

MİLLETLERARASI HAVA NAKLİYATINI TANZİM EDECEK KAİDELERİN İNKİŞAFI *

Prof. D. Goedhuis

Artık denizin değil, havanın başlıca münakale sahası haline geldiği yeni bir medeniyet çağının eşiğinde bulunmaktayız. Hava sahasının nakliyat için kullanılmasına başlandığı anda hukukçular şu mesele ile karşılaştılar : havanın bu şekilde istimalini hangi kaideler tanzim edecek? Bu yeni sahaya milletlerarası nakliyata müteallik mevcut kaidelerin tatbiki mümkün olacak mı? Olmadığı taktirde, konulacak yeni kaideler hangi esaslara istinad edecek ve ne şekilde olacak ?

Önceleri hukukçular, havacılığın, sadece vasıtası yeni bir münakale şekli olduğunu, bundan doğacak münasebetlerin ise hiç bir yenilik arzetmediklerini iddia ettiler. Nakliyatı tanzim eden umumî kaidelerin ancak biraz tâdili mevzuubahs olabileceğini söylediler. Bu telâkki, diğer nakil vasıtalarına tatbik olunan kaidelerin hiç bir tefrike tâbi tutulmaksızın kabulüne doğru bir temayül yarattı.

Havacılığın tekâmülü ve hava nakliyatının cemiyet hayatında husule getirdiği değişiklikler neticesinde ibre öbür tarafa eğildi. Şimdi öyle bir devirde yaşamaktayız ki, asırlardır milletlerarası münakalâta tatbik olunarak inkişaf etmiş olan umumî hukuk prensipleri rahatça terkedilmektedirler.

Nakliyat sahasında bazı esas prensiplerin gerek «illet» gerekse «netice» olarak devirden devire aynı kaldıkları unutuluyor.

Bugün havacılıktaki vaziyet şudur : teknik sahada istikbalde yaşanmaktadır, fakat iktisadî sahada konulan kaidelerin ilerideki tesirleri pek az veya hiç nazarı itibara alınmamaktadır.

Bu konuşmanın ana hatları şunlar olacaktır : sivil havacılığın halen arzettiği manzaraya umumî bir bakışdan sonra, şimdiki hava rejiminin hukukî temelleri ile muntazam ve gayri muntazam, yani tarifersiz, hava nakliyatı hususunda Devletlerin tatbikatını; daha sonra, memnuniyet

*) Leyden Üniversitesi Hava hukuku profesörü Dr. Goedhuis tarafından İstanbul Hukuk Fakültesinde 5 Kasım 1952 tarihinde verilen konferanstır.

verici olmayan şimdiki vaziyetin ıslâhı için sarfedilen gayretleri ve bu gayretlerin şimdiye kadar neden boşa gittiğini göreceğiz. Bunu, havacılık meselesi karşısında başlıca hava hukuku müelliflerinin takındığı tavrın tahlili takib edecek. Nihayet, bu meselenin muhtelif hal çareleri tedkik olunacaktır.

Hava nakliyatının bugünkü fiili vaziyeti :

Havacılık, İkinci Cihan Harbinin başlangıcındanberi teknik sahada pek büyük terakkiler kaydetti. Hava gemilerinin ağırlığı 100 tonu geçti, sür'at 1939 dakinin iki mislinden fazla arttı. Bir kaç ay önce, saatte 490 mil yapan jet uçakları muntazam servislere başladılar. Gittikçe daha hafif malzeme kullanılması dolayısıyla 1958 e doğru yükde büyük bir artma beklenmesi tabiidir, ve daha bir çok mühim terakkiler şimdiden sezilmektedir. 1960 da helikopterin ticarî maksadlarla geniş ölçüde kullanılması pek muhtemeldir. Bunun kısa mesafeli yolculuklarda da büyük rolü olacaktır.

İktisadî sahada da son yedi sene zarfındaki inkışaf çok ehemmiyetlidir. 1951 de taşınan mecmu yolcu adedi 39.000.000 du (günde vasatı 107.000). Hava yolcularının aşdığı vasatî mesafe 500 mildi. Yük nakliyatı 900.000.000 ton-klm. ve posta 210.000 ton-klm. idi. Emniyet nisbeti 1948 ile 1950 arasında % 25 arttı, halbuki bu müddet zarfında nakliyat da % 35 artmıştı. Şimal Atlantik hattında 11.200 muntazam uçuş yapılarak 340.000 yolcu — yani Şimal Atlantik yolcu nakliyatının % 34 ü — taşınmıştır.

Bu sene, havacılığı gittikçe daha geniş bir kütleye açacak olan turist servislerine başlanarak iktisadî bakımdan yeni bir safhaya erişildi. Havacılık mahfillerinde umumiyetle inanıldığına göre, 1952 senesi, sivil hava nakliyatı sahasında yeni terakkilere mebbe teşkil edecektir. Salâhiyetli şahıslar, yolcu nakliyatının 1958 de iki misli artacağını, yük nakliyatının ise geçen seneye nazaran dört misline çıkacağını tahmin etmektedirler.

Sathî bir müşahide bu vaziyet fevkal'âde memnuniyet verici gelebilir, dünya havacılığının büyük bir adım attığına ve aynı yolu takib ettiği takdirde bütün dünyanın yavaş yavaş bu en yeni ve en sür'atli münakale tarzından azamî hadde kadar istifade edeceğine hükmedebilir.

Daha yakından tedkik edildiğinde, vaziyet başka bir manzara arz etmektedir. Teknik terakkiler memnuniyetle karşılanabilirse de, iktisadî sahada alkışa mahal yokdur. İki taraflı anlaşmalarla örülmüş bir ağ manzarası arzeden dünya havacılığı' çürük temellere istinad etmektedir.

