

Uluslararası Hukukta İkincil Yaptırımlar Açısından Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası

*The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
in Terms of Secondary Sanctions in International Law*

Elvan ÇOKIŞLER

Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için

Elvan Çokişler, "Uluslararası Hukukta İkincil Yaptırımlar Açısından Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 18, Sayı 69, 2021, s. 71-86, DOI: [10.33458/uidergisi.912013](https://doi.org/10.33458/uidergisi.912013)

Makaleye Erişim İçin: <https://dx.doi.org/10.33458/uidergisi.912013>

Makale Gönderim: 18 Ağustos 2020
Son Düzeltme: 20 Ocak 2021
İnternet Yayım: 5 Nisan 2021
Basım Tarihi: 17 Nisan 2021

Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler
E-Posta: bilgi@uidergisi.com.tr

Bu makalenin tüm hakları *Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği*'ne aittir. Önceden yazılı izin almadan hiçbir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik amaçlı alıntılar bu kuralın dışındadır. Yazıda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Uluslararası Hukukta İkincil Yaptırımlar Açısından Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası

Elvan ÇOKIŞLER

*Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Aydın
E-posta: elvanoz@adu.edu.tr*

ÖZET

Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası (CAATSA), ABD'nin kendine hasım gördüğü Kuzey Kore, İran ve Rusya'ya uygulayacağı yaptırımları belirleyen bir ulusal hukuk belgesidir. Yasanın kimi maddeleri, bu üç devletle önemli işlem yapan üçüncü taraflar için de yaptırımlar getirmektedir. Yürürlüğe girdiği 2017 tarihinden itibaren uluslararası toplumun tepkisini çeken yasa üzerine yapılan akademik araştırmalarda konunun politik yönüne odaklanılırken, uluslararası hukuk boyutu göz ardı edilmiştir. Araştırma yasanın öngördüğü ikincil yaptırımları uluslararası hukuk açısından değerlendiren ilk çalışmadır. Araştırmada, yasanın ilgili hükümleri ikincil yaptırımlar hakkındaki literatür ışığında incelenmiş ve devletlerin egemenlik yetkisi, uluslararası örgüt kararları, uluslararası yargı ve hakemlik ile uluslararası toplumun tepkisi olmak üzere dört başlıkta değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda, henüz kodifiye edilmiş bir kural olmamasına rağmen, ikincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırı olduğu yönünde çok güçlü deliller olduğu görülmüş, bu doğrultuda CAATSA'nın ikincil yaptırım hükmündeki maddelerinin uluslararası hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası (CAATSA), İkincil Yaptırım, Sınırötesi Yaptırım, S-400, ABD.

The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act in Terms of Secondary Sanctions in International Law

ABSTRACT

The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) is national legal document that permits the United States to impose sanctions on countries it regards as adversaries, namely North Korea, Iran, and Russia. Certain sections of the act also permit sanctions against third parties who engage in significant transactions with these three states. Since entering into force in 2017, the international community has criticized CAATSA, while academic research about the sanctions legislation has focused on the politics of this issue, failing to study how it accords with international law. This is the first study that analyzes the secondary sanctions stipulated in the act from the perspective of international law. It examines the relevant sections of the act in light of the literature concerning secondary sanctions and discusses them under four titles: jurisdiction of states, decisions by international organizations, international jurisdiction and arbitration, and reactions of the international community. The discussion concludes by pointing out very strong evidence that CAATSA's secondary sanctions contravene international law, despite it not yet being codified, and thereby argues that the secondary sanctions-related provisions are internationally unlawful.

Keywords: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), Secondary Sanction, Extraterritorial Sanction, S-400, United States of America.

Giriş

Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası (CAATSA), ABD'nin hasım olarak kabul ettiği İran, Kuzey Kore ve Rusya'ya yönelik çeşitli yaptırımlar içeren 2017 tarihli ulusal bir yasadır. Yasa çıktığı günden itibaren, ABD'nin ulusal ekonomik çıkarlarını sağlamak için hukuku bahane ettiği gerekçesiyle uluslararası toplumun tepkisini çekmektedir. Yasa sadece hasım devletlere yönelik değil, hasım devletlerle iş yapan diğer devletlerin gerçek ve tüzel kişilerine yönelik olarak da yaptırımlar getirmektedir. Yasa kapsamında İran, Kuzey Kore ve Rusya'ya yönelik olarak getirilen yaptırımlar birincil yaptırımlarken, bu üç devlet ile yasada yasaklanan türde işlem yapan diğer devletlere yönelik yaptırımlar ikincil yaptırımlardır.

Konu hakkında mevcut literatürün bir kısmı, hasım olarak belirtilen Rusya, İran ve Kuzey Kore ile ABD'nin ilişkileri hakkındayken,¹ diğer kısmı ABD'nin CAATSA üzerinden yaptırım uyguladığı Çin,² 2020 yılı sonunda yaptırım uygulamaya başladığı Türkiye³ ve yaptırım uygulamakla tehdit ettiği Hindistan,⁴ ayrıca yaptırımlardan etkilenen Avrupa Birliği⁵ (AB) ile olan ilişkilerini konu edinmektedir. Bu araştırmalar, CAATSA'nın uygulanmasının pratik veya politik olarak doğru olup olmadığını, ekonomik veya politik yönlerden tartışmaktadır. Mevcut literatür içinde CAATSA'yı 'uluslararası hukukta yaptırımlar' konusu açısından ele alan bir çalışma tespit edilmemiştir. Uluslararası hukuk üzerine yazılmış iki makalede,⁶ detaylı bir incelemeye tabi tutulmaksızın CAATSA'nın sadece ismi zikredilmekte ve ele alınan asıl konuya örnek olarak gösterilmektedir.

