelerin hazırlanmasında yeterince performans sahibi olarak görünmemektedir. Kuşkusuz, evrensel anlamda terörizmle mücadele ile ilgili olarak 1963'ten bu yana kabul edilen on iki sözleşmeden dördünün arkasında Genel Kurul vardır ve 1998 yılında sunulup 1999'da kabul edilen Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Sözleşme'nin kabulünde de etkili olmuştur. Ancak diğer yandan, Hindistan tarafından 1996'da sunulan terörizm hakkında genel sözleşme taslağı 2000 yılından bu yana inceleme safhasındadır ve 2002-2003 yıllarında “iyi bir biçimde ilerleme” kaydettiği<sup>81</sup> gözlemlense bile hala sonuçlanmamıştır. Nükleer terörist eylemlerin önlenmesine yönelik sözleşme taslağına gelince: özel bir Komite bu konu üzerinde 1998 yılından bu yana çalışmaktadır ve pek

<sup>79</sup> Paul C. SZAZ, loc cit, sayfa 903.

<sup>80</sup> A/56/88, 12 Aralık 2001; A/58/81, 8 Aralık 2003.

<sup>81</sup> A/58/81, 9 Aralık 2003, § 14.

çok sorun çözülmeyi beklemektedir<sup>82</sup>. Temsil kabiliyeti en yüksek organın soluğu kesilmiş görünmektedir.

Bununla birlikte, meşruiyeti şüpheli ve itiraz konusu bir yasa koyucu olarak Güvenlik Konseyi, şüphesiz nitelik bakımından “iyi” bir yasa koyucu değildir, çünkü her bir normatif kararını aceleyle, biraz iş bitirici bir biçimde almıştır. Tabii, bu metinlerin taraftarlarının terörizm ile mücadelenin getirdiği aciliyeti ön plana koydukları da doğrudur. Kararlar, her defasında, “Konsey’in –az ya da çok genişletilmiş– ön istişareleri” sırasında her hangi bir kamuoyu tartışması olmaksızın görüşülmektedir.

1373 Sayılı karar, Amerikan girişimiyle, 28 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir: Bir yasama metni hazırlamak için 17 gün yeterli olmuştur ve söz konusu metin Güvenlik Konseyi’nden de yıldırım hızıyla geçmiştir: Oturum 21:55’te açılmış ve 22:00’de kapanmıştır; acelecilik ve kaçakçılık gayet açık bir biçimde ortadadır<sup>83</sup>.

1540 Sayılı kararın kabulü (28 Nisan 2004) ise bu eleştirilerden kısmen de olsa kurtulmaktadır. Bu karar bakımından en önemli girişim, Fransız Cumhurbaşkanı’nın kitle imha silahlarının yayılmasına karşı bir güç birliği oluşturulmasına yönelik bir Güvenlik Konseyi zirvesi dileğini ifade ettiği Eylül 2003 tarihindeki Genel Kurul’da “Kitle imha silahlarının yayılmasının suç sayılması”<sup>84</sup> çağrısında bulunan Amerikan Başkanı’na aittir. Metnin ilk taslağı, Rusya ile istişare edildikten sonra 16 Aralık tarihinde sunulmuştur; metin daha sonra daimi üyeler ile tartışılmış, Fransa ve İngiltere düzenlemeyi desteklerken, Çin bazı itirazlarda bulunmuştur. Bunun ardından, 19 Ocak 2004 tarihinde taslağın yeni bir versiyonu sunulmuştur. 22 Nisan’dan itibaren (Madrid saldırısından kısa bir süre sonra), Örgüt’ün tüm üyeleri ile müzakere yolu açılmıştır; Güvenlik Konseyi’nin 15 üyesine ek olarak 35 devlet de tartışmalardaki yerlerini almışlardır. Sonuç itibarıyla, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve İngiltere tarafından başlatılan taslak Konsey’e 7

<sup>82</sup> A/58/81, 9 Aralık 2003, §16.

<sup>83</sup> 12 Eylül 2001 tarihindeki 1368 Sayılı kararın kabulü amaçlı oturum, saat 12:00’de başlamış ve 12:45’te sona ermiştir.

<sup>84</sup> Anne-Sophie MILLET-DEVALLE, *Chronique des faits internationaux, RGDIP* 2004, 486 ve 709. sayfalar.

devlet tarafından (İspanya, Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu, Fransa, Filipinler, Romanya ve Birleşik Krallık) sunulmuştur. Altı ay süren müzakerelerin sonunda metin 28 Nisan tarihinde, saat 12:45'te ilan edilmiş ve hemen oylamaya sunulmuştur; yani, sonuç aşamasında hiçbir kamuoyu tartışması olmamış, sadece oylara ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur.