1) Bu yazı yazıldığı sırada 439 tane iki taraflı sivil havacılık anlaşması mevcuttu.

Dünyanın bir çok tarafında teknik terakkiler sayesinde kaldırılan tabii engeller yerine sun'î engeller konulmaktadır. Pek çok zaman, muhtelif devletlerin havayolları arasında bir tefrik yapılmakta, pek çok zaman da siyasî kuvvetlerin oyunu havacılığa hâkim olmaktadır.

Hava nakliyatında varılan neticeler, sivil havacılığın iktisadî bakımından kendi kendine kifayet edecek bir hale geldiğini zannettirmemelidir. Havacılığa geniş mikyasda doğrudan doğruya veya vasıtalı yardımlar yapılmaktadır. Her ne kadar bu yardımlar gittikçe azalmakta ise de, daha henüz sona ermiş değildir.

Lissitzyn², son zamanlarda neşrolunan bir makalesinde, hava yollarına yapılan devlet yardımı meselesi hakkında enteresan malûmat vermektedir. Zikrettiği yardım şekilleri arasında, doğrudan doğruya yardımlar, posta tediyatı, sermaye yatırılması, techizat tedariki, personel yetiştirme, vergi muafiyetleri, hususî işler (mes. Hükûmet erkânının nakli) ve meydan bakımından kolaylıklar yer almaktadır.

Meydan kolaylıkları noktasından, Stuttgartlı Prof. Pirath'a göre, hava nakliyatının mecmu masraflarının % 20 ilâ 25 i meydan teşkilâtı tarafından ödenmektedir (kaideten resmî makamlar), mütebakisi ise hava nakliye şirketlerine yüklenmektedir.

Devlet yardımının miktarı bakımından muhtelif memleketler arasında büyük farklar mevcuttur. Bu farklar, kısmen memleketlere göre yapılan yardımın tesir derecelerinin değişmesinden, kısmen işletilen yollardan (bazen iktisaden verimli olmayan yollar siyasî sebebler veya prestij meselesi dolayısıyla işletilmektedir), kısmen de bazı hükûmetlerin daha ucuz yabancı uçak yerine yerli uçak kullanmak hususundaki ısrarlarından ileri gelmektedir.

Bununla beraber, bazı memleketlerde havacılığın kendi kendini koruması yolunda temayüller vardır ve bu temayüller beklenen teknik terakkilerle kuvvetlenecektir. Burada, hava nakliye şirketlerinin karşılaştığı mühim bir meseleye işaret edeceğim.

Teknik terakkiyi takib edebilmek için, hava nakliye şirketleri icab ettikçe yeni uçak almak mecburiyetindedirler. Yeni uçağı almağa yarayacak sermayeyi elde edebilmek için, kullanılmakta olan uçağın masrafının nisbeten kısa bir zamanda çıkarılması lâzımdır. Havacılığın inkişafı için büyük sermayeye ihtiyaç vardır. Bu da, ancak, havacılık şimdikinden daha sağlam temellere istinad ettirilirse mümkün olacaktır.

Şimdi, sivil havacılıkta rol oynayan antidinamik kuvvetlerin ne kadar mühim olduklarını göreceğiz.

2) Lissitzyn: Public aid to Major Foreign Airlines (Journal of Lair Law and Commerce, 1951, no. 4, 1952, no. 1).

Halen mevcut hava rejiminin temelleri.

A. Hâkimiyet prensipi :

Hava sahasının tâbi olacağı rejimin, açık denize benzetilerek serbesti mi, yoksa karaya benzetilerek hâkimiyet rejimi mi olacağı meselesi üzerindeki münakaşalar 1919 Versay Sulh Konferansında kat'i olarak halledilmiş bulunmaktadır. Bu konferansın Havacılık Komisyonu hava seyrüseferinin tanzimi hakkındaki 1919 Paris Konvansyonunu meydana getirdi. Bu Konvansyon, 1 inci maddesinde, her Devletin kendi arazisi ve kara suları üzerindeki hava sahasının tamamen ve münhasıran o Devletin hâkimiyeti altında olduğu kaidesini koymaktadır. Sivil havacılık hakkındaki 1944 Şikago Konvansyonu da 1 inci maddesinde Paris Konvansyonunun bu hükmünü tekrarlamaktadır.

B. Hava sahasına hâkimiyetin mahiyeti ve şumulü:

Devletlerin hava sahasına hâkimiyetini kabul eden maddenin yazılış tarzı bu hâkimiyetin mahiyet ve şumulü hakkında bir çok mübhem telâkkilere sebep olmuştur. Bu maddeyi dercedenler ne için hâkimiyet kelimesinin yanına «tamamen ve münhasıran» kelimelerini ilâve etmişlerdir? Bunu yapmakla Devletin hava sahası üzerindeki hâkimiyetinin, toprakları ve kara suları üzerindeki hâkimiyetinden mahiyet itibarile farklı olduğuna mı işaret etmek istemişlerdir? Hava sahası üzerindeki hâkimiyetin hiç bir milletlerarası kaide ile tahdid edilmediğini mi tebarüz ettirmek istemişlerdir?