- 1 Evgeny Pashentsev, "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: The Psychological Aspect and Its Meaning for EU-Russia Relations", Evgeny Pashentsev (der.), *Strategic Communication in EU-Russia Relations*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, s. 213-256; Andrei Guter-Sandu ve Elizaveta Kuznetsova, "Theorising Resilience: Russia's Reaction to US and EU Sanctions", *East European Politics*, Cilt 36, No 3, 2020, s. 1-19; P.I. Tolmachev, "The Peculiarities Of Russia's Financial Strategy in the Context of the US Law Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, H.R. 3364", *Вопросы новой экономики*, Cilt 1, 2018, s. 16-26; Elizabeth Zolotukhina, "CAATSA: More of the Same, A Novelty, or a Hidden Danger?", *Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies*, 2018, s. 2-9.
- 2 Daniel L. Tannebaum, "Uncertain Times ahead for Sanctions", *Journal of Financial Compliance*, Cilt 2, No 1, 2018, s. 60-66; Sameer Ali Khan, "S-400 Deployment in South Asia and the US' Regional Interests", *A Journal of Strategic Studies*, Cilt 7, No 2, 2019, s. 36-61,
- 3 Mustafa Kibaroğlu, "On Turkey's Missile Defense Strategy: the Four Faces of the S-400 Deal Between Turkey and Russia", *Perceptions*, Cilt 24, No 2/3, 2019, s. 159-174; İbrahim Karataş, "Turkish Defense Industry's Scramble Against Arms Embargoes and Engine Production", *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Cilt 9, No 1, 2020, 81-90; Murat Aslan, "ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu", *İRAM Analiz*, 2019, s. 1-22; Nate Schenkkan, "Turkey's Missile Diplomacy: Recommendations for US Sanctions after Delivery of the S-400", *Freedom House Policy Brief*, <https://freedomhouse.org/report/policy-brief/2019/turkeys-missile-diplomacy-recommendations-us-sanctions>, (Erişim Tarihi 14 Mayıs 2020); Cem Birol, "Turkey's S-400 Missile Crisis: Four Possible Outcomes", *Rice University's Baker Institute For Public Policy Issue Brief*, No 6, 2019, s. 1-6; Yunus Furuncu, "ABD Yaptırımlarının Türkiye-Rusya İş Birliğine Muhtemel Etkileri", *SETAV*, 14 Haziran 2019. <https://www.setav.org/abd-yaptirimlarinin-turkiye-rusya-is-birligine-muhtemel-etkileri/> (Erişim Tarihi 14 Mayıs 2020).
- 4 Aarshi Tirkey, "US Secondary Sanctions: Framing an Appropriate Response for India", *ORF Issue Brief*, No 273, 2019, s. 1-16; Vladimir Karnozov, "Indo-Russian Arms Trade in the Era of U.S. Sanctions", *Defence Review Asia*, Cilt 13, No 3, 2019, s. 16-18; Dian N. B. Prastiti, "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) Inconsistencies: The Case of India S-400 Weapon Procurement", *Journal Global & Strategis*, Cilt 13, No 2, 2019, s. 123-139; Khan, "S-400 Deployment in South Asia...".
- 5 Michael Leigh, "Postface: Europe's Response to Challenges from China and Russia", Stefano Bianchini ve Antonio Fiori (der.), *Rekindling the Strong State in Russia and China*, Leiden, Brill, 2020, s. 470-477; Alan Riley, "US Sanctions: No Conflict, No Nordstream Threat – An Opportunity for Greater EU-US Cooperation", *CEPS Policy Insights*, No 31, 2017, s. 1-6; Alan Cafruny ve Ksenia Kirkham, "EU 'Sovereignty' in Global Governance: The Case of Sanctions", Leonid Grigoryev ve Adrian Pabst (der.), *Global Governance in Transformation*, Cham, Springer, 2020, s. 89-104.
- 6 Perry S. Bechky, "Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law", *Missouri Law Review*, Cilt 83, No 1, 2018, s. 1-38; Hans Köchler, "Sanctions and International Law", *International Organisations Research Journal*, Cilt 14, No 3, 2019, s. 27-44.

Ulusal hukuk belgelerinin uluslararası hukukta yeri olmamasına rağmen, getirdiği düzenlemeler o devletin diğer devletlerle olan ilişkilerini etkiliyorsa bu belge uluslararası hukuk açısından değerlendirilebilir. Böyle bir değerlendirme 'içerik' ve 'yetki' olmak üzere iki açıdan yapılabilir. İçerik açısından yapılacak değerlendirme, belgenin uluslararası hukukun mevcut külliyatına uygunluğuna, yetki açısından yapılacak değerlendirme ise uluslararası hukukun devlete böyle bir düzenleme yapma yetkisi verip vermediğine bakar. CAATSA özelinde içerik açısından yapılacak bir değerlendirmede a) getirilen ekonomik yaptırımların uluslararası ekonomi hukukuna ve Dünya Ticaret Örgütü ilkelerine ve b) uluslararası hukukun diğer genel hükümlerine uygun olup olmadığına bakılabilir. Yetki açısından ise a) ABD'nin CAATSA'da belirtilen gerekçelerle yaptırım uygulama hakkına sahip olup olmadığına ve b) ABD'nin tek taraflı yaptırım uygulamasının Birleşmiş Milletler (BM) yaptırım mekanizmasına uygunluğuna bakılabilir. Her bir değerlendirmenin göz önüne alacağı parametreler farklı olduğu için, tümünü bir makalenin limitleri içine sığdırabilmek zordur. Bu nedenle çalışmada yapılan değerlendirmenin kapsamı, CAATSA'nın ikincil yaptırımlarının uluslararası hukuka uygunluğu ile sınırlı tutulmuştur.

