

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ŞARTI'NIN 2. MADDE
7. PARAGRAFINDAKİ «MÜDAHALE»
KELİMESİNİN TEFSİRİ

Asistan Dr. Edip F. Çelik

Birleşmiş Milletler Şartı'nın 2. madde 7. paragrafının *Millî Yetki* meselesini tanzim ettiği malûmdur. Bu paragrafın tetkikinde üzerinde durulması gereken ehemmiyetli noktalardan biri de hiç şüphesiz «*intervention* = müdahale» kelimesidir.

Hemen işaret edelim ki, 24/VIII/1945 gün ve 6092 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın türkçe tercümesinde «*intervention*» kelimesinin karşılığı olarak yerinde bir kelime kullanılmamıştır.

Paragrafın, Fransızca metinde : «*Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir...*», İngilizce metinde : «*Nothing contained in the present Charter shall authorise the United Nations to intervene...*» şeklinde kaleme alınan cümlesi türkçe metinde şöyle ifade olunmuştur : «İşbu Andlaşma'nın hiçbir hükmü, ne... Birleşmiş Milletlerin *karışmasına* cevaz verir...».

Karışmak, Fransızca *se mêler* veya *s'immiscer*, İngilizce *to interfere* kelimelerinin türkçe karşılığıdır. *Intervenir (to intervene)* : müdahale şeklinde tercüme olunmak lâzımdı.

Esasen Devletler Hukukunda karışma'nın yerleşmiş bir mânası olmasına mukabil müdahale müessesesi mevcut bulunmaktadır.

Bu yüzden biz, türkçe metni «İşbu Andlaşma'nın hiçbir hükmü, ne... Birleşmiş Milletler'in *müdahalesine* cevaz verir...» şeklinde yazılmış kabul edeceğimiz ve muteber metinlerde¹ kullanılan bu müdahale (*intervention*) kelimesinden ne anlaşılacak lâzım geldiğini araştıracağız.

Milletler Cemiyeti Misakı'nın, *münhasır salâhiyet* terminolojisi altında, aynı mevzuu tanzim eden 15. madde 8. paragrafı, münhasır salâhiyete giren meselelere Konsey'in müdahale edemeyeceği değil, fakat bu çeşit meseleler (ihtilâflar) karşısında «... hiçbir hal tarzı tavsiye etmeyeceği» formülünü muhtevi bulunuyordu.

1) Çince, Fransızca, Rusça, İngilizce ve İspanyolca metinler aynı derecede muteberdir. Bk.: Şart, M. 111.

Dumbarton Oaks Plânının mahfuz sahaya müteallik paragrafında da müdahale kelimesi mevcut değildi. 2. maddenin 7. paragrafında görülen bu kelime metne San Francisco Konferansında girmiştir. Fakat, doktrinin üzerinde pek haklı olarak durduğu bu terim, — *Paul Berthoud*'nun da işaret ettiği gibi² —, konferansa iştirak edenlerin dikkatini çekmemiştir. Metni kaleme alanların bu kelimeye verdikleri hakikî mânayı aydınlatacak hiçbir karar veya münakaşaya da zabıtlarda tesadüf olunmamaktadır.

Bu itibarla mesele karşısında kat'î bir durum almak hakikaten güçleşmekte ve müellifler çeşitli noktai nazarlar ileri sürmektedirler.

Cevaplandırılması icabeden husus şudur : 2. maddenin 7. paragrafında görülen «*müdahale*» kelimesi, Devletler Hukukunda ötedenberi kullanılan teknik mânasında mı alınmıştır, yoksa Birleşmiş Milletler'de bu daha geniş bir mâna mı ifade etmektedir ?

Araştırmamıza doğru bir istikamet verebilmek için, an'anevî Devletler Hukuku mânasındaki «*müdahale*»'den, pek kısa da olsa, bahsetmek lâzımdır.

I. — UMUMÎ OLARAK MÜDAHALE

Intervention (müdahale) kelimesi bazılarına göre *inter venire*'den diğerlerine göre *intus venire*'den gelmekte³ ve bir Devletin diğer bir Devletin işlerine karışmasını ifade etmektedir : «Bu herhangi bir Devletin iradesine, yabancı bir iradeyi hâkim kılmak zımında yapılan harekettir. Böylece bir Devletin hakları diğer bir Devletin fiili ile tahdide uğramış olur. Demek ki, müdahale Devletlerin hâkimiyet ve istiklâline bir tecavüz teşkil eder»⁴.

Bir Devletin iç ve dış işlerine hakikî mânada müdahaleden bahsedebilmek için bunun *impératif* bir şekle bürünmesi lâzımdır : Müdahale eden

2) *Paul Berthoud*, La Compétence nationale des Etats et l'Organisation des Nations Unies. L'Article 2, paragraphe 7 de la Charte de San Francisco (Thèse d'habilitation). Imprimerie Effingerhoff S. A. Brougg. 1948, sah. 51.

3) *Paul Fauchille*, Traité de Droit International Public, Tome Premier, Première Partie, Paris 1922, sah. 538. - *P. Trolliet*, Essai sur l'Intervention en Droit International Public, Lausanne 1940, sah. 32 : «*intus venire*» bir Devletin diğer bir Devletin iç işlerine karışması; «*inter venire*» bir Devletin, diğer iki Devletin münasebetlerine ve binaenaleyh bunların dış işlerine karışması».

4) *Paul Fauchille*, op. cit., sah. 538 - 539.

Devlet *otorite* yolu ile hareket etmeli, iradesini tahmil (empoze) etmeli veya tahmil (empoze) etmek istemelidir⁵.

Prof. Karl Strupp müdahaleyi şöyle tarif ediyor : «Müdahale, şu veya bu şeyin icrasını veya icra edilmemesini talep için, milletlerarası teamülî hukuka veya bahis mevzuu tarafları bağlayan ve iki yahut daha fazla sayıda Devletlerin imzacı buldukları bir muahedeye dayanan, hukukî bir titr dermeyen edemeksizin, diğer bir Devletin iç veya dış işlerine karışan bir Devletin fiilidir»⁶.

Hildebrando Accioly'ye göre ise «müdahale, bir Devletin, kendisine tâbi bulunmayan diğer bir Devletin iç veya dış işlerine, bu sonuncuyu kendi iradesine uygun hareket etmeye icbar maksadiyle, karışması» ndan ibarettir⁷.