Sulh Konferansı Havacılık Komisyonunun içtima zabıtlarının tetkiki bu suallere menfi cevap vermek lâzımgeldiğini göstermektedir. Bu Komisyonda yer alan delegeler «uneingeschränkte Herrschergewalt» şeklindeki hududsuz bir hâkimiyetin ancak tam bir inziva halinde mümkün olabileceğini pek âlâ biliyorlardı. Hâkimiyet, tam ve mutlak kudret haline gelirse, milletlerarası hukukun bir hayalden başka bir şey olmayacağını biliyorlardı. Öyle ise bu birinci maddé ne için bu şekilde yazılmıştı? Bu Konvansyonu derceden başlıca hukukçulardan biri olan M. de La Pradelle'in bu husustaki izahını garibliği dolayısıyla zikretmeden geçemeyeceğim. Bu müellife göre, «tamamen ve münhasıran» kelimelerinin metne ilâvesi, İngiliz delegasyonunun ısrarı üzerine olmuştur, zira İngilizler arazileri üzerinden bütün uçuşları meneden bir kanunî kaidenin kabulünü emniyetleri bakımından zarurî addediyorlardı. Halbuki Sulh Konferansının zabıtları tedkik edilirse görülür ki İngiliz delegasyonu geçiş serbestisi ile hududlanmış hâkimiyet prensibinin en şiddetli müdafilerinden biri olmuş-

dur. Binaenaleyh, Konvansyonda tam ve mutlak hâkimiyet fikrinin, bu hâkimiyetin geçiş serbestisi ile tahdid edilmesini arzu eden bir delegasyonunun ısrarı ile kabul olunduğu neticesine varmak zorunda kalmaktayız.

Hâkimiyet hakkındaki maddenin yazılış şekli, yabancı hava gemilerine iniş hakkı vermek hususunda keyfiliği müdafaa eden devletler tarafından kendi lehlerinde kullanılmıştır. Bu Devletlere göre, kara suları üzerindeki hâkimiyet ile arazi üzerindeki hâkimiyet arasında nasıl nevi itibarile bir fark yoksa, arazi üzerindeki hâkimiyet ile hava sahası üzerindeki hâkimiyet arasında da mahiyet bakımından bir fark yoktur. Havaya hâkimiyetin, alttaki araziye sahip olma keyfiyetinin bir neticesi olduğu doğru ise de, bu, iki hâkimiyetin şümülünün aynı olmasını icabettirmez. Bunu tayin edebilmek için, hâkimiyete, gerek anlaşmalar veya örf ve âdet ile, gerekse umumî hukuk prensipleri ile konulan hududları tetkik etmemiz icab etmektedir.

C. *Hâkimiyetin anlaşma ile tahdidi. Muntazam hava seferleri:*

Şikago Konferansında, muntazam hava seferleri için anlaşma yolu ile muayyen bir seyrüsefer serbestisi temin edecek bir formül bulabilmek için sarfedilen gayretler boşa çıktı.

1944 Şikago Konferansının 6 ncı maddesine göre, âkid Devletlerin ülkesi üzerinde veya dahilinde milletlerarası muntazam posta seferleri yapılamaz, meğer ki alâkadar Devletten hususî müsaade istihsal olunsun. Böyle bir müsaadenin, Devletin ileri sürebileceği herhangi bir sebeble reddedilebilip edilemeyeceği meselesine şimdi geleceğiz. Sadece şurada işaret etmek lâzımdır ki, Paris Konvansyonunun geçit müsaadesi hakkındaki 15 inci maddesine nazaran (1929 da tâdil edildiği şekilde) Şikago Konvansyonunun 6 ncı maddesi daha ziyade tahdide mütemayildir. Birincisi daha mutedildi (her âkid Devlet mukaddem iznine tâbi tutabilir), ikincisi ise âmiridir. Mamafih, Şikago Konvansyonunun 44 üncü (d) maddesinde «dünya milletlerinin emin, muntazam, faydalı ve ekonomik hava nakliyatına olan ihtiyaçlarını karşılamak» diye tarif olunan ICAO nun başlıca gayesini tahakkuk ettirmeğe, Konvansyona ek teşkil eden iki Anlaşma ile teşebbüs edilmiştir. Türkiye bu Anlaşmaların her ikisini de imzalamıştır.

1. *Milletlerarası hava seferleri Transit Anlaşması :*

Eğer serbest uçuşa mâni olan sun'î engeller gözle görülebilse, gayet karanlık bir manzara arzedecek olan semada yegâne aydınlık nokta bu Anlaşmadır.

Bu Anlaşma, Şikago Konferansı nihayete ermezden bir kaç gün evvel, Hollanda başdelegesi tarafından teklif olundu. ICAO nun başkanı Warner'e göre, Hollanda'nın, yirmi senedir, havada daha fazla serbesti temini için devamlı mücadelesi nazarı itibara alınacak olursa, teklifin bu zat tarafından yapılması pek yerinde idi³.

Transit Anlaşması iki hak bahsetmektedir. İlk olarak, âkid Devletlerin hava gemilerine diğer âkid Devletlerin hava sahasından geçmek hakkı tanımaktadır. Saniyen, bu hava gemilerine, ikmal ve tamir maksadile inebilmek hakkı vermektedir.

Bu, 1919 Paris Konvansiyonuna nazaran ileri bir adım sayılır. Zira Paris Konvansiyonunun 15 inci maddesinin 4 üncü bendinde, her Devletin, kendi topraklarına ister inilsin ister inilmesin, milletlerarası hava yolları tesisini ve muntazam milletlerarası hava servisleri kurulması ve işletilmesini kendi mukaddem iznine tâbi tutabileceği kabul olunmaktaydı.

Bu Anlaşma halen 41 Devlet tarafından imzalanmıştır; böylece dünyanın büyük bir kısmına şâildir. Fakat Şikago Konvansiyonu âkidi olan 17 memleket⁴ transit anlaşmasını imza etmemişlerdir. Bu Devletler arasında İtalya, Brezilya, İrlanda ve Portekiz vardır ki, bunların dördü de en mühim hava yolları üzerinde bulunmaktadırlar. İrlanda ve Portekizin akdettikleri bazı iki taraflı anlaşmalarda, ülkeleri dahilindeki mecburi inişlere dair hükümler konulmuştur.