8 Ekim 2004'te oylamaya sunulan 1566 Sayılı “mantar gibi türemiş” karara geri dönelim. Teşebbüs, 1 Eylül'de Beslan'daki rehin alma olayından sonra Rusya'dan gelmiştir. Daha sonra, Almanya, Çin, İspanya, Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu, Fransa, Romanya ve Birleşik Krallık tarafından desteklenen taslak, “ön istişareler” aşamasında iki hafta boyunca müzakere edilmiştir. Güvenlik Konseyi'ndeki görüşme safhası, İslam Konferansı Örgütü (İKÖ) adına fikir beyan eden Türkiye temsilcisinin söz alması dahil olmak üzere saat 12:00 den 13:00'e bir saat sürmüştür.

“Tüm devletleri” (Bu ifade, bahsi geçen üç kararda başvuru ifadedir. Halbuki “Üye Devletler” ifadesi sınırlı biçimde sadece yan organları ifade etmek ya da işbirliği yapmaya teşvik amacıyla kullanılmaktadır) hiçbir onay yükümlülüğü bulunmadığından, istisnasız, çekincesiz ve süre tanınmaksızın bağlayan bu metinlerin kabulünün sunduğu avantaja olumlu bakmak da tabii ki mümkündür. İhtiyatlı bir şekilde kullanılması koşuluyla, uluslararası hukukun gelişiminde bir ilerleme oluşturduğunu söyleyebiliriz<sup>85</sup>. Bununla birlikte, alışılmadık ve kavranılması zor bir tehdit ile etkin bir şekilde mücadele etmek amacını güden ancak açık bir biçimde yasama yetkisiyle donatılmamış bir organdan çıkan “mantar gibi çabuk türemiş kurallar” söz konusu organ bakımından belli bir gözü pekliğin göstergesidir (İş “Eyleme” gelince bu gözü peklikten eser kalmamaktadır).

## **II. Güvenlik Konseyi'nin Kural Koyma Konusundaki Cüreti**

Bu kural koyma faaliyetinin 2001 yılındaki ilk göstergesi hemen dikkati çekmektedir. Bu o kadar şaşırtıcıdır ki, Luigi CONDORELLI özellikle “her tür terörist eylem”e atfedilebilecek barış için tehdit nitelemesinden dolayı belki de yasal bir dayanağının olması zor görünen kararın sadece 11 Eylül olayları ile ilgili faaliyetler bakımından

<sup>85</sup> Luigi CONDORELLI, op cit, sayfa 834; Paul C. SZAZ, op cit, sayfa 904.

uygulanacağını düşünmektedir<sup>86</sup>. Paul C. SZAZ, Güvenlik Konseyi üyelerinin belki de bu kararın öncü niteliğinin farkına varmadıkları kanısındadır, ancak bu kapı bir kere açıldıktan sonra, örneğin silahsızlandırma konusunda, diğer yasama faaliyetleri için de bir temel oluşmuş demektir; dolayısıyla bu aracı yararsız bulmamaktadır<sup>87</sup>. Daha sonrasında yaşanan gelişmeler ise ne kadar haklı olduğunu göstermiştir, çünkü Güvenlik Konseyi “tekrar” aynı eylemde bulunarak cüretini belli bir mütevazılıkla göstermiştir; burada söz konusu olan cüret ılımlı bir cürettir<sup>88</sup>.

#### A. Kabul Gören Bir Cüret

1373 Sayılı kararın onaylanması ani bir tepki oluşturabilirdi; ancak Güvenlik Konseyi “ısrarcı davrandı ve imzaladı”. Öncelikle, Konsey hiçbir zaman bu kararın etkisini küçümseme girişiminde bulunmadı; aksine, bombalı saldırılara karşı ve terörizm ile mücadele kapsamında çıkardığı tüm kararlarda ve bildirimlerde bu karara düzenli olarak atıfta bulunmaktadır. Konsey buna ek olarak, terörist eylemler ile ilgili tüm karar ve bildirimlerinde, tüm terörizm eylemlerinin barışa yönelik bir tehdit oluşturduğu şeklindeki formüle başvurmaya devam etmekte ve buna daha önceden bunu giriş kısmında yer verirken, Bogota saldırıları hakkındaki 1465 Sayılı karardan (13 Şubat 2003) itibaren bu nitelimeye asıl metin kısmında yer vermeye başlamıştır; daha genel nitelikli kararlarda ise, giriş kısmında ya da 1566 Sayılı karar bakımından 1. paragrafta, terörizm eylemlerinin “barışa yönelik en ciddi tehditlerden birini oluşturduğunu” belirtir. İfadenin, kararın giriş kısmına değil de asıl metne konulması, bu tür bir sorunun gündemde olmadığı bir dönemde düzenlenmiş olan Birleşmiş Milletler Andlaşması’nın kendisi zayıf bir destekte bulunduğundan, Güvenlik Konseyi açısından terörizmin gerçekten de bir yöntem tespiti için özenle ele alınması gereken ortak bir küresel güvenlik sorunu haline geldiğini göstermektedir.