Bu tariflerden de anlaşılacağı gibi, umumî kanaate göre, müdahalenin biri sübjektif diğeri objektif olmak üzere iki unsuru vardır : Bir Devletin, diğer bir Devlete iradesini tahmil (empoze) etmek niyeti (sübjektif unsur); bir Devletin, diğer bir Devletin iç veya dış işlerine *lato sensu* karışması (objektif unsur)⁸.

Acaba 2. maddenin 7. paragrafı «İşbu Andlaşma'nın hiçbir hükmü ... Birleşmiş Milletlerin müdahalesine cevaz vermez» demekle, Teşkilâtın üye Devletlerden birine iradesini tahmil (empoze) etmek maksadiyle onun iç veya dış işlerine karışmasını mı önlemek istemiştir ?

5) *Ibid.*, sah. 541. - Ayrıca bk.: *Seha L. Meray*, Devletler Hukukunda Birleşmiş Milletler Antlaşması ve tatbikatına göre Millî Yetki meselesi (B. M. A. Md. 2, Fık. 7). Ankara 1952, sah. 182.

6) *Karl Strupp*, *Eléments du Droit International Public Universel, Européen et Américain*. 2^{ème} édition en 3 volumes. Les Editions Internationales, Paris, 1930, sah. 121.

7) *Hildebrando Accioly*, *Traité de Droit International Public*, T. I., Traduit par P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, sah. 277.

8) *P. Trollet*, *op. cit.*, sah. 33 - Devletler Hukuku müelliflerinin müdahale hakkındaki tariflerini çoğaltabiliriz. Meselâ, *Jean Spiropoulos*: «Intervenir, c'est prétendre imposer sa volonté à un Etat» (*Traité Théorique et Pratique de Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1933, sah. 131); *Robert Redslob*: *L'intervention, c'est «l'empiétement sur le pouvoir d'un autre Etat ou dans l'emprise coercitive sur sa volonté, par la menace ouverte ou masquée, de lui infliger un dommage»* (*Traité de Droit des Gens*, Paris, Sirey, 1950, sah. 241); *Louis Delbez*: «L'intervention c'est l'acte de s'immiscer dans les affaires d'un autre, à moins qu'il ne puisse invoquer un titre juridique basé sur la coutume ou sur un traité spécial.» (*Manuel de Droit International Public*, 2^{ème} édition, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris 1951, sah. 194). - Bu tariflerin hemen hepsinde müdahalenin objektif ve sübjektif unsurları tebarüz etmektedir.

II. — 2. MADDENİN 7. PARAGRAFINDAKİ MÜDAHALE

Bu meseleye temas eden müellifleri, benimsedikleri fikre göre, üç gruba ayırmak mümkün görünmektedir :

1) Paragraftaki «müdahale» yi an'anevî Devletler Hukuku mânasında kabul eden müellifler :

a) Bilhassa Prof. Louis Delbez bu noktada çok kat'î konuşmakta ve üzerinde durduğumuz kelimenin Şart'ta kullanılmış olmasını Birleşmiş Milletler'de mahfuz sahayı, Milletler Cemiyeti sistemine nazaran *daraltan* bir faktör olarak mütalâa etmektedir. Müellife göre «2. maddenin 7. paragrafı Birleşmiş Milletler Teşkilâtı organlarının *asıl mânadaki müdahale*'lerini menetmiştir». Fakat, Birleşmiş Milletler organlarının umumiyetle karar salâhiyeti yoktur. Bunlar ancak «tavsiyeler» de bulunabilirler. Tavsiyeler ise, mânevi otoriteleri ne olursa olsun, hukukî değerden mahrumdurlar. İşte Teşkilâtın «normal silâhı» olan bu tavsiyeler millî salâhiyet (mahfuz saha) itirazına çarpımayacaklardır⁹.

b) Aynı kanaati, tanınmış Devletler Hukuku Profesörü H. Lauterpacht, 1948 senesinde La Haye Devletler Hukuku Akademisinde verdiği ve «*İnsan Haklarının Milletlerarası Himayesi*» mevzulu derslerinde müdafaa etmiştir¹⁰.

Profesör, 2. madde 7. paragrafın yalnız Birleşmiş Milletlerin *müdahale* teşkil eden faaliyetine atıf yaptığını, buna mukabil müdahale'nin dışında kalan diğer tedbirler hakkında hiçbir kaide koymadığını söylüyor.

Müdahalenin Devletler Hukukunda yerleşmiş teknik bir terim olduğuna işaret ve muhtelif müelliflerin tariflerini nakleden Profesöre göre müdahale, bir Devletin diğer bir Devlete «*impératif*» bir şekilde iradesini tahmil (empoze) etmesi veya etmek istemesidir ve müdahalenin bu şekildeki tefsiri Birleşmiş Milletler organlarının salâhiyet hudutları meselesine de cevap teşkil eder.

Şöyle ki, üye Devletlere yapılan umumî mahiyette bir tavsiye, hattâ doğrudan doğruya üye Devletlerden birine yapılan tavsiye, müdahale sayılamaz. Zira bunlardan hiçbiri «diktatoryal» bir karışma manzarası göstermez. Tavsiyelere riayet, kanunî bir mükellefiyet olmadığı gibi,

9) Louis Delbez, op. cit., sah. 121.

10) H. Lauterpacht, The International Protection of Human Rights. Rec. Cours., 1937/I, T. 70, sah. 18 - 23.

Birleşmiş Milletlerdeki müzakerelerin aldığı istikamette hareket veya soruşturma (tahkikat, enquête) neticelerini kabul etmek de üye Devletler için Şart'tan istikak eden bir mükellefiyet değildir. Bu gibi hallerde yegâne müeyyideyi nihayet âmme efkârı teşkil eder.