Araştırma üç ana bölümde ilerlemektedir. İlk bölümde CAATSA genel hatlarıyla tanıtılmış, ikinci bölümde uluslararası hukukta ikincil yaptırımlar konusu; Devletlerin Yargı Yetkisi, Uluslararası Kuruluşların Kararları ve İşlemleri ile Uluslararası Yargı ve Tahkim Kararları olmak üzere üç alt başlıkta açıklanmıştır. Bu başlıkta ayrıca, uluslararası toplumun ikincil yaptırım uygulamaları karşısında gösterdiği tepkilere yer verilmiştir. İlk iki başlıkta çizilen kuramsal çerçeve ışığında, üçüncü bölümde CAATSA'nın ikincil yaptırımları uluslararası hukuk açısından değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda, henüz kodifiye edilmiş bir kural olmamasına rağmen, ikincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırı olduğu yönünde çok güçlü deliller olduğu görülmüş, bu doğrultuda CAATSA'nın ikincil yaptırım hükmündeki maddelerinin uluslararası hukuka aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası

Amerika'nın Hasımlarıyla Mücadele Yasası (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act-CAATSA*), 2 Ağustos 2017'de yürürlüğe giren ve ABD'nin hasım olarak belirlediği İran, Rusya ve Kuzey Kore ile mücadele yollarını belirleyen bir ulusal belgedir. Belgenin ilk bölümü İran hakkında 12 madde, ikinci bölümü Rusya hakkında 45 madde ve üçüncü bölümü Kuzey Kore hakkında 18 madde içermektedir. İran nükleer silah ve balistik füze geliştirme programları, teröre destek verme ve insan hakları ihlalleri; Rusya, Ukrayna krizi ve Kırım'ın ilhakı, ABD'nin ulusal güvenliğine ve diğer devletlerin ekonomilerine yönelik Rusya kaynaklı siber saldırılar ve 2016 yılındaki ABD Başkanlık seçimlerine müdahale etme; Kuzey Kore ise Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi'nin (GK) Kuzey Kore'ye uyguladığı yaptırımların daha iyi uygulanmasını sağlamak ve insan hakları ihlalleri sebebiyle yasa kapsamına alınmıştır.⁷ Kuzey Kore ve İran'a yönelik yaptırımlar BM kararlarına uygun olduğu için CAATSA'nın tartışmalı hükümleri Rusya hakkında olanlardır, çünkü Rusya hakkında BM tarafından alınmış bağlayıcı ya da tavsiye niteliğinde bir yaptırım kararı yoktur.

⁷ US Congress, "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. Public Law 115-44", 2 Ağustos 2017, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf> (Erişim Tarihi 15 Mart 2020).

Rusya hakkındaki bölüm ‘Rusya Federasyonu’na Yönelik Yaptırımlar ve Terörizm ve Yasa Dışı Finansmanla Mücadele’ adını taşır ve sırasıyla ‘Rusya Federasyonu’na Yönelik Yaptırımlar ve Diğer Tedbirler’ ve ‘Avrupa ve Avrasya’da Rus Etkisiyle Mücadele’ olmak üzere iki alt başlıktan oluşur. İkinci alt başlığın ‘Rusya Federasyonu Hükümeti’nin istihbarat veya savunma sektörleri ile işlem yapan kişilere yaptırım uygulanması” adlı Sec. 231 ve 232’de ABD uyruklarının yanı sıra üçüncü devletlerin gerçek ve tüzel kişilerinin de Rusya’nın istihbarat, savunma ve enerji sektörleriyle, ‘önemli işlem’ yapması yasaklanmıştır. Bu maddeyi ihlal edenlere yönelik olarak Sec.235’te 12 yaptırım listelenmiş ve ABD Başkanı bunlardan en az beşini uygulamakla görevlendirilmiştir.⁸

Ağustos 2020 itibari ile CAATSA kapsamında Rusya’ya yönelik yaptırımlar listesinde, 24’ü Rusya’dan, 3’ü Ukrayna’dan ve 2’si Çin’den olmak üzere toplam 24 gerçek ve 5 tüzel kişi bulunmaktadır.⁹ Listede yer alan Rus ve Ukraynalı isimlerin 7’si siber saldırılar ve 20’si Ukrayna olayları ve Kırım’ın ilhakı nedeniyle, 2 Çinli isim ise 2017 yılında Rusya’dan Su-35 savaş uçağı ve S-400 anti-balistik füze satın alınması nedeniyle listeye girmişlerdir.¹⁰ Listedeki Rus ve Ukraynalı isimler birincil yaptırım altındayken, Çinli isimler ise ikincil yaptırım altındadır. Çinli iki ismin yaptırım listesine alınması, CAATSA kapsamında üçüncü tarafın cezalandırıldığı ilk durumdur.¹¹ Türkiye 2017, Hindistan ise 2018 yılında Rusya’dan S-400 satın aldıkları için; Almanya ise Kuzey Akımı 2 gaz boru hattı projesi¹² nedeniyle ABD tarafından CAATSA kapsamında yaptırım uygulanmakla tehdit edilmiştir. 2020 yılı sonu itibariyle Hindistan ve Almanya’ya yönelik yaptırımlar sürüncemede kalmışken, Türkiye’ye yönelik yaptırımlar 14 Aralık 2020 tarihinde açıklanmıştır. 5 maddelik yaptırım listesine göre, Savunma Sanayii Başkanlığı’nın (SSB) ABD’den mal ve teknoloji ihracatı için lisans alması, bir yıl boyunca ABD’li ve diğer uluslararası finans kuruluşlarından 10 milyon dolardan fazla değerinde kredi alması, Amerikan ithalat-ihracat bankası desteklerinden faydalanması yasaklanmıştır. Ayrıca SSB Başkanı İsmail Demir ve üst düzey iki yöneticiye ABD’ye giriş ve vize yasağı getirilirken yaptırım altındaki kişi ve kurumlara ABD’de mal edinimi ve dolar ile işlem yapma yasağı getirilmiştir.¹³

Uluslararası toplumun CAATSA’nın Rusya hakkındaki düzenlemelerine tepkisi olumsuz olmuştur. AB Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker, Rusya’ya yönelik yaptırımların G-7 devletleri

8 Ibid.

9 OFAC, “Sanctions List Search”, <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/> (Erişim Tarihi 15 Ağustos 2020).