Son zamanlarda çıkan bir yazıda, Devletlerin hava serbestisi lehindeki tatbikatını teyid eden Şikago Konvansiyonunun 5 inci maddesi ile Transit Anlaşmasından sonra, serbesti hususunda milletlerarası bir örf âdet teessüs ettiği ortaya atılmıştır⁵.

Halen Devletler, transit serbestisinin bir anlaşmada yer almasına lüzum olmayan bağlayıcı bir hukukî kaide olduğunu kabul ediyorlar mı? Bu sorunun cevabı menfidir. Devletlerin ekserisi bu prensipe sırf anlaşma ile kabul ettikleri için riayet ediyorlar, onu «pleno jure gentium» bağlayıcı telâkki etmiyorlar. Transit anlaşmasını imzalamayan Devletlerin hattı hareketi bunu göstermektedir.

Bununla beraber, Lemoine'in şöyle tarif ettiği bir temayül var: Muhakkaktır ki milletlerarası örf âdet, zararsız serbest geçişi, muntazam seferler de dahil olmak üzere, bütün sivil uçaklar için münakaşası veya reddi Devletler arasındaki dostane münasebetlerle kabili telif olmayan bir serbesti haline koymağa mütemayildir.

3) Warner : The Chicago Air Conference, For. Aff., April, 1945.

4) Avusturya, Brezilya, Burma, Seylan, Şili, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Finlandiya, Haiti, Endonezya, İrlanda, İsrail, İtalya, Lübnan, Peru, Portekiz, Suriye.

5) Bk.: Wassenberg.

2. Milletlerarası hava seferleri Nakliye Anlaşması :

Ticaret serbestisi fikri bu Anlaşmada tecessüm etmektedir. Devletler, birbirlerine aynı zamanda hem uçuş hakkını hem de ticarî nakliyat hakkını ihtiva eden ve 5 serbestî diye tanımlan serbestlikleri tanımaktadırlar. Bu hakları tanıyan Devlet, ülkesi dahilinde takib edilecek yolu ve inilecek hava meydanlarını tâyin edebilir.

Bu hükmün tatbiki, Birleşik Amerika ile bazı Latin Amerika memleketleri arasında, bilhassa kabul edilecek nakliyecî adedi ve gösterilecek giriş limanları adedi bakımından, fikir ayrılıklarına sebep olmuştur.

Harbi takib eden sene, bu Anlaşmanın dünya havacılığının serbest inkişafı üzerinde tedricen mühim bir tesiri olacağı ümid edilebilirdi. Birleşik Amerika, İsveç ve Hollandanın aralarına dahil olduğu 16 Devlet anlaşmayı imzaladılar. Fakat 25 Temmuz 1946 da Amerikan State Department'i, Amerikanın anlaşmayı denonse ettiğini haber verdiği zaman bu ümid artık kayboldu.

Amerikanın ileri sürdüğü sebep şu idi: Anlaşmayı imza eden Devletlerden yalnız ikisi, Hollanda ve İsveç, büyük hava yollarına sahibdiler. Fakat, anlaşmanın mer'iyette kaldığı kısa müddet nazarı itibara alınırsa, bunun her halde yalnız başına hakikî sebep olmayacağı tahmin olunabilir.

Hakikî âmilin Anlaşmaya âyanın muhalefeti ve bu sebeble Şikago Konvansyonunun tasdikinin maruz kaldığı tehlike olması muhtemeldir. Netekim Anlaşmanın denonse edildiği gün Konvansyonun tasdik edilmiş olması da bu noktai nazarı kuvvetlendiriyor. Bu tahmin doğru ise, havacılığın ehemmiyeti hususundaki tereddüdler ile karışık rekabet korkusunun ve hattâ sivil hava gemilerinin tecavüzü korkusunun, hava siyasetindeki istikrarsızlığın sebeplerini teşkil ettikleri ve bu siyaset sadece o sırada mevcut şartlara göre taayyün ederek bu istikrarsızlıktan doğan zararlı neticelerin gözden kaçdığı söylenebilir.

State Department, Birleşik Amerikanın iki taraflı anlaşmalarda serbestî prensiplerine riayet edeceğini bildirmişdi, fakat Amerikan Hükümetinin Hava Nakliye Anlaşmasında gösterilenlerden gayri milletlerarası yollar tesisine müsaade etmesinin bazı şartlara tâbi olup olmayacağı hususunda bir şey söylememişdi.

Halen Devletlerin büyük ekseriyeti Nakliye Anlaşmasının, üzerinden uçulan Devletin iktisadî mürakabesini azaltmak hususunda fazla ileri gittiği fikrindedirler.

3. İki taraflı anlaşmalar :

ICAO nun sekreterliği bir müddettir Şikago Konvansyonuna taraf olan Devletlerin aralarında akdettikleri ikili anlaşmaların tahlili ile meş-

gul olmaktadır. Bu anlaşmalardan 100 tane kadarı içine alan bu tahlil henüz neşredilmedi. İki taraflı anlaşmalardaki tezahürlerine binaen Devletlerin hareket tarzı hakkında kat'î bir neticeye varabilmek için ICAO nun bu tedkikinün neşredilmesini beklemek lâzım. Mamafih şimdiden tesbit edebileceğimiz bazı temayüller var.