Müellife göre, 7. paragrafın metne ithalindeki sebeplerden biri de, ihtilâflı tarafların millî salâhiyetine giren bir meseleye mütealilik ihtilâfta, Güvenlik Konseyi'nin hususî mahiyette bir tavsiyede bulunabilmesi imkânını ortadan kaldırmaktır. Bu, 2. maddenin 7. paragrafının, Birleşmiş Milletler'in diğer faaliyet sahalarında, umumî veya hususî tavsiyelerine mâni olduğu mânasını taşımaz. Bağlayıcı bir karar olduktan sonra bu nevi bir tavsiye doğrudan doğruya bir Devlete yapılsa bile müdahale sayılmaz. Soruşturma (tahkikat, enquête)'in de, — eğer ilgili Devletin ülkesi üzerinde ve onun iradesi dışında yapılmamışsa —, müdahale sayılacağı mutlak değildir.

Netice olarak, 2. maddenin 7. paragrafındaki bu hüküm Birleşmiş Milletler'i, Şart'ın derpiş ettiği herhangi bir mesele üzerinde, bilhassa ekonomik ve sosyal işbirliği ve ezcümle insan haklarının himayesi sahasında, incelemeler yapmak, raporlar hazırlamak ve tavsiyelerde bulunmak hakkından mahrum etmez.

H. Lauterpacht'in ana fikrini şöyle hulâsa edebiliriz : Müdahale bir Devletin işlerine *impératif, dictatorial* bir şekilde, yani bu Devleti muayyen bir hareketi yapmaya veya yapmamaya icbar maksadiyle karışmadır. Şart'taki terim de müdahalenin bu teknik mânasını taşımaktadır. Binaenaleyh, Teşkilât organlarının, ilgili Devletleri bağlamayan tasarrufları müdahale sayılamaz ve 2. maddenin 7. paragrafı Teşkilâtın asıl mânada müdahale teşkil etmeyen faaliyetini durdurmaz.

2) Paragraftaki «müdahale» yi lato sensu (geniş mânada) tefsir eden müellifler :

a) Evvelâ *Leland M. Goodrich* ve *Edvard Hambro*, 2. maddenin 7. paragrafında görülen «*intervention = müdahale*» kelimesini tenkit etmekte ve bunun yerine daha uygun bir kelimenin tercih edilmesi lâzımgeldiği noktasında durmaktadırlar. Zira, müelliflere göre, esasen, «Teşkilât bu kelimenin ortodoks mânasında (mutlak mânasında) müdahalede hiçbir zaman bulunamaz». Binaenaleyh, Şart'ta bahse mevzu olan an'anevî Devletler Hukukundaki müdahale değildir. Paragraftaki «hükümün mânası şudur ki, Teşkilât, bir Devletin özü itibariyle millî salâhiyetine giren bir mesele karşısında otoritesini kullanamayacak hattâ hiçbir tavsiyede

bulunamayacaktır». Bundan başka, ihtilâfa mevzu teşkil eden meselenin mahfuz sahaya dahil bulunduğu sabit olunca, teşkilât, bu ihtilâfın barış yolu ile hallini teşvik eden hiçbir gayret sarfedemeyecektir ¹¹.

Görülüyor ki, *Goodrich* ve *Hambro* müdahale kelimesine Devletler Hukukundakinden çok geniş bir mâna vermektedirler.

b) Diğer bir müellif, *Paul Berthoud*, San Francisco Konferansında, Amerika Birleşik Devletleri temsilcisi *M. John Forster Dulles*'in mahfuz sahaya müteallik paragrafın Prensipler Bölümüne alınmasının sebeplerini Komite I/1 önünde izah eden beyanatına ve bilhassa bu sebebin «Teşkilâtın ekonomik ve sosyal sahada fonksiyonlarının genişlemesi» olduğu cümlesine dayanarak, Konferansta müdahale kelimesine çok geniş bir mâna verildiği neticesine varıyor. Zira, Şart, ekonomik ve sosyal işbirliği sahasında Teşkilâta *ancak* incelemeler yapmak, raporlar hazırlamak ve tavsiyelerde bulunmak salâhiyetini tanımıştır. Demek ki, 2. maddenin 7. paragrafı, mahfuz sahaya giren meselelerde, Teşkilâtın sadece bu salâhiyetlerini kullanarak dahi müdahalesini bertaraf etmek maksadiyle sevk edilmiştir.

Ayrıca *M. Evatt* da, gene Komite I/1 önünde, 2. madde 7 paragrafın ihtilâfların barışçı yollarla halli usulleri karşısındaki şümülünü izah ederken mahfuz saha kaydının, bizzat gayesinin, Güvenlik Konseyi'ni uygun gördüğü hal tarzlarını *tavsiye etmek* salâhiyetinden mahrum bırakmak olduğunu söylemişti. Burada da «*intervention = müdahale*» kelimesinin fevkalâde geniş bir tefsiri karşısında bulunuyoruz. Müellif şöyle devam ediyor : «Teklif ve Konferansça kabul olunan metnin iki inanmış taraftarının beyanatları şu düşünceye varmamızı mümkün kılmaktadır : Şartı kaleme alanların fikrinde, 2. maddenin 7. paragrafı sadece kelimenin dar mânasında müdahaleyi menetmemeli, fakat Teşkilâtı, ilgili Devletler tarafından dermeyan olunan millî salâhiyet itirazının sıhhati tanındıktan sonra, mesele ile *herhangi bir şekilde* alâkadar olmak hakkından da mahrum bırakmalıdır»¹².

c) Bu kanaate iltihak eden diğer bir müellif olarak *André Salomon*'u görüyoruz. Meseleyi Güvenlik Konseyi'nin ihtilâfları barışçı yollarla halletmek salâhiyeti zaviyesinden inceleyen müellif, Milletler Cemiyeti sisteminde, mahfuz sahanın, 15. madde çerçevesi içinde işlediğini ve 11. maddedeki uzlaştırma usulüne mâni olmadığına işaret ettikten sonra Şart'ta vaziyetin aynı olmadığını söylüyor : «Şart'ı kaleme alanlar, ihtilâf millî salâhiyete giren bir meseleye taallük ettiği taktirde, Güvenlik

11) *Leland M. Goodrich et Edvard Hambro*, Commentaire de la Charte des Nations Unies., Editions de la Baconnière, Neuchatel, 1948, sah. 139.

12) *Paul Berthoud*, op. cit., sah. 51 - 52.