Aynı şekilde, Dışişleri Bakanları düzeyinde yapılan bir toplantının sonucunda kabul edilen bir bildiriye temel alan 1456(20 Ocak

<sup>86</sup> Luigi CONDORELLI, op cit, sayfa 835.

<sup>87</sup> Paul C. SZAZ, op cit, sayfa 904.

<sup>88</sup> Paul C. SZAZ, op cit, sayfa 903.

2003) Sayılı kararın 11. paragrafında “terörizme karşı verdiği mücadeleyi sıkı bir biçimde yoğunlaştırmaya kararlı olarak” ifadesi kullanılmak suretiyle devletler, uluslararası terörizmi ve nükleer terörizm eylemlerinin önlenmesini konu alan genel bir sözleşme taslağının kabulüne teşvik edilmiştir. Söz konusu karar özet olarak, bu metinlerin hazırlanması bakımından Devletlerin Genel Kurul’daki riayetsizliklerine karşı 2004 yılına ait kural gücünde iki kararın kabulünü bildirmektedir. Konsey ayrıca, Terörle Mücadele Komitesi’nin önemini yani, 1540 ve 1566 Sayılı kararlarda geliştireceği kurumsal yöntemleri vurgulamaktadır. Konsey’in “Yasama” faaliyetinin iki ana çizgisini: terörizm ile mücadeleyi hedefleyen kuralların kabulü ve uygun kurumsal araçların geliştirilmesi oluşturur.

1373(2001) Sayılı kararın içeriği iyi bilinmektedir. Bu, terörizmin finansmanı, aktif ya da pasif destek, sığınma hakkı tanınması ile ilgili olarak devletlerin yükümlülüklerini içeren, terörist eylemlerin ağır suçlar olarak tanımlanmalarını ve bunun sonucunda da cezalandırılmalarını talep eden, devletleri terörist eylemlerin finansmanı ve desteklenmesi konularında gerçekleştirilen soruşturmalara yardımcı olmaya zorlayıcı nitelikte ve önemli denetim önlemlerinin kurulmasını içeren uzun bir listedir. 1. paragraf, o dönem itibarıyla onaylanmış ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan Sözleşme’nin finansman konusundaki bazı noktalarını tekrarlamaktadır. Karar, Sözleşme’nin tüm hükümlerini, mesela özellikle Sözleşme’nin 10. maddesinde yer alan “*aut dedere aut judicare*”<sup>\*</sup> kuralını içermemektedir ama Devletlerden onaylamalarını talep etmektedir ki, bunun belki de bir etkisi olmuştur çünkü karar onaylandıktan kısa süre sonra 10 Nisan 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Diğer yandan, Güvenlik Konseyi’nin Devletleri, bu kararı kabul etmeye zorlayabileceği hatırlatılmıştır. Ancak o dönemde, sonradan 26 Haziran 2002 tarihinde kabul eden Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı devletler yeterince istekli davranmamıştır. Her halükarda, kararın yalnızca terörizmin finansmanı ile mücadeleden daha geniş bir etki alanı vardır ve oldukça geniş bir yükümlülükler yelpazesi yaratmaktadır.

Kitle imha silahlarının (KİS) – bu tabir nükleer, biyolojik ve kimyasal silahları (NBK) ve taşıyıcılarını ifade eder – yayılmasının

---

\* “*İade et ya da yargıla*”, çevirenin notu.



önlenmesi hakkındaki 1540 Sayılı karar, giriş kısmının iki paragrafına (8 ve 14) göre terörizmle mücadeleyi konu almaktadır. Bu karar ayrıca, silahlanmanın kontrolü, silahsızlanma ve KİS'lerin yayılmasının önlenmesi konularında tüm devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmelerinin gerekliliğinin altını çizen 31 Ocak 1992 tarihli Başkanlık bildirisine atıfta bulunmaktadır. Bu konu, Genel Kurul'un da üzerinde çalıştığı konulardan biridir: Genel Kurul, "Teröristlerin kitle imha silahlarını edinmelerini önlemeyi hedefleyen" birçok karar çıkarmıştır<sup>89</sup>.