10 Çin’den yaptırıma uğrayanlar Çin Savunma Bakanlığı’nın savunma teknolojisinden sorumlu birimi Ekipman Geliştirme Departmanı ve bu departmanın direktörü Li Shangfu’dur. Çin’e uygulanan CAATSA maddeleri şunlardır: İhracat lisanslarının reddedilmesi (Md.1, 2); kambiyo işlemleri yasağı (Md.7); finans piyasasında işlem yasağı (Md.3, 5); mülk edinme ve mülk işlemlerinin engellenmesi (Md.9) ve EDD yöneticisi olan Li Shangfu için Md.12 kapsamında 3, 5, 7 ve 9 maddelerinin yanı sıra vize yasağı (Md.11). Ayrıca ABD uyruğundaki kişi ve kurumların kara listeye alınan EDD ve Shangfu ile herhangi bir işlem yapmaları da yasaklandı. US Department of State, “CAATSA Section 231: ‘Addition of 33 Entities and Individuals to the List of Specified Persons and Imposition of Sanctions on the Equipment Development Department.’” 20 Eylül 2018, <https://www.state.gov/caatsa-section-231-addition-of-33-entities-and-individuals-to-the-list-of-specified-persons-and-imposition-of-sanctions-on-the-equipment-development-department/> (Erişim Tarihi 15 Ağustos 2020).

11 US Department of State, “Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA)”, 20 Eylül 2018, <https://www.state.gov/previewing-sanctions-under-section-231-of-the-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-of-2017-caatsa/> (Erişim Tarihi 15 Ağustos 2020).

12 “ABD’nin Berlin Büyükelçisi, Kuzey Akım-2 İle İlgili Yaptırım Tehditlerinin Nedenlerini Açıkladı”, *Sputnik*, 16 Ocak 2019, <https://sptnkne.ws/k42J> (Erişim Tarihi 04 Haziran 2020).

13 US Department of State, “CAATSA Section 231 ‘Imposition of Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries’”, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:unDAy7gicWMJ:https://www.state.gov/caatsa-section-231-imposition-of-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries/+&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr> (Erişim Tarihi 21 Ocak 2021).

arasında ortak müzakerelerle kararlaştırılması gerektiğini ve tasarının özellikle enerji alanında Birliğin çıkarlarına ciddi olumsuz etkileri olduğunun altını çizerek ABD'den tasarımı geri çekmesini istemiştir.¹⁴ Fransız hükümeti Amerikan yasalarının AB üzerinde geçerli olmadığını belirtmiş,¹⁵ Avusturya Başbakanı Christian Kern konunun Rusya'yla değil aslında ABD'nin doğal gaz satışı ile ilgili olduğunu ileri sürmüştür.¹⁶ Almanya'da ise ABD'nin kaya gazı devrimi sayesinde enerji ve alüminyum piyasasında elde ettiği ekonomik çıkarlarını sürdürmek için yaptırımları bahane olarak kullandığı ifade edilirken,¹⁷ Alman Dışişleri Bakanlığı Sözcüsü Martin Schaefer de yasayı, Rusya'ya yaptırım bahanesi arkasına saklanarak ABD'nin ekonomik çıkarlarını koruyan bir araç olarak tanımlamıştır.¹⁸ Bu eleştirilere karşı ABD; Kırım'ın ilhakı, Ukrayna'nın içişlerine karışması ve Amerikan başkanlık seçimlerine müdahale etmesi gibi konularda uluslararası hukuku çiğneyen Rusya'yı yaptırımlarla yola getirmek için CAATSA'nın bir araç olduğunu iddia etmektedir.¹⁹ Görüldüğü üzere, CAATSA'nın Rusya hükümleri tartışmalı bir doğaya sahiptir.

Uluslararası Hukukta İkincil Yaptırımlar

Uluslararası hukukta haksız fiilde bulunan devletleri bu davranışlarından vazgeçirmek için kullanılan mekanizmaların adı 'karşı önlem' veya 'yaptırım'dır.²⁰ Yaptırım ne kadar çok devlet tarafından uygulanırsa caydırıcı etkisi de o kadar fazla olacaktır. Bu yüzden yaptırım uygulayan devletler, üçüncü tarafları kendi yaptırımlarına uymaları için ikna etmeye çabalarlar. Bazı devletler bu konuda daha ileri giderek diğer devletleri kendi yaptırımlarına uymaya zorlar, uymamaları halinde onları da yaptırım uygulamakla tehdit eder.²¹ Uluslararası hukukta bu tür yaptırımların adı 'ikincil' ya da 'sınırötesi' yaptırımlardır.²² Birincil yaptırım, yaptırım uygulayan devletin kişi ve kurumlarının hedef devlet ile ilişki

- 14 European Commission, "US Draft Bill on Russia Sanctions: European Commission Ready to Act to Protect European Interests", *European Commission Daily News*, 26 Temmuz 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-2168_en.htm (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020).
- 15 France Diplomatie, "United States – Adoption of Sanctions", *Ministry for Europe and Foreign Affairs*, 26 Temmuz 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-states/events/article/united-states-adoption-of-sanctions-26-07-17> (Erişim Tarihi 17 Nisan 2020).
- 16 Robin Vanholme, "How the EU Should Respond to the New US Sanctions against Russia?", *Eyes on Europe*, 23 Ağustos 2017, https://eyes-on-europe.eu/how-eu-us-sanctions-against-russia/?fbclid=IwAR2NjB5OYi4S0i8DHmr7QJRGioCT_wWl51vHhm1fBe_9wblUImabxpRMENw (Erişim Tarihi 17 Nisan 2020).
- 17 Furuncu, "ABD Yaptırımlarının...".
- 18 "Germany Slams New Anti-Russia Sanctions as 'Tool' of US Commercial Interests", *Sputnik*, 26 Temmuz 2017, <https://sptnkne.ws/eZqc> (Erişim Tarihi 17 Nisan 2020).
- 19 Bu savunma ABD'nin Helms-Burton Yasası için yaptığı savunmanın aynısıdır. Hedefinde Küba olan Helms-Burton Yasası'nın getirdiği ikincil yaptırımlar da, 1996 tarihinde, uluslararası hukuku korumak ve geliştirmek için haydut devletlere karşı zorlayıcı bir mekanizma olarak savunulmuştur. Brice M. Clagett, "Title III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law", *American Journal of International Law*, Cilt 90, No 3, 1996, s. 434-440.
- 20 Hakkı Hakan Erkiner, *Devletin Haksız Fiilden Kaynaklanan Uluslararası Sorumluluğu*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 99; Tom Ruys, "Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework", Larissa van den Herik (der.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2016, s. 19-51; Tirkey, "US Secondary Sanctions...", s. 1.
- 21 Chiara Franco, "Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law", *Istituto Affari Internazionali*, Cilt 5, No 15, 2015, s. 1-37.
- 22 Aslında, tüm ikincil yaptırımlar sınırötesidir, ancak sınırötesi yaptırımlar her zaman ikincil yaptırım olmayabilir. Detaylı bilgi için bkz. Perry Bechky, "Sanctions and the Blurred Boundaries", s. 11; John Forrer, "Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business", *Atlantic Council Global Business & Economics Program Economic Sanctions Initiative Issue Brief*, 2018, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary_Sanctions_WEB.pdf (Erişim Tarihi 11 Mart 2020), s. 1-11; Annamaria Viterbo, "Extraterritorial Sanctions and International Economic Law", *Building Bridges: Central Banking Law in an Interconnected World*, ECB Legal Conference, Aralık 2019, s. 157-179.