Konseyi» ne uzlaştırıcı bir harekete teşebbüs salâhiyeti tanımamışlardır. 2. madde 7. paragrafa göre Konsey bu nevi bir ihtilâfa *müdahale edemiyecektir*, yani : 1 — Tarafları (ihtilâflarını) kendilerinin seçecekleri yollarla çözmeye davet edemiyecek (33. madde, 2. para.); 2 — tahkikat açamıyacak (34. madde); 3 — bu uyuşmazlık veya durumun uzamasının barış ve güvenliği tehdit etmek istidadında olup olmadığını tesbit edemiyecek (34. madde); 4 — uygun düşen düzeltme usul veya tarzlarını tavsiye edemiyecek (36. madde, 1. para.) ve 5 — uygun gördüğü başka çözme usullerini tavsiye edemiyecektir (37. madde, 2. para.).

«Şart Konseyi, tarafları uzlaştırma teşebbüsünde bulunmaktan menetmektedir...»¹³.

d) Nihayet, Michigan Üniversitesi siyasî ilimler Profesörü *Lawrence Preuss*, La Haye Devletler Hukuku Akademisinde verdiği derslerde (*Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of Domestic Jurisdiction*) «*müdahale*» kelimesinin tefsiri üzerinde dikkatle durmuş ve mefhumun *stricto sensu* tefsiri halinde mahfuz sahanın sun'î bir şekilde daraltılmış ve hattâ ortadan kaldırılmış olacağını söylemek suretiyle *lato sensu* tefsire taraftar görünmüştür¹⁴.

Lawrence Preuss, *stricto sensu* tefsirin ilk ve başlıca müdafii sayılan *H. Lauterpacht*'ın — yukarıda naklettiğimiz — nazariyesini tenkit etmektedir. Filhakika *Lauterpacht*'a göre : müdahale Devletin istiklâlinin inkârı neticesine varan *diktatoryal* bir karışma olup muayyen bir şekilde hareket etmek veya etmemek hususunda mütehakkim bir talebi istilzam eder. Öyle bir talep ki uyulmadığı takdirde herhangi bir şekilde cebir tehdidini veya zora müracaatı mutazammındır. 2. maddenin 7. paragrafı Teşkilâtın böyle diktatoryal bir müdahaleye varmayan faaliyetini menetmez; müzakere, tetkik, tahkik veya tavsiye yolu ile olan faaliyet mahfuz sahaya giren bir mesele karşısında da mümkündür.

Lawrence Preuss, paragrafı kaleme alanların maksadını gözönünde tutmaktadır : «Teşkilâtın (ekonomik ve sosyal sahalarda) hükûmetlerle müzakerelere girişmesi tasavvur olunuyordu ve fertlerle doğrudan münasebet kurmaya matuf herhangi bir teşebbüs 2. maddenin 7. paragrafının hariç bırakmak istediği müdahale şekillerinden biri olarak telâkki edilecekti. Müdahalenin, memnuiyetin şumulüne girmesi için hükûmetlere veya fertlere icraî emirler verecek dereceye varması lâzım gelmez. Şartı

13) *André Salomon*, L'O. N. U. et la Paix. Le Conseil de Sécurité et le Règlement Pacifique des Différends (Chapitre VI de la Charte des Nations Unies). Les Editions Internationales, Paris, 1948, sah. 75.

14) *Lawrence Preuss*, Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and the Matters of Domestic Jurisdiction, Rec. Cours. T. 74, sah. 606.

tanzim edenlerin (mahfuz saha kaydını sevkederken) bu kadar şedit bir müdahaleyi nazarı itibara almadıkları muhakkaktır. Çünkü Şart'ın — VII. Bölüm müstesna — hiçbir yerinde, Birleşmiş Milletler'in herhangi bir organına, Devletlerin hayatına, gerek iç işlerinde gerekse milletlerarası münasebetlerinde, doğrudan doğruya nüfuz ve diktatoryal bir şekilde müdahale edecek bir salâhiyet verilmemiştir. Bu sebeple, müdahalenin dar tefsiri 2. madde 7. paragraftaki müdahale terimini değil, fakat hükmün bütününe mânasız kılacaktı. Zira (*dar mânada müdahaleye Teşkilâtın mezun olmadığı esası*) Şart'tan mahfuz sahaya müteallik bütün hükümler silinse bile mevcut kalacaktır»¹⁵.

Müellifin bu sözlerini ve bilhassa altını çizdiğimiz son cümlesini müdahaleyi teknik mânada, an'anevî Devletler Hukuku mânasında kabul edenlere karşı yapılabilecek çok kuvvetli bir itiraz mahiyetinde görüyoruz. Gerçekten, Devletlerin hâkimiyeti prensibine sadık kalan ve hattâ bu prensibi takviyeye çalışan bir Teşkilâta, — barışın tehdidi, bozulması ve tecavüz fiili hali müstesna —, âzalara *diktatoryal* bir müdahalede bulunulamıyacağı aşikârdır. Teşkilâtın bizzat mahiyeti bu nevi müdahalelere müsait değildir. 7. paragrafta kastedilen müdahale bu mânada olsaydı, metne ithaline kat'iyen lüzum bulunmazdı.

Prof. H. Lauterpacht «Teşkilâtın *Prensipier*'i arasında yer alan bir hükmü iptal edecek bir tefsire mâni olmak için» tavsiyeleri iki kategoriye ayırmak yoluna gitmiştir : 1 — *toute simple* (alelâde) tavsiyeler; 2 — adetâ bir karar mahiyetinde bulunan ve arkasından zecrî tedbirlerin gelmesi ihtimali bulunan tavsiyeler. Bunlardan birinci kategoriye girenler müdahale teşkil etmediği halde ikinciler müdahale teşkil ederler.

Lawrence Preuss, bu tefriki de kabul etmemektedir : «Şartın hiçbir hükmü tavsiyeleri böyle iki kategoriye ayırmaya müsait değildir... Güvenlik Konseyi VI. Bölüm hükümleri dairesinde hareket ettiği zaman bile, tavsiyelerde bulunmak salâhiyetini kullanırken, bu tavsiyeye ademi riayet halinde zor kullanma tehdidini ilâveye mezun değildir»¹⁶.

3) Değişik bir tefsir : Lazare Kopelmanas.