Silahsızlanma ifadesine, metnin başta silahsızlanma konusunda tam ilgisizlik sergilediğini halbu ki metni kabul edecek olan Konsey'in daimi beş üyesinin aynı zamanda nükleer güçler olduğunu ve bunun da metnin meşruiyetini her bakımdan şüpheli hale getirdiğini belirten Bağlantısızlar Hareketi üyelerinin ve diğer devletlerin endişelerini yatıştırmak amacıyla yer verilmiştir. Nihai metin ise silahlanmanın kontrolü ve silahsızlanma ifadelerine giriş kısmında yer vermiştir (§2). Öte yandan, batılı üç daimi üye (Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Birleşik Krallık) öncelikle, bu karar aracılığıyla (ilk karar taslağı tüm devletleri ihtilaf konusu "yükümlülüklerin engellenmesi veya gerekirse denetlenmesi konusunda işbirliğine" çağırılmaktadır) 2003 yılının ilkbaharında başlatılan ve önce on bir sonra da on altı devletin dahil olduğu ve denizde veya havayolu ile taşınan şüpheli yüklere el konulmasına imkan veren "Nükleer silahlanmanın yayılmasına karşı güvenlik Girişimi" (PSI) kapsamında tüm devletlere yükümlülük getirmenin yolunu aramışlardır. Ancak Çin, kararın VII. Bölüm temelinde kabul edilmesi halinde bunu reddedeceğini bildirmiştir ayrıca, uluslararası hukukun mevcut durumu itibarıyla sadece köle ticareti veya korsan faaliyetlere karşı açık denizlerde denetleme yapılabileceğinden "denetleme" teriminin taslakta yer almasına karşı çıkacağını belirtmiştir. Bu hükümlere, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa bakımından yeterli olduğu görülen daha muğlak bir tanımlama lehine nihai metinde yer verilmemektedir: 10. paragraf "Tüm devletleri uluslararası hukuka uygun olarak nükleer, biyolojik ya da kimyasal silahların, bunları fırlatma

<sup>89</sup> Özellikle bakınız: A/58/48, 8 Aralık 2003, "Teröristlerin kitle imha silahı edinmelerini engellemeye yönelik önlemler".

vasıtalarının ve yan malzemelerinin trafiğinin önlenmesi amacıyla ortak eylemde bulunmaya çağırır” ifadesini içermektedir.

NBK silahların ve bunları fırlatma vasıtalarının yayılımının barış için bir tehdit oluşturduğunu belirten ve **devlet dışı terörist aktörlerin** bu tür unsurlara sahip olmaları ve bunları kullanmaları riski arasında bir bağ kuran Güvenlik Konseyi, VII. Bölüm hükümlerine dayanarak, Devletlerin bu nesnelere sahip olmak, üretmek ya da kullanmak isteyen devlet dışı aktörlere her türlü yardımdan kaçınmaları (§1), bu tür faaliyetleri yasaklayan ve cezalandıran kurallar koymaları (§2), özellikle sınırlarda uygulanacak iç denetim vasıtaları kurmaları (§3) gerektiğini **kararlaştırmaktadır**. Bunların tamamı tüm devletleri bağlayıcı hükümlerdir ve çoğu mevcut sözleşmeler ile karşılaştırıldıklarında yenilikçidirler. Burada söz konusu olan gerçekten de yasama türü bir faaliyettir.

Terörizmle mücadeleyi genel bir şekilde artırmayı amaçlayan 1566 Sayılı kararın kapsamı biraz daha farklıdır. Bu kararın temel amacı, devletlere yükümlülükler getirmekten çok terörist eylemin tanımlanması sorunu ile ilgilidir. Bu kararın temelindeki devlet olan Rusya, Çeçen ayrılıkçılığını da kapsayacak şekilde terörist eylemin anlamı bakımından daha geniş bir yaklaşımın kabulünden yanadır. Tartışmalar sırasında Cezayir, Pakistan ve Türkiye halkların meşru bir hakkı olan yabancı işgaline karşı savaşa hakkı adına karşı çıkmışlardır. Bu karar direniş eylemlerini suç saymamakta ancak farklı türden yorumlamalara da açık bulunmaktadır.

Uluslararası düzeyde halledilememiş olan “Tanımlama” sorunu 3. paragrafın konusunu oluşturur ve Amerikalı temsilcinin de haklı olarak belirttiği üzere metnin en önemli paragrafidir. Söz konusu metin, “terörizme dair uluslararası sözleşme ve protokoller” (Finansman Sözleşmesi'nin 2 a) maddesi) tarafından oluşturulan suç tariflerini de göz önüne alan ve ihlalleri tanımlamayı amaçlayan Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Sözleşme'nin izlediği yolun aynısını izlemektedir. İlgili paragraf daha sonra, “sivillere karşı girişilen ve ölüm ya da ciddi yaralamalara sebebiyet vermek kastıyla ... halk arasında terör estirmek için” örneğinde olduğu gibi suç eylemlerini bu bağlamda açıklamaya girişmektedir. Finansman Sözleşmesi'nin 2 b) maddesi de “sivil” ile ilgilidir ve buna göre “**hiçbir koşul altında** politik, felsefi,