kurmalarını kısıtlarken, ikincil yaptırımlar, diğer devletlerin kişi ve kurumlarının hedef devlet ile ilişki kurmalarını kısıtlamaktadır. Böylece yaptırım uygulayan devlet, hasmıyla işlem yaptığı için aslında hasmı olmayan başka bir devleti ve kişilerini cezalandırmış olur.²³

İkincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırılığı konusunda geniş bir literatür mevcuttur ve bu literatürün büyük kısmı ABD hakkındadır. ABD'nin ikincil yaptırım getirdiği gerekçesiyle eleştirilen yasaları 1982'de SSCB için 'Sovyet Boru Hattı Düzenlemeleri', 1996'da Küba için 'Helms-Burton Yasası' ile İran ve Libya için 'İran ve Libya Yaptırımları Yasası', 2000, 2010 ve 2012 yıllarında tekrar İran'a yönelik olarak çıkarıldığı ulusal yasalar. 1982'de SSCB'ye karşı çıkarılan yasa akademik camiada yeterince ilgi görmemişken, 1996'dan itibaren ikincil yaptırımlar akademik araştırmalara konu olmuş ve uluslararası hukuk açısından 'sorunlu' ya da uluslararası hukuka 'aykırı' olarak nitelendirilmişlerdir.²⁴ Bu durumu Fitzgerald daha 1998 yılında şu şekilde özetlemiştir: "ikincil yaptırımların başlı başına hukuk dışı olarak kabul edildiğini varsaymak için belki çok erken olabilir, ancak uluslararası hukuk açısından sorunlu olmadıklarını iddia etmek için kesinlikle çok geçtir."²⁵ Konu hakkında Amerikan Barosu'nun görüşü de benzerdir: "Amerika Birleşik Devletleri'nde bu tür önlemlerin uygunsuz olduğu ve uluslararası hukuk normlarını ihlal etmese bile ters etki yaratabileceğine dair artan bir kabul olduğuna dair kanıtlar vardır."²⁶ Günümüzde gelinen noktada hem akademide hem de uluslararası siyasette, ikincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırı olduğu yönünde genel bir kabul mevcuttur. Aşağıda bu genel kabulün nedenleri açıklanmaktadır.

Devletlerin Egemenlik Yetkilerinin Sınırları

Uluslararası hukukta devletlerin bağımsız ve eşit birer birim olarak yer almasını sağlayan temel kural, devletlerin egemen eşitliği ilkesidir.²⁷ Bu ilke gereği, devletlerin ulusal yasaları, diğer devletler üzerinde etkili değildir ve devletler yasama erklerini başka devletlerin ülkesinde ve/veya uyrukları üzerinde kullanamazlar. Yani, egemen eşitliği ilkesi ile uluslararası hukuk, devletlerin ulusal sınırlarını aşan yasa-

23 Sarah H. Cleveland, "Norm Internalization and US Economic Sanctions", *Yale Journal of International Law*, Cilt 1, No 26, 2001, s. 1-102; Tirkey, "US Secondary Sanctions...", s. 2; Ruys, "Sanctions and Retorsions...", s. 28; Ole Moehr, "Secondary Sanctions: A First Glance", *Atlantic Council*, No 6, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3/> (Erişim Tarihi 15 Mart 2020); Cedric Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts)", *Chinese Journal of International Law*, Cilt 7, No 3, 2008, s. 625-658; Peter L. Fitzgerald, "Pierre Goes Online: Blacklisting and Secondary Boycotts in US Trade Policy", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Cilt 31, No 1, 1998, s. 1-96; Baran Han, "The Role and Welfare Rationale of Secondary Sanctions: A Theory and a Casestudy of the US Sanctions Targeting Iran", *Conflict Management and Peace Science*, Cilt 35, No5, 2018, s. 474-502.

24 Tirkey, "US Secondary Sanctions...", s. 2; Ruys, "Sanctions and Retorsions...", s. 28; Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 91; Andreas F. Lowenfeld, "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act", *The American Journal of International Law*, Cilt 90, No 3, 1996, s. 419-434; Brice M. Clagett, "A Reply to Professor Lowenfeld", *The American Journal of International Law*, Cilt 90, No 4, 1996, s. 641-644; Stefan Brocza, "The EU Legal Protection System against the Effects of Extraterritorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom", *KLRI Journal of Law and Legislation*, Cilt 9, No 1, 2019, s. 145-198; Brice M. Clagett, "The Controversy Over Title III of the Helms-Burton Act: Who Is Breaking International Law – The United States, or the States That Have Made Themselves Co-conspirators with Cuba in Its Unlawful Confiscations?", *George Washington Journal of International Law and Economics*, Cilt 30, No 2/3, 1996-1997, s. 271-343; ECHR, "Extra-Territorial Jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights", Temmuz 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extraterritorial_jurisdiction_ENG.pdf (Erişim Tarihi 03 Temmuz 2020); European Parliament, "The Extraterritorial Effects of Legislation and Policies in The EU and US", Mayıs 2012, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/433701/EXPO-AFET_ET\(2012\)433701_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/433701/EXPO-AFET_ET(2012)433701_EN.pdf) (Erişim Tarihi 03 Haziran 2020).