İhtilâfların barışçı yollarla çözülmesi usulleri ile ekonomik ve sosyal işbirliği sahası arasında, bu mevzuda bir tefriğe taraftar görünen *Lazare Kopelmanas* şunları söylemektedir : «Şart'ın metni Devletlerin millî salâhiyet sahasını Teşkilâtın bütün faaliyetlerine karşı değil, fakat ve yalnız *müdahale* olarak tavsif edilebileceklerle kapalı tutmuştur. Millet-

15) İbid., sah. 607 - 608.

16) İbid., sah. 609.

lerarası organların çeşitli faaliyetleri arasında, istimali bu tahdide çarpacak olanları nasıl tâyin ve tesbit etmelidir ? Güvenlik Konseyi'nin ihtilâfların barışçı yollarla halli usullerini tatbik ederken alabileceği kararlar hakkında bu sual vârit olmayacaktır. İhtilâfın mahiyetini tesbit için yapılacak ilk soruşturmada esas hakkındaki tavsiyeye kadar, Konsey faaliyetinin tek bir hedefi vardır : ... Devlete ... muayyen bir hareket tarzı *empose* etmek. İhtilâf özü itibariyle millî salâhiyete giren bir mevzua müteallik oldukça Güvenlik Konseyi faaliyetinin bütün bu cephesi, hiç münakaşasız, ilgili Devletin millî salâhiyet sahasına *hakikî bir müdahale* teşkil edecek ve bu itibarla da 2. madde 7. paragrafın memnuiyetine tâbi bulunacaktır. Aynı hal tarzı ihtilâfların barışçı yollarla halli sistemi çerçevesinde harekete geçtiği zaman Genel Kurul için de vârittir»¹⁷.

Müellifin bu sözlerinden, «müdahale» kelimesine, an'anevî Devletler Hukukundakinden daha geniş bir mâna verdiği neticesi çıkarılabilir mi ? Teşkilâtın (ve burada Güvenlik Konseyi'nin) «ihtilâfların barışçı yollarla çözülmesi» başlığını taşıyan VI. Bölümdeki salâhiyetlerinin hepsini *müdahale* mahiyetinde görmesi noktasına istinaden bu suale müsbet cevap verilebilirdi. Fakat müellif buna rağmen müdahale kelimesini dar mânada (*stricto sensu*) kullanmak iddiasında görünmektedir. «Millî salâhiyet sahası Teşkilâtın bütün faaliyetine değil, fakat ve *yalnız müdahale* olarak tavsif edilebilecekler kapalı tutulmuştur» diyor. VI. Bölümün 33. madde 2. paragrafındaki «Tarafları, ihtilâflarını barışçı yollarla halle *davet*», 34. maddedeki «herhangi bir uyuşmazlık (ihtilâf) veya durumun uzamasının milletlerarası barış ve güvenliğin muhafazasını tehdit etmek istidadında olup olmadığını tesbit için *soruşturma*'da bulunmak»; 36. madde 1. paragrafındaki «uygun düşen düzeltme usul ve tarzlarını *tavsiye* etmek»; 37. madde 2. paragrafındaki «çözme şekillerini *tavsiye* etmek» ise kelimenin asıl mânasında müdahaledir. Zira müellife göre «ihtilâfın mahiyetini tesbit için yapılacak ilk soruşturmada (33. madde 2. para.) esas hakkındaki tavsiyeye (37. madde 2. para.) kadar Konsey faaliyetinin tek bir hedefi vardır : ... Devlete ... muayyen bir hareket tarzı *empose* etmek».

Lazare Kopelmanas'ın bu kanaatini paylaşmak imkânını göremiyoruz. Zira Konsey faaliyetinin tek hedefinin «Devlete muayyen bir hareket tarzı *empose* etmek» olduğuna kani değiliz. Konsey «uzaması milletlerarası barış ve güvenliği tehdit etmek istidadında bulunan ihtilâflar» karşısında,

17) *Lazare Kopelmanas*, L'Organisation des Nations Unies. I. L'Organisation constitutionnelle des N. U. Fasc. I. Les Sources constitutionnelles de l'ONU. Sirey, Paris, 1947, sah. 236.

ihtilâflı tarafları uzlaştırmaya çalışır; başka bir tâbirle uzlaştırma organı rolünde görünür ve VI. Bölümde derpiş edilen salâhiyetleri de kendisine bu uzlaştırma fonksiyonunun ifası için tanınmıştır. Uzlaştırma usulünde herhangi bir hareket tarzını empoze etmek bahis mevzuu olamayacağına göre, uzlaştırma fonksiyonunun ifası zımındaki davet (33. madde 2. para.), soruşturma (34. madde) ve tavsiyeler de (36. madde 1. para.; 37. madde 2. para.) *stricto sensu* müdahale sayılamaz. Bunları müdahale addetmek müdahaleyi *lato sensu* kabul etmek demektir.

Müellif şöyle devam ediyor: «Görmüştük ki, bilhassa Teşkilâtın ekonomik ve sosyal mevzulardaki salâhiyetlerinin fevkalâde genişlemesine mâni olmak gayesiyle, San Francisco Konferansı, Devletlerin millî salâhiyetlerinin himayesini kuvvetlendirmek cihetine gitmişti. Şurası muhakkaktır ki, Teşkilâtın bu faaliyetleri ifa için müracaat edebileceği tedbirler, iç işlere mütad olmayan bir karışmaya müncer olabileceği noktada durmalıdır. Bu nokta nasıl tesbit olunacaktır? Genel Kurul müzakere edebilir, tavsiyeler yapabilir, raporlar hazırlayabilir. Genel Kurul'un otoritesi altında, Ekonomik ve Sosyal Konsey tavsiyeler yapabilmek, incelemeler yapmak veya yaptırmak, mukavele projeleri hazırlamak milletlerarası konferanslar tertipleme salâhiyetleriyle teçhiz edilmiştir. Bütün bu faaliyetleri özü itibariyle millî salâhiyete giren meseleler mevzu oldukça men mi olunmalıdır? Bu takdirde Genel Kurul ve Ekonomik ve Sosyal Konsey, Şart'ın sarahaten kendilerine tahmil ettiği ve hiç şüphesiz, meselâ hayat seviyesinin yükseltilmesi, tam çalışma veya daha umumî olarak insan haklarının ve ana hürriyetlerin himayesi gibi, iç sahaya müteallik bulunan meseleler karşısındaki vazifelerini nasıl ifa edecektir? Ve eğer Şart'ın en önemli hükümlerinden bir kısmının tatbiki imkânsız hale getirilmek istenmiyorsa, Genel Kurul ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in muhtelif tasarrufları arasında bir tefrik mi yapılacaktır? İlk bakışta, *bir müzakere, bir etüd veya bir tavsiyenin müdahale olarak tavsiye edilmesi anlaşılamaz*»¹⁸. Müellife göre, Teşkilâtın ekonomik ve sosyal işbirliğini sağlamak yolundaki faaliyetleri sahasında müdahale mefhumunun hiçbir mânası olmadığı gibi, bu sahada asıl ehemmiyet arzeden mesele Devletlerin millî salâhiyetlerinin himayesi değil, fakat bilâkis Teşkilâtın tavsiyelerini üye Devletlerin icra hususundaki mukavemetinin nasıl önleneceğidir. Zira «Teşkilâtın en kuvvetli silâhı olan Genel Kurul'un tavsiyeleri, ona ancak, üyelerin ekseriyetinin fikrinde, dünyanın ekonomik ve sosyal şartlarının umumî gelişmesini teşvike müsait istikameti göstermek imkânını verir. Bu temayüllerin pratikte tahakkuku daima, — ya