ideolojik, ırksal, etnik, dinsel ya da benzeri nedenlerden dolayı haklı olarak gösterilemez” (Finansman Sözleşmesi’nin 6. maddesi) denmektedir. Aslında bunların hiç biri bir yenilik getirmemekle birlikte ilk kez uluslararası bir metinde bu üç unsur bir maddede bir arada kullanıldığından onlara yadsınamaz bir güç vermektedir. Bununla birlikte karar metni, terörist eylem ile halkların yabancı işgaline karşı meşru savaşıma hakkı arasında herhangi bir ima içermeyecek kadar muğlak olduğundan, Cezayirli ya da Filipinli temsilcileri de tatmin etmiştir. Amerikalı temsilci de şöyle bir beyanda bulunmuştur: “Her defasında, teröristler bunu bir davaya hizmet için yaptıklarını düşünmüşlerdir...[§3] açık bir biçimde öldürmek ya da ciddi bir şekilde yaralamak kastıyla sivillere karşı girişilen eylemlerin suç olduğunu belirtmektedir, bu tür eylemler hiçbir biçimde haklı bir gerekçeye dayandırılmaz”<sup>90</sup>. “Hiçbir bir şekilde” ifadesi her şeyi zorlaştırır da, bir tanımlamada, gerekçelendirme baskıya karşı direniş fikri ile değiştirilmedikçe kimileri için direnişçi olanın başkalarının gözünde terörist olmaya devam edeceğini görmekteyiz; bu ikilemi çözenin yolu belki de amaçtan geçmektedir, çünkü direnişçinin terör yaymak gibi bir amacı yoktur; terörist eylemin terör yaymayı amaçlayan **ya da** bu etkiyi doğuran bir eylem olduğunu kabul ettiğimiz zaman ileri sürülen gerekçeler ne olursa olsun eylem terörist bir eylem olarak kalmaya devam edecektir; ancak kullandığımız “ya da” ifadesi yakın zamanda gerçekleşecek gibi görünmemektedir ve karar burada net bir politik mesajda bulunmakla birlikte bu bir terörizmi tanımlama girişimi -en azından tamamlanmış- değildir diyen Brezilya temsilcisine katılıyoruz.

1566 Sayılı karar aslında, yetersiz bir tanımlama ve çok az yükümlülük demek! “Karar vermek” formülünün geçtiği tek yer, El Kaide’ye bağlı olanlar dışındaki teröristlere karşı alınacak önlemleri belirleyecek olan ve Güvenlik Konseyi’nin tüm üyelerinden oluşan bir çalışma grubunun yaratılmasına ilişkin 9. paragraftır. Yani, terörist hareketin son dönemlerde patlamasından dolayı haklı olarak çıkarılmış olan 1267(1999) Sayılı karar ile kurulan ve El Kaide ile Talibani konu

<sup>90</sup> S/PV.5053.

alan “Disiplin Komitesi” listesinin dışında yer almaktadır. Burada söz konusu olan, Konsey’in kurumsal araçlarında bir ayarlama yapılmasıdır.

Sözü edilen her üç kararda da Güvenlik Konseyi'nin, bu kararların en iyi şekilde uygulanmaları amacıyla kurulan yan organlara başvuracağı belirtilmektedir.

1373 Sayılı karar (2001) (6. madde), uygulanmasını izlemek üzere tüm üyelerden oluşan bir Komite kurmaktadır; **tüm devletler**, 90 gün içerisinde alınan önlemler hakkında rapor hazırlayıp, Komite tarafından belirlenen takvim çerçevesinde bu komiteye sunmaya çağılmaktadır. Adı hemen konulan “Terörizmle Mücadele Komitesi”(TMK), Disiplin Komitesi ile işbirliği içinde çalışmaktadır. Her iki organda birçok defa iyileştirmeye gidilmiştir ve TMK 2004 yılında tam anlamıyla bir yeniden canlandırmaya konu olmuştur. Bu yeniden canlandırma 26 Mart 2004 tarihli 1535 Sayılı karar sayesinde yapılmıştır; bunun nedeni ise Komite tarafından yürütülen önemli boyuttaki faaliyet ile açıklanabilir. Hatta daha önceden, 1456(2003) Sayılı karar aracılığıyla, Dışişleri Bakanları, Devletleri, Komite'ye hızlı ve eksiksiz bir şekilde yanıt vermeye, Komite'yi şeffaf ve etkin bir biçimde çalışmaya devam etmeye, özellikle alınacak önlemler hakkında her bir devletle diyaloga girişmeye çağırarak “çabaların iki katına çıkarılması”(§4) yönünde bir çağrıda bulunmaktadır. Başkanının raporlarından da anlaşılacağı üzere Komite'nin faaliyeti çok çarpıcıdır<sup>91</sup>. Komite, Disiplin Komitesi, uluslararası, bölgesel ve alt-bölgesel örgütler ve özellikle Mart 2003'ten bu yana ortaklaşa birçok toplantının gerçekleştirildiği Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Avrupa Birliği (AB) ile aktif bir şekilde işbirliğinde bulunmaktadır. Devletler B safhasına (kabul edilen önlemlerin uygulamaya konulması) geçmeden önce, Komite'ye öncelikle A aşamasının (terörizm ile mücadele mevzuatının halihazırdaki durumu) raporlarını sunmuşlardır ve tüm devletler ilk raporu sunmuştur. Ancak, izleyen raporların sunulması bakımından 30 Haziran 2004 tarihi itibarıyla 71 devlet gecikmeli durumdadır. Görünen o ki bazı devletler imkansızlıklardan muzdariptir:

---

<sup>91</sup> S/PRST/2002/10, 15 Nisan; S/PRST/2002/26, 8 Ekim; S/PRST/2003/3, 4 Nisan; S/PRST/ 2003/17, 16 Ekim; S/PRST/2004/8, 30 Mart; S/PRST/2004/26, 19 Temmuz; S/PV.4845, 16 Ekim 2003.