Arjantin, Avustralya, Kanada, Seylan, Fransa, Yunanistan, Hindistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Portekiz, İspanya (bu liste herhalde tamam değildir) nin akdettikleri anlaşmalarda ticarî kapasitenin müsavi taksimi prensipi kabul edilmiştir. Bu prensipin kabulü, çok defa, tatbikatta, bir tarafın hava ticareti şirketinin yapmak istediği sık seferlerin, sadece diğer tarafın havayollarının bu seferleri müsavi şartlarla karşılıyacak vaziyette olmaması dolayısıyla yapılmasına müsaade edilmeyeceği mânasına gelmektedir. Böyle bir sistemin tatbiki havacılığın tekâmülüne engel olmaktadır, zira hava nakliyesinin ihtiyaçlarının ne olduğu ve ne olacağı meselesine, bir tarafın ticaret hacminin diğer tarafa nazaran daha büyük olması meselesinden daha az ehemmiyet atfedilmektedir.

Ticarette «predetermination» prensipi gittikçe daha çok Devlet tarafından müdafaa edilmektedir. Bu prensipin tatbiki de —müsavi nakliyat taksimi prensipinin meydana getirdiğinden daha az ehemmiyetli olmakla beraber— havacılığın salimen inkişafına zararlı bir tesir icra etmektedir, çünkü hava taşıyıcısının daha fazla hava nakliyatı talebi beklemesine mâni olmaktadır.

ICAO nun tahlili neşrolunduğu zaman Bermuda Anlaşmasındanberi yapılan iki taraflı anlaşmaların çoğunun fazlasıyla tahdidî hükümler ihtiva ettiği görülecektir. Birleşik Krallık ve Birleşik Amerika hükümetlerinin Bermuda Anlaşmasının hava nakliyatında dünyaca kabul edilen bir nümune olacağı hususundaki ümidleri hiç bir suretle tahakkuk etmedi.

Bundan başka, unutulmamalıdır ki, iki taraflı anlaşmaların tahlili hava nakliyatının yalnız bir kısmını göstermektedir. Tahakkuk etmiyen ümidlerin hikâyesini anlatmamaktadır —muayyen bir uçakda seyahat edebilecek azamî yolcu adedi hususundaki tahdidlerin, iktisadî veya malî sahada tanınan imtiyazların, bazı yollardan geçme müsaadesinin tamamen reddolunması, veya bu yollarda 5 inci serbestiye müteallik hakların tanınmamasının hikâyelerini anlatmamaktadır.

Mevcut vaziyetin istikrarsızlığını gidermek için sarfedilen gayretler :

Harbden sonra, ICAO tarafından çok taraflı bir anlaşmaya varmak için pek çok gayret sarfedilmiştir. Son gayret, 1947 Kasımında Cenova'da toplanan bir Konferansta gösterildi. Bu Konferansta, Devletlerin ekseri-

sinin hava sahası üzerindeki hâkimiyetlerinden hiç bir şey feda etmek istemedikleri açıkça belirdi.

Mayıs 1946 da Montrealdaki Milletlerarası Sivil Havacılık Geçici Teşkilâtının (PICAO) ilk toplantısında, Hava Nakliyatı Komitesi, sivil hava nakliyatında ticarî haklara dair çok taraflı bir anlaşma projesi teklif etti. Bu proje, geçiş müsaadelerinin ikili anlaşmalara lüzum kalmaksızın verilebileceği prensipini kabul ediyordu. Fakat bu şekilde zahiren yaratılan serbesti, oldukça aldatıcıydı; bu hükmün milletlerarası havacılığın serbest inkişafı bakımından arzedeceği pratik kıymet, kabul olunan yollar üzerinde beşinci serbesti haklarının istimali bakımından konulan tahdidler dolayısıyla geniş ölçüde azaltılmış oluyordu.

Projede, beşinci serbesti ile bahşolunan hakların istimalinin hava yollarının geçtiği muntakadaki ticarî ihtiyaçlara tâbi olması derpiş ediliyordu. Böyle bir hükmün tatbiki, çok defa, beşinci serbesti haklarının uzun mesafeli seferler için mutlak surette kaldırılmasına müncer olacaktı.

Projenin hükmü ile Bermuda Anlaşmasının beşinci serbesti hakkındaki hükmü arasındaki başlıca fark şu idi : Projedeki maddenin esasını teşkil eden fikre göre, beşinci serbestiden istifade hakkı ancak diğer alâkalı Devletin böyle bir ticareti temin edemediği takdirde mevcuttur; önce beynelmilel nakliyat sahasında faal olmayan diğer bir Devlet bu sahada çalışmağa başlar başlamaz bu gibi munzam faaliyet azaltılmalı veya durdurulmalıdır. Buna mukabil, beşinci serbesti hususunda Bermuda Anlaşmasında yer alan hükümlere göre, beşinci serbesti hakkının istimali uzun mesafeli servislerin iktisadî bir şekilde işletilmesinin başlıca şartıdır.

Yukarıdaki tahdidlerden başka, yerli hava yolları lehine daha başka bir himaye şekli ileri sürüldü. Buna göre, her âkid Devlet, beşinci serbestiden istifade eden diğer bir Devletin hava yollarının, yerli nakliyat için koyduğu tarifeden daha yüksek bir tarife tatbik etmesini talep edebilir.

Farklı tarifelerin makûl sayılabileceği bir çok haller olmakla beraber — meselâ iki servisin sür'at ve konfor bakımından farklı olduğu hallerde — farklı ücret almağa icbar etmek demek, himayeli tarife tesisi demektir. Geçici teşkilâtın birinci toplantısında İngiliz delegesi haklı olarak : «Halk, zannımızca, iki şehir arasındaki muayyen bir sefer için muayyen bir ücret verip, sonra, tamamen aynı iş için daha yüksek bir ücret vermeye zorlanamaz. Halk aynı iş için aynı parayı vermelidir» demiştir.