18) Lazare Kopelmanas, op. cit., sah. 237.

millî mevzuatlarını Genel Kurul'un tavsiyelerine intibak ettirmek veya Teşkilât tarafından hazırlanan mukavele projelerine katılmak suretile —, Devletlere aittir».

İşte müellif, kanaatimizce, müdahale mefhumunu asıl burada *stricto sensu* nazarı itibara almakta ve Genel Kurul'un olduğu gibi Ekonomik ve Sosyal Konsey'in faaliyetinde de Devletler Hukuku mânasında bir müdahalenin vaki olamayacağı noktasına istinaden mefhumu lüzumsuz bulmaktadır.

Güvenlik Konseyi'nin (veya ihtilâfların barışçı yollarla halli fonksiyonunu ifa ederken Genel Kurul'un) *tavsiyelerini* müdahale saymak, buna mukabil Genel Kurul'un ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, ekonomik ve sosyal sahadaki *tavsiyelerini* müdahale mahiyetinde görmemek kabul edilemez. Zira *tavsiye*, — taallûk ettiği meselenin ehemmiyet derecesi ne olursa olsun —, mecburilik kuvvetini haiz değildir ve «muayyen bir hal tarzını *empoze* etmek» maksadını taşımaz.

4) **Düşüncemiz :**

Biz, 2. maddenin 7. paragrafında görülen «*intervention = müdahale*» kelimesini *lato sensu* tefsir edenlerin¹⁹ kanaatine iştirak ediyor ve hattâ *Goodrich* ve *Hambro*'yu takiben «bunun yerine daha uygun bir kelimenin tercih edilmesi»²⁰ lâzımgelirdi diyoruz.

Birinci grubu teşkil eden *Louis Delbez* ve *H. Lauterpacht* ile üçüncü bir tez ileri süren *Lazare Kopelmanas*'ın nazariyelerinde kabule imkân görmediğimiz noktaları açıklamak gerekir.

a) *Kabul etmediğimiz nazariyelerin tenkidi :*

aa) *Prof. Louis Delbez*'e göre millî salâhiyet itirazı Teşkilâtın «normal silâhı» olan tavsiyelere bir engel teşkil etmez. Binaenaleyh meselâ Güvenlik Konseyi herhangi bir ihtilâfı VI. Bölüm çerçevesi içinde halle çalışırken taraflardan birinin millî salâhiyet itirazıyla karşılaşsa bile, adı geçen bölümün 33., 34., 36. ve 38. maddelerinin kendisine tanıdığı salâhiyetleri kullanabilecektir. Fakat bu salâhiyetler Konseyin, «ihtilâfları barışçı yollarla çözüme» mevzuunda haiz bulunduğu yegâne salâhiyetler olduğuna ve mahfuz saha iddiasının — sıhhati tanınmış olsa dahi — bunlara hanel getirmeyeceğine göre mahfuz saha meselesi ihtilâfların barışçı yollarla halli sisteminde hiçbir ehemmiyeti haiz bulunmayacaktır.

19) *Prof. Hans Kelsen* de bu kanaattedir ve «müdahale ile teşkilâtın herhangi bir faaliyeti anlaşılır» demektedir. Bk.: *The Law of the United Nations*, New-York, Frederick A. Praeger, inc. 1950, sah. 772.

20) *Goodrich et Hambro*, *Commentaire*, sah. 139.

Bu itibarla müellif bu kelimenin metinde kullanılmış olmasını mahfuz sahayı, Milletler Cemiyeti Misakı'na nazaran, daraltan bir faktör şeklinde mülâhaza etmemeli, fakat ölü bir ibare (*lettre morte*) haline getirdiğini söylemeliydi.

bb) *Prof. H. Lauterpacht* ise Birleşmiş Milletler organlarının tavsiyelerini umumî mahiyette tavsiye — hususî mahiyette tavsiye, *toute simple* (alelâde) tavsiye — karar mahiyetinde tavsiye şeklinde bir tefriğe tâbi tutmaktadır. Bu çeşit bir tefriğe, Şart'ın hiçbir hükmünün müsait bulunmadığını söyleyen *Lawrence Preuss*'e hak vermek lâzımdır. Gerçekten tavsiyelerin karakteristik vasfı, bunlara riayet mecburiyetinin olmasıdır. Müellifin nazariyesinde, Birleşmiş Milletler'in salâhiyetlerini genişletmek endişesinin hâkim bulunduğu aşikârdır. Bu endişe enternasyonalist ve ileri bir zihniyetin tezahürü de olsa sun'î konstrüksiyonları mazur gösteremez. «*Intervention*» kelimesi *stricto sensu* kabul edilince, aralarında hiçbir tefrik olmaksızın, bütün tavsiyeler müdahale mefhumunun haricinde kalır ve bu taktirde de *Prof. Louis Delbez*'in nazariyesine yaptığımız itiraz burada da tekrarlanmak icabeder.

cc) *Lazare Kopelmanas* da, müdahaleyi *stricto sensu* kabul etmek bakımından birinci grup müellifler arasında yer alabilirdi. Müellifi ayrı bir noktai nazar sahibi olarak tetkikimizin sebebini nazariyesinin, bilhassa, ekonomik ve sosyal işbirliği meselesine müteallik kısmı teşkil eder.