örneğin, sınırlarını gözlemleyebilmek için helikopterleri yoktur. Diğer bazıları ise, gerekli siyasi iradeye sahip değildir: Arap devletleri, Güvenlik Konseyi'ni taraf tutmakla suçlamaktadır, çünkü onlara göre büyük güçler kendilerinden terörizm ile mücadele etmelerini talep etmekle birlikte Orta Doğu ile İsrail'deki Kitle imha silahı sorunu için az çaba sarf etmektedirler<sup>92</sup>. Terörizmle Mücadele Komitesi Başkanı tarafından hazırlanan raporların görüşüldüğü oturumlar sırasında ve özellikle 16 Ekim 2003 tarihli oturumda, birçok temsilci Devletlere teknik yardımda bulunulması ve bu doğrultuda terörizmle mücadele amaçlı bir Birleşmiş Milletler Koordinatörünün oluşturulması gereğini ön plana çıkarmışlardır. Söz konusu oturumun sonucunda kabul edilen karara göre Güvenlik Konseyi yapılanmayı ve Komite'nin işleyişini gözden geçirmeyi kararlaştırmıştır. Buradan hareketle de TMK için, 1535(2004) Sayılı karar vasıtasıyla, elde edilen sonuçlar temelinde bir bütçe oluşturmakla görevli ve Değerlendirme ve Teknik Yardım Bürosu ile Bilgi ve İdare Bürosunu kapsayan bir İcra Direktörlüğü (Genel Sekreter tarafından 14 Mayıs 2004 tarihinde atanmıştır) kurulmuştur.

1540(2004) Sayılı karar ise, metnin uygulamaya konulması hakkında iki yıl süreyle rapor düzenlemekle görevli, gerektiği takdirde "diğer yetkilere" başvurabilen ve tüm üyelerin katılımı ile oluşan bir Komite yaratmaktadır (§4). Son olarak 1566 Sayılı karar, tüm üyelerin katılımıyla oluşan hem El Kaide ve Talibani hedefleyen kararların uygulanmasına yönelik listeden ayrı olarak terörist faaliyetlerle bağlantılı kişi veya unsurların listesini genişletmek hem de terörist eylemlerden zarar görmüş kişiler için özellikle teröristler ve işbirlikçilerinin hacedilmiş kaynaklarına dayalı bir uluslararası tazminat fonu kurulmasını incelemek için somut tekliflerde bulunmak amacıyla bir Çalışma Grubu yaratmaktadır (§ 9). Dolayısıyla Güvenlik Konseyi kurumsal anlamda çok hırslı hale gelmektedir. Konsey, devletlerin uygulayacakları önlemlere ilişkin sundukları raporların kontrolünü sağlayan bir sistem kurmak suretiyle kararlarının etkinliğini artırmak amacına yönelik olarak yan organlarını çoğaltmaktadır.

<sup>92</sup> Corine LESNES, yukarıda belirtilen makale, *Le Monde Gazetesi*, 10 Nisan 2004.

Diğer yandan, bu yan organlar Birleşmiş Milletler'in diğer organlarıyla biraz çakışmaktadırlar, mesela, Sekreterliğe ait Terörizmi önleme Servisi, terörizmi önlemek ve terörizmle mücadele etme yetkisine sahip Birleşmiş Milletler uyuşturucu ve suç ile mücadele Ofisi (Viyana, Avusturya) bünyesindeki Suç Önleme Merkezi; Genel Kurul bu kuruluşun “talep üzerine TMK'nın faaliyetlerini tamamlayıcı nitelikte teknik bir yardım sağlayabileceğini” hatırlatmaktadır<sup>93</sup>. Genel Kurul'un Güvenlik Konseyi'nin organı bakımından duyduğu rahatsızlığı hissedebiliyoruz. Kurul aynı kararda, terörizm de dâhil olmak üzere tüm suç türleri ile mücadele bakımından toplu bir yaklaşım oluşturmak amacıyla Viyana Ofisi Direktörü'nün çabalarına destek vermektedir(giriş, §6), ve devletler, uluslararası örgütler, TMK ve ayrıca Viyana Merkezi arasında bir işbirliğinin önemini altını çizmektedir(giriş, §7). Diğer yandan, İran temsilcisi Genel Kurul'da, Güvenlik Konseyi'nin karar çıkarma sürecinin kapsamını “artıran” ve karmaşıklaştıran organlarının çoğalmasından duyduğu endişelerini dile getirmektedir; ayrıca bir şeffaflık yoksunluğundan da çekinmektedir ve Örgüt üyelerinin tümünün rolleri ve işlevleri konusunda bilgilenmelerini dilemektedir<sup>94</sup>.