Nihayet, projede, tefsiri, idarî ve teşriî vazifeleri olan bir Milletlerarası Sivil Havacılık Nakliye Komitesi kurulması derpiş ediliyordu. Bu teklif, bütün dünyaca kabul edilmiş havacılık prensiplerinin henüz mevcut olmadığı bu sırada Devletlerin, hayatî bir kıymet verdikleri havacılık

menfaatlerini milletlerarası bir Komitenin idaresi altına koyacakları hususunda yanlış bir tahmine istinad etmekteydi.

Geçici Asambledeki Devletlerin ekserisinin çok taraflı anlaşma projesinin daha ziyade tedkike muhtaç olduğunu ileri sürmeleri şaşılacak bir şey değildi. Asamble, 4 No.lu kararı ile, âzalarının, Milletlerarası sivil hava nakliyatında ticarî haklara dair çok taraflı bir anlaşmaya varmanın Şikago'da kurulan Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilâtının bünyesine uygun yegâne hal çaresi olduğu hususundaki fikirlerini teyid etti. Sonradan, âza Devletlerin ertesi sene zarfında, Hava Nakliyatı Komitesine bildirilmek üzere, çok taraflı bir anlaşma hazırlamak için faydalı olabilecek noktai nazarlarını Konseye arzelmelerine karar verildi.

28 Şubat 1928 de Hava Nakliyat Komitesi yeni bir çok taraflı anlaşma projesi hazırladı. Bu projede, hava yolu müsaadelerinin *iki taraflı anlaşmalara ihtiyac olmaksızın* verilebilmesi esası kabul olundu.

Komite raporunda, ICAO'nun ilk Asamblesine sunulacak projenin, tanzim edilmiş bir hava serbestisi derpiş ettiği beyan edilmekteydi.

Âza Devletleri bütün dünya ile anlaşmalar akdetmek zaruretinden kurtarmak yolundaki bu gayreti alkışlamak doğru idi. Fakat proje yakından tedkik edildiğinde, «tanzim edilmiş bir hava serbestisi» derpiş ettiği yolundaki tarifin hakikati gizlediği görülmektedir. Gene bu yeni projede de, mevzuubahs serbesti, tatbikatta, uzun mesafeli servislerin ekonomik şekilde işlemesi için «conditio sine qua non» olan 5 inci serbestiyi kaldıracak mahiyette himaye tedbirlerle parçalanmaktadır. Bu, projenin mukadderatı için iyi bir alâmet değildi. Fakat Devletlerin birbirleriyle çarpışan emellerini te'lif edebilecek bir uzlaşma yolu bulmanın ne kadar zor olduğunu gösteren başka bir emare de vardı. Komitenin raporuna ekli olarak, aralarında İngiltere ve Birleşik Amerikanın bulunduğu dört devletin imzaladığı bir ekalliyet raporu vardı. Ekalliyette kalan bu raporu imzalayanlar, evvelden iki taraflı anlaşma olmadıkça yol vermek müsaadesi prensipine muhalif olduklarını söylüyorlardı. Birinci ICAO Asamblesinde projenin münakaşaları esnasında, iki taraflı müzakereler lehinde devletler arasında bir ekseriyet hasıl oldu. Bu vaziyet karşısında, nihayet, tatmin edici bir çok taraflı anlaşmaya varılacağı ümidleri belirdi.

Birinci Asamblenin 3 No.lu Komisyonu, milletlerarası sivil hava nakliyatında karşılıklı ticarî hakların tanınmasını kabul eden bir anlaşma tanzim edip, bunu âza devletlerin tasdikine arzedecek olan bir komisyonun toplanmasını teklif etti. Bu Komisyon Kasım 1947 de t plandı ve çalışmalarına başladıktan pek az zaman sonra, iki mühim hava siyaseti meselesi üzerinde esaslı fikir ve görüş ayrılıkları belirdi. Bunlar ilk başda, karşılıklı yol haklarının çok taraflı esaslara müsteniden tanınıp tanınmayacağına

dairdi. İkinci mesele de, bu yollara bahsedilecek beş serbestinin de, aynı şekilde, çok taraflı olarak tanınıp tanınmayacağı meselesiydi.

Birinci mesele hakkında Meksiko'nun teklifi Portekiz, Arjantin, ve Çin tarafından desteklendi. Bu teklifin ikinci paragrafında «çok taraflı anlaşma, taraflara, yol anlaşmalarına girmek hususunda hiç bir mükellefiyet tahmil etmez; böyle yol anlaşmalarına girmek, alâkadar taraflar için tamamen ihtiyarîdir» denilmekteydi. Bundan daha fazla tahdid edici bir metin teklif edilemeyeceği kanaatle Hollanda delegasyonu tek başına bu teklif aleyhinde rey verdi. Avusturalya, Kanada, Kolombiya, Danimarka, İrlanda ve Norveç müstenkif kaldılar. Bu teklifte kullanılan kelimeler, bilhassa «tamamen ihtiyarî» tâbiri, teklif edenlerin kanaatine, bir Devlete, arzu ettiği takdirde, bir hava mukavelesinden kendini tamamile tefrid ederek çekilme hakkını bahşetmektedir. Buna göre, siyasi bazı fırsatlardan başka hiç bir şeyin ehemmiyeti kalmıyor, milletlerarası birliğe, hâkimiyetin aşırılıklarını tahfif edecek hiç bir salâhiyet tanınmıyor.