İhtilâfların barışçı yollarla halli sistemi karşısındaki görüşünü naklederken bu mevzuda düşündüklerimizi de söylemiştik. Burada ekonomik ve sosyal sahada Teşkilâtın müdahalesi meselesi üzerinde kısaca duracağız.

Şart'ın Genel Kurul'a ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'e, — ekonomik ve sosyal sahada —, müdahale olarak tavsifi mümkün hiçbir salâhiyet tanımadığı noktasına istinat eden müellif, bu sahada müdahale mefhumunun hiçbir mânası olmadığını söylüyor ve asıl ehemmiyet arzeden meselelerin Devletlerin millî salâhiyetlerinin himayesi değil, fakat bilâkis Teşkilâtın tavsiyelerini üye Devletlerin icra hususundaki mukavemetinin nasıl önleneceği meselesi olduğunu ilâve ediyordu. Demek ki, müellife göre, mahfuz saha ancak *stricto sensu* müdahale teşkil eden faaliyetleri durdurduğuna ve ekonomik ve sosyal sahada Teşkilâtın *stricto sensu* müdahalesi bahis mevzuu olmadığına nazaran mahfuz saha kaydının Teşkilâtın bu çerçeve içindeki faaliyetlerinde ehemmiyeti ve hattâ lüzumu yoktur.

Bu noktai nazarın Şart'ı tanzim edenlerin düşünceleriyle tamamen zıt olduğu muhakkaktır. Filhakika Davet Eden Devletleri — millî salâhiyet mevzuunda — Dumbarton Oaks projesinde tadilât yapmaya sevkeden sebeplerden en mühiminin San Francisco Konferansı esnasında Teşkilâtın

ekonomik ve sosyal sahada geniş salâhiyetlerle teçhiz edilmesi olduğunu biliyoruz. Bu vaziyet karşısında, ekonomik ve sosyal mevzularda, Teşkilâtın hangi faaliyetlerini önlemek maksadiyle millî salâhiyet kaydının bu sahaya da teşmil edildiğini araştırmak lâzımdır. *Lawrence Preuss*'ün bunu sağlam bir şekilde tesbit ettiği kanaatindeyiz ²¹.

b) *San Francisco Konferansı zabıtlarından çıkardığımız mâna :*

2. maddenin 7. paragrafındaki «müdahale» kelimesinin, — Şartı kaleme alanların maksadı gözönünde tutularak —, *lato sensu* tefsir edilmesi gerektiğini söylemiştik. Filhakika San Francisco zabıtları bilhassa «ihtilâfların barışçı yollarla halli» sisteminde müdahalenin geniş mânada kullanıldığını göstermektedir. Mevzuumuzu aydınlatması bakımından Avusturalya delegesi *M. Evatt* ile Norveç delegesi, tanınmış hukukçu *Arnold Raestad*'in bazı pasajlarını nakledeceğiz.

M. Evatt şöyle konuşmuştur : «Cevheri itibariyle yeni paragraf projesinin istihdaf ettiği netice, millî salâhiyete giren her meseleyi, VIII. Fasil, A Bölümünün faaliyet sahasının, yani ihtilâfların barışçı yollarla halli sisteminin, dışında bırakmaktadır»²².

VIII. Fasılın A Bölümü nihaî metnin VI. Bölümüne tekabül eder. Demek ki, Güvenlik Konseyi, mahfuz sahaya giren bir meseleye taallük eden herhangi bir ihtilâfta, adı geçen bölümdeki salâhiyetlerini kullanarak, ihtilâfları çözmeye çalışamayacaktır. *André Salomon*'la beraber tekrarlıyalım : «Güvenlik Konseyi : 1 — tarafları (ihtilâflarını kendilerinin seçecekleri yollarla çözmeye davet edemeyecek (33. madde 2. para.); 2 — tahkikat açamayacak (34. madde); 3 — bu uyuşmazlık veya durumun uzamasının barış ve güvenliği tehdit etmek istidadında olup olmadığını tesbit edemeyecek (34. madde); 4 — uygun düşen düzeltme usul ve tarazlarını tavsiye edemeyecek (36. madde 1. para.); ve 5 — uygun gördüğü başka çözümlerini tavsiye edemeyecektir (37. madde 2. para.).

«Şart Konseyi, tarafları uzlaştırma teşebbüsünde bulunmaktan menetmektedir ...»²³.

Dr. Arnold Raestad'in tenkitleri de, müdahale mefhumuna geniş mâna verildiğini gösteriyor : «Davet eden Devletlerin tadil teklifine nazaran, Güvenlik Konseyi'nin yalnız VIII B Bölümündeki (Şart'ın VII. bölümü) faaliyeti millî salâhiyetin dışında kalmaktadır. Demek ki... mahfuz sahaya giren bir mesele VIII A Bölümü (Şart'ın VI. Bölümü)

21) Biraz sonra bu noktaya döneceğiz.

22) U. N. C. I. O., Vol. 6, sah. 443.

23) *André Salomon*, op. cit., sah. 74.

gereğince Konsey'in ne bir soruşturmasına (tahkik, enquête), ne de dostane bir teşebbüsüne (tavassutuna) mevzu olamaz»²⁴.

Delege bu durumun tevlit edeceği mahzurları önleyebilmek için, Dört Büyüklerin tadil tekliflerinin reddedilmesini istemiş ve fakat reddedilmediği takdirde, hükmü yumuşatan şu kelimelerin, «fakat bu prensip VII. Bölümdeki zecri tedbirlerin tatbikine...» ibaresinden sonra metne ithalini teklif etmiştir : «*ve ne de Güvenlik Konseyinin, Bölüm VIII A (Şart'ın VI. Bölümü) gereğince, bir ihtilâf veya duruma müteallik olarak, soruşturma (tahkik, enquête) yapmasına veya uzlaştırma teşebbüsünde bulunmasına... hiçbir surette hâlel getirmez*»²⁵.