Eski kökenli “klasik” organlar olan Disiplin Komiteleri göreceli olarak çok sayıda iken, TMK dışında yasama türü kararlar ile bağlantılı organlar ise bu metinlerin genel kapsamı göz önüne alındığında şimdilik oldukça mütevazı durumdadırlar.

### **C. İlmli Bir Cüret**

Güvenlik Konseyi'nin bu atılgan nitelikli yaklaşımı göreceli olarak ele alınmalıdır; bu yaklaşım büyük ölçüde Genel Kurul'un eksiklikleri ve gecikmeleri ile bağlantılıdır. İlgili karar metinlerinden anlaşıldığına göre, Güvenlik Konseyi, uluslararası hukukun uygulanmasının bir parçası olmak niyetinde görünmektedir. Söz konusu kararların devletlerin sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerinin

---

<sup>93</sup> A/58/136, 22 Aralık 2003, giriş kısmı, §3 ve §4; Karar, Viyana Merkezi'nin faaliyetleri kapsamında sözleşmelerin ve evrensel protokollerin uygulanmasının sağlanması amacıyla işbirliğinin sıkılaştırılması ile ilgilidir; bununla birlikte, söz konusu karar, 1373 Sayılı karara ve ayrıca 1377 ve 1456 sayılı kararlara giriş kısmının birinci paragrafında yer vermektedir.

<sup>94</sup> A/58/PV. 28, 13 Ekim 2003, sayfa 16.

tersini söyleme gibi bir amaçları yoktur, aksine bunları tamamlamak isterler ve bazen çok az yükümlülük doğururlar.

Hiç şüphe yok ki, Güvenlik Konseyi tepkiyi azaltmak amaçlı olarak uluslararası hukuka saygı konusundaki duyarlılığını çok hızlı bir biçimde ön plana koymaktadır. Aslında, 12 Kasım 2001 tarihinde bakanlar düzeyindeki bir toplantı sonucunda devletleri 1373 Sayılı kararı uygulamaya teşvik etmek amacıyla kabul edilen 1377 Sayılı kararın 6. paragrafında “terörizm sorunuyla mücadele etmek için **Birleşmiş Milletler Andlaşması ve uluslararası hukuka** uygun olarak, Birleşmiş Milletler Örgütü’nün tüm üyelerini aktif işbirliğine ve katılıma çağırarak genel ve kararlı bir yaklaşımın esas olduğu” onaylanmaktadır; bu ifade 2002 yılında 11 Eylül’ün yıldönümü münasebetiyle Başkanlık bildirisinde de aynen tekrarlanmıştır<sup>95</sup>. Aynı şekilde, 1566 Sayılı kararın giriş kısmında (§6), terörizmle mücadele konusunda alınacak önlemlerin insan haklarına ve insani hukuka uygun olması gerektiği devletlere hatırlatılmaktadır<sup>96</sup>. 1540 Sayılı kararın 5. Paragrafı, bu kararda belirtilen yükümlülüklerin açıkça çelişecek şekilde yorumlanmaması ya da devletlerin nükleer silahlanmanın yayılması veya KİS’ler konusundaki akdi yükümlülüklerini değiştirmesi gerektiğini öngörmektedir. Burada söz konusu olan sadece mevcut sözleşmeleri tamamlamaktır ve asıl metin, 7. ve 8. paragraflara uygun olarak imkanı olan devletleri ilgili hükümleri uygulamaya koymak için yardıma ihtiyacı olan devletlere yardım etmeye çağırarak ve devletlerden nükleer silahlanmanın yayılmasının önlenmesi amaçlı sözleşmeleri kabul etmelerini ve sağlamlaştırılmasını sağlamalarını talep etmekteyken, giriş kısmı (§12) “ek” önlemler alınması gereğini vurgulamaktadır. Kararın görüşüldüğü sırada, Fransa temsilcisi KİS’lerin yayılmasının barış için bir tehdit oluşturduğunun ve devlet dışı aktörlerin katılımı ile ilgili “bir boşluğu doldurmayı” amaçlayan mevcut sistemin bir parçası olduğunun altını

<sup>95</sup> S/PRST/2002/25, 11 Eylül.

<sup>96</sup> Bu kararın 9. paragrafının dinler ve kültürlerin kötülenmesini önlemek, bölgesel çatışmaların çözüme kavuşturulması ve kalkınma sorununun çözülmesi amacıyla medeniyetler arası diyalogun gerekliliğine vurgu yapması ve bunların terörizmle mücadele için başta gelen alanlar olduğunu belirtmesi dikkat çekicidir.