25 Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 91.

26 Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 627.

27 ICJ, "The Case of the S.S. Lotus", *Publications of The Permanent Court of International Justice*, https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf 03 (Erişim Tarihi 03 Temmuz 2020).

ma, yürütme ve yargı yetkilerini sınırlamaktadır. Devletlerin egemenlik yetkisi, ülkesellik ve uyruklu olma üzere iki temel üzerinde şekillenir. Ülkesellik ilkesi, devletlerin kanun yapma yetkisini kendi topraklarındaki kişi, mal ve olaylarla sınırlarken; uyruklu ilkesi nerede olurlarsa olsunlar uyruklu bağı ile kendisine bağlı olan gerçek ve tüzel kişilerin, o devletin hukukuna tabi olacaklarını ifade eder. İkincil yaptırım uygulayan bir devlet ülkesellik ve uyruklu bakımından egemenlik yetkisini aşıyor ve sınırötesi davranıyor demektir.²⁸ “Kendi sınırlarının ötesinde olduğu halde çıkarlarını etkileyen eylemleri, mülkleri veya davranışları ulusal mevzuat, hüküm veya zorlama yoluyla düzenleme girişimi” olarak tanımlanan sınırötesi yasama yetkisi kullanmak iç işlerine müdahalededir ve *karışma yasağına* aykırı bir uluslararası sorumluluk halidir.²⁹

İkincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırı kabul edilmesinin temel gerekçesi, ikincil yaptırımların devletlerin egemenlik yetkisinin sınırötesine taşırılması ve diğer devletlerin iç işlerine müdahale anlamına gelmesidir. Bu nedenle ikincil yaptırımlar, devletin egemenliğine ‘mantıksız’, ‘aşırı’ ve ‘haksız’ bir müdahale olarak görülmektedir.³⁰ Uluslararası toplum da farklı tarihlerdeki ikincil yaptırım uygulamalarına aynı gerekçeyle karşı çıkmıştır. Örneğin AB (o zamanki AET), 1982 Sovyet Boru Hattı Düzenlemeleri’ne, yasanın ABD uyuşunda ve ülkesinde olmayan tüzel kişilerin davranışlarını kontrol etmeye çalışan hükümlere sahip olduğu gerekçesiyle itiraz etmiş, kendi egemenlik sahasına “kabul edilemez bir müdahale” olarak görmüştür.³¹ Bunun üzerine, ABD birkaç ay içinde yasayı geri çekmiştir.³²

1996 tarihli Helms-Burton Yasası için de AB’nin dile getirdiği itirazların resmi nedeni ABD’nin sınırötesi yasama yetkisi kullanması olarak duyurulmuştu.³³ Fakat şikâyetini Dünya Ticaret Örgütü’ne (DTÖ) yaptığı için bu gerekçeyi değil, ‘serbest ticaret ilkesine aykırılık’ gerekçesini kullandı.³⁴ AB, Helms-Burton Yasası’na itirazını, egemenlik yetkisi aşımı gerekçesiyle farklı bir yargı mekanizmasına götürmüş olsa, itirazında haklı bulunmaması için hiçbir neden yoktu. Böyle bir durumda, elimizde ikincil yaptırımların sınırötesi yasama erki kullanımı gerekçesiyle uluslararası hukuka aykırı olduğunu gösteren bir karar olabilirdi.

Uluslararası Örgüt Kararları

Devletlerin bir araya geldiği ve eğilimlerini açıkladıkları forumlar olan uluslararası örgütler, belli bir konudaki ortak irade ve tavrı izleyebilmek için önemli birer araçlardır. Özellikle BM Genel Kurulu global bir parlamento gibi çalıştığı için burada alınan kararlar, bağlayıcı olmasalar dahi, devletlerin genel eğilimlerini net bir şekilde yansıtır. BM Uluslararası Hukuk Komisyonu (UHK) ise uluslararası hukuk

28 Judson Bradley, “The Legality of Executive Orders 13628 and 13645: A Bipartite Analysis”, *Emory International Law Review*, Cilt 29, No 4, 2014, s. 705-740; Brice M. Clagett, “Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act”, *The American Journal of International Law*, Cilt 90, No 3, 1996, s. 434-440; Jeffrey A. Meyer, “Second Thoughts on Secondary Sanctions”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Cilt 30, No 3, 2008, s. 905- 968.

29 UN, “Report of the International Law Commission”, 2006 https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf (Erişim Tarihi 19 Mayıs 2020), s. 516, 535.

30 Fitzgerald, “Pierre Goes Online...”, s. 91.

31 Ryngaert, “Extraterritorial Export Controls...”, s. 626, 633. ABD’nin kendi hukuk danışmanları da 1982 düzenlemesinin ülkesellik ve uyruklu bakımından ABD’nin egemenlik sınırlarına uygun olmadığını ifade etmişlerdir. Ryngaert, “Extraterritorial Export Controls...”, s. 627

32 Meyer, “Second Thoughts...”, s. 927.

33 European Union, “EU Statement on the Helms–Burton Act”, 15 Aralık 1997, europa.eu.int/comm/external_relations/us/extraterritoriality/statement_15_12_97.htm, (Erişim Tarihi 21 Temmuz 2020).

34 Ryngaert, “Extraterritorial Export Controls...”, s. 647.

kurallarının oluşması ve kodifiye edilmesiyle görevli bir organ olarak, kuralların belirlenmesinde ve yorumlanmasında yol göstericidir. Bu başlıkta, önce, Genel Kurul ve UHK olmak üzere BM organlarının, daha sonra da ABD'nin de üye olduğu Amerikan Devletleri Örgütü'nün ikincil yaptırımlar konusundaki kararlarına yer verilmiştir.