Dr. Arnold Raestad mahfuz saha iddiasının VI. Bölümün bütününün tatbikini durdurmasını şöyle tenkit etmiştir : «Bölüm VIII A (Şartın VI. Bölümü) gereğince dostane tavassutta (*bons offices*) bulunan Güvenlik Konseyi'ne karşı kullanılan *Millî Salâhiyet vetosu* üzerinde ısrar etmekle, bu Konferansta temsil olunan hükûmetler, kendisinden çok iyi neticeler beklenen Birleşmiş Milletler'in uzlaştırma sistemine muvaffak olmak şansını veremeyeceklerdir. Bu ise, aynı mevzuda Milletler Cemiyeti Misakı sayesinde erişilen seviyeye nazaran dünyanın gerilemesi olacaktır»²⁶.

Buna rağmen Norveç teklifi kabul edilmemiş ve VI. Bölümdeki bütün salâhiyetlerin mahfuz sahaya giren bir ihtilâfta işlememesi gayesini güden Dört Büyüklerin formülü kabul edilerek nihaî metne geçmiştir.

Bu vaziyet gösteriyor ki, konferans «müdahale» kelimesini an'anevî Devletler Hukuku mânasında değil fakat çok daha geniş bir mânada kullanmıştır.

Ekonomik ve sosyal işbirliği sahasına gelince... Davet eden Devletleri Dumbarton Oaks projesinin mahfuz sahaya müteallik paragrafını tadile sevkeden sebebin bu sahada Teşkilâtın fevkalâde geniş salâhiyetlerle teçhiz edilmesi olduğu muhakkaktır. Bu husus zabıtlardan açıkça anlaşılmaktadır. Fakat Genel Kurul ve onun otoritesi altında çalışan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, ekonomik ve sosyal meseleler karşısında salâhiyetlerinden hangilerinin mahfuz sahaya taallûk eden bir hâdise karşısında işlemeyeceği ve hangilerinin tatbikine mahfuz saha iddiasının mâni olacağı ne Şart'ın metninde ne de Konferans çalışmaları esnasında belirtilmemiş olması doktrinde çeşitli kanaatlerin ortaya çıkması neticesini vermiştir. Hattâ, işaret ettiğimiz gibi, müdahale kelimesini dar mânada

24) U. N. C. I. O., Vol. 6, sah. 434.

25) Ibid.

26) Ibid., sah. 515.

kabul eden müellifler, bu sahada mefhumun lüzumsuz bulunduğunu iddia etmeye kadar gitmişlerdir.

Dört Büyükler adına izahat veren *M. John Foster Dulles*'in sözlerini tahlile çalışalım :

«Teşkilât üye Devletlerle müzakerelere mi girişecek yoksa üye Devletlerin dahilî hayatına ve sosyal ekonomilere doğrudan doğruya nüfuz mu edecektir? Davet eden Devletlerin tadiline nazaran, bu prensip bizzat Hükûmetlerle müzakereye girişilmesini icap ettirecektir. Teşkilât, Ekonomik ve Sosyal Konsey marifetile hayat seviyesini yükseltmek ve el emeğinin tam çalışmasını v.s. sağlamakla vazifelidir... Fakat görüş ve isteklerini empoze etmek için Hükûmetleri atlayarak harekete geçemeyecektir»²⁷.

Demek ki, bu sahadaki müdahaleden maksat üye Devletlerin dahilî hayatına ve sosyal ekonomilerine Teşkilâtın *doğrudan doğruya* nüfuz etmesidir ve mahfuz saha kaydı ile önlenmek istenilen müdahale de bundan ibarettir. Yoksa Teşkilâtın Hükûmetlerle müzakerele girişmesine bu kayıt mâni olmaz. «Teşkilâtın doğrudan doğruya nüfuz etmesi» ne demektir? Kanaatimizce temsilcinin, — pek vâzih olmamakla beraber —, son cümlesinden bu sorunun cevabını çıkarmak mümkündür : «(Teşkilât), görüş ve isteklerini empoze etmek için *hükûmetleri atlayarak harekete geçemeyecektir*».

Hükûmetleri atlamak, yani doğrudan doğruya fertlerle, işçilerle, sendikalarla temasa geçmek... *Lawrence Preuss*'ün bu noktaya sağlam bir şekilde temas ettiğini söylemiştik. Gerçekten müellifi : «Teşkilâtın (ekonomik ve sosyal işbirliği sahasında) hükûmetlerle temasa geçmesi, müzakere etmesi mutasavverdi ve *fertlerle* doğrudan doğruya münasebet kurmaya matuf herhangi bir teşebbüs 2. maddenin 7. paragrafının men etmek istediği müdahale şekillerinden biri olarak telâkki edilecekti»²⁸ demektedir.

Binaenaleyh «*intervention*» kelimesini geniş mânada tefsir eden ve hattâ bunun yerine daha iyi bir kelimenin seçilebilmesini mümkün gören müellifler gibi, bizim düşüncemize göre de, Genel Kurul'un ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in tavsiyelerde bulunması, incelemeler yapması veya yaptırması, mukavele projeleri hazırlaması, milletlerarası konferanslar tertiplemesi 2. maddenin 7. paragrafı ile durdurulmak istenen salâhiyetler değildir.

Bu neticeye varmakla beraber, bilhassa «ihtilâfların barışçı yollarla halli» sisteminde millî salâhiyet itirazının, — sıhhati tanındığı taktirde —

27) İbid., sah. 515.

28) *Lawrence Preuss*, op. cit., sah. 607.

Konseyn her türlü uzlaştırma teşebbüsüne mâni olması keyfiyetini kat'iyen tasvip etmiyor ve bunu Şart'ın, Milletler Cemiyeti Misakı'na nazaran, gerilik arzeden bir noktası olarak karşılıyorz²⁹.

Edip F. Çelik

29) Aynı şekilde, *Prof. Charles Rousseau*, Devletler Hukuku Enstitüsünün 1950 senesi Bath toplantısının tasvibine sunduğu karar projesinin 6 ncı maddesini şu şekilde kaleme almıştır: «Muayyen bir hâdisede, bir Devletin milli salâhiyetinin tanınmış olması, icabı halde, taraflar arasında bir tavassut veya uzlaştırma usulünün işlemesine engel teşkil etmez». Bk.: *Charles Rousseau*, La Détermination des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats - Rapport provisoire et projet de résolution présentés à l'Institut de Droit International, 1950, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1950.