çizmektedir<sup>97</sup>. 1566 Sayılı karardan sonra yer alan kısa süreli oylama açıklaması oturumu sırasında, Rus delegesi bu kabul edilen kararın terörizmle mücadeleyle yönelik “ek önlemler” ile ilgili bir karar olduğunu belirtmektedir<sup>98</sup>. Bu çerçevede, 1373 Sayılı karar ile Devletlerin yasama ve denetim önlemleri konularındaki yükümlülüklerini genişleten 1540 Sayılı karar bakımından genel kural niteliği ihmal edilemeyecek kadar yüksek olsa da, kararların normatiflik dereceleri de çok yüksek olamayacaktır. Bu derece 1566 Sayılı karar bakımından çok düşüktür. Halbuki bu karar çok hırslı bir karardır çünkü tıpkı 1373 Sayılı karar gibi terörizmle mücadeleyi genel olarak kapsamayı hedeflemektedir; belki de Güvenlik Konseyi için 2001 yılında ortaya koyduğu eserinin ötesine gitmek zordur ve bu nedenle de Devletleri özellikle “*aut dedere aut judicare*” ilkesine uygun olarak terör eylemlerine yapılan her tür yardım fiilini ya da bunlara katılımı (§2) yargı önüne çıkarabilmek amacıyla işbirliği yapmaya ve genel sözleşme taslağını ve nükleer terörizm eylemlerinin önlenmesi hakkındaki taslağı (§5) kabul etmeye çağırarakla yetinmektedir.

\*

Güvenlik Konseyi, hukukun ilerlemesini görmek için sabırsızlandığını gösteren enternasyonalist dileklerinde belirttiği üzere “O” uluslararası yasa koyucuya dönüşmüş müdür? Kesinlikle hayır. Öncelikle, bir tek kırlangıçla bahar olmayacağı gibi\*, üç karar ile uluslararası toplumun durumunda bir devrim yaratılmaz. Ellerinde kalan egemenlik gücü bakımından cimri Devletler bunu kabul etmeyeceklerdir ve gösterdikleri tepkiler bu konudaki düşüncelerini gayet güzel göstermektedir. İlgili kararların Birleşmiş Milletler Andlaşması ile uyumluluğu net değildir ancak bunun tersinden de söz edemeyiz ve bu da sürekli tekrarlayan ve gittikçe de sıkıntılı hale gelen denetlenmeleri sorununu önümüze koymaktadır.

---

<sup>97</sup> S/PV.4956.

<sup>98</sup> S/PV.5053.

\* “*Une hirondelle ne fait le printemps*”, bir tek deneyimin, bir tek olgunun sonuç çıkarmak için yeterli olamayacağı anlamına gelen Fransız deyiimi.



Bununla birlikte, bu metinler büyük bir zorluk yaşanmaksızın kabul edilmiş ve önemli bir zıtlasmaya konu olmamışlardır. Bunu uygulama alanlarıyla açıklamak mümkündür: Terörizmle mücadele; şu an için bu konuda yol gösterici uygun bir el kitabı bulunmamaktadır, bununla birlikte burada aciliyet arz eden bir durum söz konusudur. Müdahale ve aciliyet, Güvenlik Konseyi'ni ilgilendiren başlıca konulardır ama bu kez başvurulacak işlevsel faaliyet, Konsey'in olağan yetkileri kapsamına girmemektedir; her şey sanki, yasa koyma faaliyeti, Devletler tarafından hem kabul edilen, hem istenilen, hem de korkulan gerekli bir rıza eşiğine dayanıyormuş gibi gerçekleşmektedir. Genel Kurul artık gerekli kuralların düzenlenmesini için mücadele ettiğinden Konsey bu faaliyeti kısmen istemeye istemeye yapmaktadır.

Terörizmle mücadele konusu, Güvenlik Konseyi'ni her defasında tartışma yaratan meşru savunmanın değerlendirilmesi, barışa yönelik tehdit kavramı konularında çeşitli icatlarda bulunmaya yöneltmiştir.

Birleşmiş Milletler Andlaşması tarafından kurulan hukuku ve dengeleri tehlikeye düşürmemesi koşuluyla, Konsey'i bu alanda hakimiyet kurmaya çalışmakla suçlamak zordur. Konsey'in çok fazla cüretkar davranması öfke doğurabilir ve Devletleri aykırı ve/veya gayri meşru görünebilecek kararlar uygulamaya itebilir.

“Bu konudaki zorluğun anlaşıldığı söylenebilir ve uygulama belki de kendi sınırlarını bilmekle başlamaktadır: 1566 Sayılı karar bunun bir göstergesidir. Diğer yandan, Güvenlik Konseyi'nin yasa koyma alanına girmesi gördüğümüz üzere, bir bakıma kademe kademe ilerleyerek ve sadece terörizmle mücadele konusu ile sınırlı kalmayarak vuku bulmuştur. Dolayısıyla, kendisi de bunu gerekli görüyorsa, yükümlülükler doğurma bakımından şüphesiz çok uzağa gidemeyeceğine göre neden en azından alarm vermek için de olsa tekrar aynı faaliyette bulunmasını diye düşünüyoruz.”