BM Genel Kurulu ikincil yaptırımları 'uluslararası hukuka dayanmayan' ve 'diğer devletlerin egemenliğini tehdit eden' tek taraflı zorlayıcı önlemler olarak görmektedir. Bu yönde en önemlileri 1996, 1998, 2002, 2010 ve 2018 yıllarında kabul edilenler olmak üzere çok sayıda Genel Kurul kararında, ikincil yaptırımların uluslararası hukuku ihlal ettiği ve BM ilke ve amaçları ile bağdaşmadığı vurgulanmış, uluslararası toplumun ikincil yaptırımlara karşı çıktığı, bu tür yaptırımların diğer devletlerin egemenliklerine zarar verdiği belirtilerek ikincil yaptırımları tanımama çağrısında bulunulmuştur.³⁵

Genel Kurul dışında BM İnsan Hakları Konseyi de pek çok defa ikincil yaptırımların diğer devletlerin egemenliğini tehdit ettiğini ve uluslararası hukuku ihlal ettiğini belirtmiş; üyelerine bu tür yaptırımları uygulamaları, diğer devletlerin uyguladığı ikinci yaptırımları tanımamaları ve bunların olumsuz etkilerine karşı uygun idari ve yasal tedbirleri almaları çağrılarında bulunmuştur.³⁶

Yaptırımların üçüncü taraflara yöneltilemeyeceğini dile getiren bir diğer BM belgesi 'Devletlerin Haksız Fiilden Kaynaklanan Uluslararası Sorumluluğu' kararıdır. BM Uluslararası Hukuk Komisyonu tarafından hazırlanan belge henüz bir antlaşma metni haline gelmiş olmasa da, uluslararası toplumda geniş kabul görmüş ve başta Uluslararası Adalet Divanı olmak üzere pek çok devlet ve yargı organınca kabul edilmiş ve atıf yapılmaya başlanmıştır.³⁷ Konumuz açısından bu belgenin önemi "zarar gören bir devlet, yalnızca uluslararası haksız fiilden sorumlu devlete karşı önlem alabilir" ifadesidir.³⁸ Bu ifade uygulanacak yaptırımların sadece ilgili devlete yöneltilebileceğini ve üçüncü taraflara karşı doğrudan ya da dolaylı olarak yaptırım uygulanamayacağını göstermekte, dolayısıyla; ikincil yaptırım uygulamanın hukuka aykırı olduğunu işaret etmektedir.

35 UN, A/RES/51/22, "Elimination of Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 6 Aralık 1996 <https://undocs.org/en/A/RES/51/22> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020); UN, A/RES/53/10, "Elimination of Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 3 Kasım 1998, <https://undocs.org/en/A/RES/53/10> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020); UN, A/RES/57/5, "Elimination of Unilateral Extraterritorial Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 1 Kasım 2002, <https://undocs.org/en/A/RES/57/5> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020); UN, RES/A/57/179, "Elimination of Unilateral Extraterritorial Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 2 Temmuz 2002, <https://undocs.org/en/A/57/179> (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020); UN, A/RES/64/189, "Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries", 9 Şubat 2010, <https://undocs.org/en/A/RES/64/189> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020); UN, A/RES/73/167, "Human Rights and Unilateral Coercive Measures", 17 Aralık 2018, <https://undocs.org/en/A/RES/73/167> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020);

36 UNHRC, A/HRC/RES/37/21, "Human Rights and Unilateral Coercive Measures", 23 Mart 2018, <https://www.rightsdocs.org/doc/a-hrc-res-37-21/> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020).

37 James Crawford, "Historical Background and Development of Codification", *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, <http://legal.un.org/avl/ha/rsiwa/rsiwa.html> (Erişim Tarihi 03 Haziran 2020); James Crawford, "The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect", *The American Journal of International Law*, Cilt 96, No 4, 2002, s. 874-890. Bu belgenin bir teamülü veya kodifiye edilmiş bir kuralı işaret etmediği ya da bir bağlayıcı hukuk (hard law) belgesi olmadığı ortadadır. Fakat UHK'nun uluslararası hukukun gelişimi ve kodifikasyonundaki rolü açıktır. Komisyonun diğer çalışmalarında da gördüğümüz üzere, bu belgeler bir konferans çerçevesinde tartışılıp bir antlaşma olarak kabul edilinceye kadar doktrine yön vermekte ve bundan sonraki devlet uygulamalarının ve tartışmalarının seyri belirlemektedir. Haksız Fiiller belgesi de, UHK'nun diğer kodifikasyon hazırlıkları gibi devletlerin konu hakkındaki genel eğilimini yansıtan bir girişimdir ve şimdiden uluslararası hukuk literatüründe bir atıf kaynağı haline gelmiştir. Bu açıdan henüz kabul edilerek aklı bir temele oturmamış bile olsa, uluslararası hukuk literatürü açısından önem taşımaktadır.

38 UN, "Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts", Md. 49, 12 Aralık 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020).

BM Genel Kurulu'nun ve diğer BM organlarının aldığı kararlarda ikincil yaptırımlar genel olarak değerlendirilmiş, belli bir ikincil yaptırım uygulamasının adı verilmemiştir. Bu açıdan Amerikan Devletleri Örgütü'nün (*Organisation of American States-OAS*) Amerikalılar Arası Hukuk Komitesi'nin aldığı karar belli bir ikincil yaptırım uygulamasını işaret etmesi açısından özellikle önemlidir. Komite, ABD temsilcisinin de hazır bulunduğu bir toplantıda Helms-Burton Yasası hakkında bir görüş kabul etmiş, bu görüşte Helms-Burton Yasası'nın amacı, yabancıların eylemlerini takip etmek ve cezalandırmak olarak değerlendirilmiş, ikincil yaptırım düzenlemeleri uluslararası hukuka aykırı bulunmuş ve ABD'nin bir başka devlete (Küba'ya) karşı yaptırım uygularken üçüncü devletlerin vatandaşlarına sorumluluk yüklemeye hakkına sahip olmadığı belirtilmiştir.³⁹

BM ve OAS dışında 10'a yakın uluslararası örgütün ikincil yaptırımların yasaklanması ve uluslararası hukuka aykırı kabul edilmesi yönünde kararları mevcuttur.⁴⁰ Konu hakkındaki örgüt kararları toplu olarak değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç, başta BM olmak üzere çeşitli uluslararası örgütlerin ikincil yaptırımları açıkça hukuka aykırı bulduklarıdır.