1911 tarihine geri dönüp bakacak olursak, havacılığın ehemmiyetini anladıktan sonra milletlerarası birliğe gidiş yolunda gerilemenin ne derece şiddetli olduğunu görürüz. Bu tarihte «Comité juridique international de l'Aviation» «Hava mecellesi» nin birinci maddesi olarak şu metni kabul etmişti : «Hava münakalâtı serbesttir. Devletler, arazilerinin üzerindeki havada ve sahillerini çevreleyen denizlerde ancak millî emniyetlerini temin eden ve hususî haklarını korumaya yarayan haklara sahiptirler».

Konferansın nihayetine doğru Meksiko diğer bir teklifte bulundu. Bu teklif 5 inci serbestî haklarını çok taraflı anlaşmadan çıkarmakta, buna mukabil iki taraflı yol anlaşmasına bu 5 inci serbestiden kurtulmak hakkını bahşetmekteydi. 12 Devletin bu teklifin lehine, 9 Devletin aleyhine rey vermesi, ve 5 Devletin de istinkâf etmesi üzerine konferans dağıldı. İngiliz delegasyonu şefi Sir George Cribbett, Royal Aeronautical Society'de Eylül 1950 de yaptığı bir konuşmada haklı olarak şu sözleri söyledi :

«Uzun mesafeli nakliyat ile alâkalı hiç bir Devlet, ciddi bir ticarî inkişaf teminatı vermeyen bir esas üzerinde daha ileri gidemezdi; zira her zaman 5 inci serbestî haklarına muhalif memleketlerin en mühim noktalara koyacakları sun'î manialarla karşılaşmak ihtimali mevcuttur».

Çok taraflı bir anlaşmaya varılamayışın esaslı sebepleri :

Karşılıklı iniş haklarının tanınması için umumî kaideler tesbit etmek üzere sarfedilen gayretlerin akim kalmasının başlıca üç âmili vardır :

a. İkinci Dünya Harbinden evvel de müşahede edilmekle beraber, harb sonrası seneierinde milletlerarası gerginliğin ve kuvvetli milliyetçi hislerin gitgide artan tesiri altında sivil havacılığın millî politikanın bir âleti olarak telâkki edilmesi;

b. Havacılığın el'an bir *tecrübe devresinde* bulunduğu lâyikile bilinmemesi;

c. Umumiyetle Milletlerarası Hukukun istikrarsız vaziyeti.

Ad a. Milletlerarası gerginliğin bir neticesi olarak, sivil havacılığın iktisadî ve içtimaî cebheleri ihmal edilerek, siyasî ve askerî cebhelerine fazla ehemmiyet verilmektedir. Bir çok memleketlerde hava nakliyatının inkişafına, iktisadî bakımdan ziyade hava hâkimiyetinin esaslı bir şartı olduğu için ehemmiyet verilmektedir. Buna bir misâl olarak İngiliz Hava Mareşali Garrod'un 3 Mart 1952 tarihli «Times» gazetesinde neşredilen bir mektubunu zikredebiliriz. Aynı zamanda İngiliz İmparatorluğu Hava Birliği Başkanı olan Mareşal Garrod bu mektubunda son harbden almamız icabeden derse, ve Kore harbine nazarı dikkati çekmekte, ve askerî hava kuvvetlerinin kolayca silâhlanması için sivil hava nakliyatını desteklemenin ehemmiyetini tebarüz ettirmektedir. Diğer memleketlerde sivil havacılığa bilhassa prestij dolayısıyla ehemmiyet verilmektedir.

Bu vaziyete göre, modern teknik inkişafa henüz erişemeyen memleketlerin, hava nakliyatını daha iyi ve devamlı bir şekilde deruhte edebilecek memleketlere terketmelerini beklemek hakikate aykırı olur.

Ad b. Muhtelif memleketlerde havacılığın inkişafına yardım eden âmil ve şartların birbirinden çok farklı olduğu inkâr edilemez. Bu farkların muhtelif sebepleri vardır : coğrafi vaziyet, diğer milletlerle haricî münasebetler, iktisadî kudret, teknik imkânlar, tarihî inkişaf, hükûmetin siyaseti v.s.. Siyasî, askerî, iktisadî ve içtimaî menfaat ve mülâhazalar bir kül olarak nazarı itibara alındığı takdirde bu muhtelif menfaatlerin birbirlerine nisbeti devletten devlete farklı olup sık sık değişmektedir.

Zıd menfaatleri âhenkleştirmek gayesile bertaraf edilmesi icab eden müşkülâta ilâveten havacılığın *hâlâ çocukluk çağında* bulunması, devletlerin bu sahada *hakikî* menfaatlerinin nerede olduğunu anlamalarını büsbütün güçleştirmektedir. Havacılık sahası tereddüdlerle doludur : hava nakliyatı talebi bakımından tereddüd; muhtelif devletlerde, bu faaliyet sahasında, devletin kendi kudreti bakımından tereddüd; devletin iktisadî hayatında havacılığın (aynı zamanda ecnebi havacılığın) rolü bakımından tereddüd; umumî siyasî vaziyetin havacılığa tesiri bakımından tereddüd. Bütün bu tereddüdlere dolayı Devletler, havacılığın muayyen ve hali-

hazırı alâkadar eden menfaatlerinden istifade etmeğe mütemayil olup, gelecekte temin edeceği menfaatleri ihmal etmektedirler.

Bunun neticesi olarak hususî teşebbüsler bir sürü sıkı kontrollere tâbi tutulmakta, ve havacılığın inkişafına yardım edecek olan serbest rekabetin ehemmiyeti takdir edilmemekde, hattâ buna tamamille bigâne kalınmaktadır.

Ad c. Hukukun esas prensiplerine dayanan bir anlaşma birliğinin mevcut olmaması neticesi, bir fert olarak alınan insanın menfaatleri yerine, gitgide Devletin bir vatandaşı olarak alınan insanın menfaatleri kaim olmaktadır.

«Devletler Hukukundaki kriz» adlı kitabında Prof. Smith'in söylediği gibi : «Medenî insanların bu esaslî birliğinin yok olması, bu müşterek temel in parçalanması, Grotius'un eserinin bugün tekrar edilmesini imkân-sız kılmaktadır. Hiç bir insan, ne kadar yüksek bir dehaya malik olursa olsun, Devletler hukuku sahasında bugünkü dünyamızın idarecileri tarafından bir hattı hareket örneği olarak kabul edilebilecek bir kitap yazmayı asla ümid edemez»⁶.

Hukukun ana kaidelerine dayanan bir anlaşma birliğinin mevcut olmayışına bir misal olarak iki tanınmış Amerikalı hukukçunun sözlerini nakledebilirim.

Yale Hukuk Mecmuasında çıkan bir makalesinde⁷, Cooper, Grotius'un nazariyesinin bugünkü dünya nakliyatına tatbik edilebilmesi icabettiğini iddia ederek der ki : «Bu makaleyi yazan, yabancı ticaret gemilerinin her türlü iktisadî kontrolden muaf olarak millî limanlara serbestçe girmelerinin, dünya iktisadiyatı bakımından daima büyük bir menfaat kaynağı olduğuna hiç bir zaman kani değildir. Böyle bir imada bulunmak hiyanet etmek gibi bir şey olabilir; lâkin dünya bir intikal devresi yaşamaktadır, ve gerek denizde, gerekse havada dünya nakliyatını tek bir iktisadî vahdet olarak yeniden ele almak menfaatimiz icabıdır.»

Bu mütaleanın tam aksine olarak «Dünya Sivil Havacılığı» adlı bir resmî Amerikan mecmuasında çıkan bir makalesinde Stockeley Morgan şöyle demektedir⁸ :

«Grotius'un müdafaa ettiği, ve iki asır evvelki ileri milletlerin uğrunda mücadele ettikleri deniz serbestisi gibi, hava serbestisi için de bütün Amerika Birleşik Devletleri ayaklanmışlardır. Her milletin istediği, bütün

6) The Crisis in the Law of Nations, H. A. Smith, London 1947, p. 100.

7) Cooper, Air Transport World Organisation, Yale Law Journal, August 1946.

8) Stockeley Morgan, International Civil Aviation Conference at Chicago, Department of State Publication 2348, Conference Series 70.

milletlerle serbestçe temas etmek, şimdiye kadar denizden olduğu gibi havadan da ticaret ve kültür münasebetleri kurmaktır... Transit serbestisi, ticarî münasebet serbestisi, haklı menfaatleri korumak maksadile tahdide tâbi olmayan deniz yolculuğu, asırlar boyunca esaslı Amerikan prensipleri olmuşlardır. Şimdiden sonra kapalı deniz nazariyelerinin tahdidlerine geri mi döneceğiz, ve mahdud hava sahası ile kapalı hava ticaretini mi müdafaa edeceğiz?».

Havacılığın başlangıcındanberi Grotius'un nazariyelerine, evvelâ hava serbestisi veya *hava nakliyatı serbestisini* müdafaa için, daha sonraları da bu prensiplerle mücadele etmek için müracaat edilmiştir. Grotius'un nazariyesinin iki cephesi vardır : bir hukukî cephe, bir ahlâkî cephe. Ve gariptir ki Grotius, *Mare Liberum*'da ileri sürdüğü en esaslı bir hukukî fikrini «*De jure belli ac pacis*» de cerhetmiş olmasına rağmen, bu hukukî iddia zamanımızın bazı hukukçuları tarafından hâlâ kullanılmaktadır. Grotius, *Mare Liberum*'da denizin, mahiyeti icabı, istimlâk edilemeyeceğini iddia etmişdi. *De Jure belli ac pacis* de Grotius bu ilk fikrini, yani denizin *mahiyeti itibarile* işgal edilemeyeceği fikrini cerhetmiş, nehirler gibi denizin de dört bir tarafını çevreleyen topraklara hâkim olan kuvvetin mülkü olabileceğini kabul etmiştir. Bu sahib olmanın yegâne tâbi olacağı tahdidat şudur : işgal edilen denizin mesahası ile sahillere hâkim olan devletin mesahası arasında çok büyük bir nisbetsizlik olmayacak, ve, zararlı olmamak şartile, hiç bir zaman geçid hakkı tahdid edilmeyecektir. Grotius mühim tesirlerini hukukî fikirleri vasitasile değil, nazariyesinin manevî cebhesile icra etmiştir. Ona göre, dünya bütün insanlar içindir, ve denizler dünyanın her tarafındaki insanların hareket ve faaliyetlerini birleştirmelerini sağlayan bir vasıtaadır. Deniz serbestisi prensipli bu umumî telâkkiden doğar : denizi devletler arasında müşterek bir temas ve münakale sahası olarak kabul etmekle, dünya birliklerinin menfaatleri gözetilmiş olur. Devletlerin havacılık münasebetlerine karşı hâlâ çekingen ve inhisarcı davranmalarının en mühim sebeplerinden biri de teknik inkişafın sağlamakta olduğu muntazam ve mükemmel bir hava münakalâtının doğuracağı müşterek menfaatleri görmemeleri ve kabul etmemelerinden ileri gelmektedir.

Tercüme eden : *Bihterin Hotinli*

Daniel Goedhuis