Uluslararası Yargı ve Hakemlik Kararları

Uluslararası hukukta mahkeme ve hakemlik kararları bağlayıcı bir içtihat yaratmazlar, ancak kuralların nasıl yorumlanması ve uygulanması gerektiğini gösterirler. Bu yüzden ikincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırılığı konusunu, mahkeme ve hakem kararları ışığında da değerlendirmek faydalı olacaktır; bu konuda 1930 ve 1992 tarihli olmak üzere iki karar söz konusudur.

İkincil yaptırımların konu olduğu ve uluslararası hukuka aykırı bulunduğu ilk dava Haziran 1930 tarihli Portekiz Kolonileri Hakem Kararı'dır. Davaya konu olan olay, Büyük Britanya'ya yaptırım uygulamak isteyen Almanya'nın, Britanya'ya mal taşıyan Portekiz gemisini batırmasıdır. Cysne Davası olarak da bilinen dava sonucunda karşı önlemlerin sadece sorumlu devlete yönlendirilmesi, bu tür yaptırımların masum bir devletin vatandaşlarını etkilememesi ve uygulanacak yaptırımların üçüncü devletleri etkilemesini önlemek veya etkilerini sınırlandırmak için çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴¹

İkincil yaptırımların yargılandığı ikinci dava ise 1992 tarihli 'Birleşik Devletler Tuna İthalatı Sınırlamaları' davasıdır. ABD, 1972'de 'Deniz Memelileri Koruma Yasası' ile kendi sularında gırgırla avlanma yasağı getirmişti. Bu yasayı gerekçe göstererek, diğer devletlerde gırgır yöntemiyle avlanan tuna balıklarına ambargo uygulamaya başlaması üzerine, AB ve Hollanda, 1992 yılında, DTÖ'ye başvurarak ABD'yi şikâyet etmişlerdir. ABD, ambargonun gerekçesini uluslararası çevre hukukunun gerekleri olarak savunmuş, Panel'de bu gerekçe makul bulunmakla birlikte, ambargonun GATT/DTÖ serbest ticaret ilkelerini ihlal ettiğine karar verilmiştir. Panel'in kararı; devletlerin başka bir uluslararası

39 OAS, "Opinion of the Inter-American Juridical Committee in Response to Resolution AG/DOC.3375/96 of the General Assembly of the Organization, entitled: 'Freedom of Trade and Investment in the Hemisphere', OEA/Ser.G, CP/doc.2803/96", *Annual Report of the Inter-American Juridical Committee to the General Assembly*, 23 Ağustos 1996, <http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/INFOANUAL.CJI.1996.ING.pdf> (Erişim Tarihi 13 Haziran 2020); Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 92; Cleveland, "Norm Internalization...", s. 60.

40 Tirkey, "US Secondary Sanctions...", s. 2; Ruys, "Sanctions and Retorsions...", s. 28; Ziaee Seyed Yaser, "Jurisdictional Countermeasures versus Extraterritoriality in International Law", *Russian Law Journal*, Cilt 4, No 4, 2016, s. 27-45.

41 UN, *Materials on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, New York, United Nations Legislative Series, 2012, s. 151.

hukuk düzenlemesini gerekçe göstererek dahi Örgütün serbest ticaret ilkelerini çiğneyemeyeceklerini vurgulaması açısından önemlidir. Fitzgerald'a göre bu karar "ikincil yaptırımların uygulanmasını sınırlandıran yeni bir uluslararası teamül hukuku kuralının ilk uygulamalarından" biridir.⁴²

Uluslararası davalara⁴³ nadiren konu olmakla birlikte Cysne ve Tuna İthalatı Sınırlamaları davalarının sonuçları, bu konuda daha fazla yargılama yapılması durumunda, ikincil yaptırımların hukuka aykırı olduğu yönünde daha fazla karar çıkacağına işaret etmektedir.⁴⁴

AB ile ABD arasında ikincil yaptırımlar konusundaki bir diğer ihtilaf konusu Helms-Burton Yasası'dır. ABD'nin Küba ile iş yapan AB şirketlerini kara listeye almasının GATT'ın I, III, V, XI ve XII maddelerini ihlal ettiğini iddia eden AB, DTÖ'ye başvurmuştur.⁴⁵ DTÖ'de ABD ve AB arasında panel yapılmamış, ABD'nin Helms-Burton ve aynı günlerde yürürlüğe koyduğu İran-Libya Yaptırım Yasaları'nda, AB'ye muafiyet tanınacağı taahhüdünü vermesi ile tarafların uzlaşması üzerine ABD, ilgili yasalarda AB özelinde muafiyet ilan ederken AB de karşılığında DTÖ davasını askıya almıştır.⁴⁶ AB'nin DTÖ panelinden vazgeçmesi, ikincil yaptırımların uluslararası hukuktaki yerinin ne olduğu yönünde bir içtihat oluşmasını geciktirmiş, buna karşılık, elde ettiği muafiyet ile AB sadece kendisi için ve kısa süreli olacak bir muafiyet elde etmiştir.

Bu muafiyet 2019 yılında yeniden gündeme geldi. ABD Dışişleri Bakanı Pompeo, Helms-Burton Yasası'nın AB şirketlerine dava açılmasını öngören maddesinin uygulanmasını engelleyen 'başkanlık feragati'nin yürürlükten kaldırılacağını açıkladı.⁴⁷ Buna karşılık AB Dışişleri ve Güvenlik Politikaları Yüksek Temsilcisi/Başkan Yardımcısı Federica Mogherini ve Ticaret Komisyonu Başkanı Cecilia Malmström, Helms-Burton Yasası'nın uluslararası hukuka aykırı olduğunu, ABD'nin bu maddede yürürlüğe sokarak hem uluslararası hukuku hem de AB-ABD arasında 1996'da DTÖ şahitliğinde yapılmış olan uzlaşmayı ihlal ettiğini ve AB'nin çiğnenecek haklarını koruyacaklarını belirten bir açıklama yaptılar.⁴⁸ AB'nin hakkını nerede ve hangi gerekçeyle savunacağına bağlı olarak, konu hakkındaki içtihat oluşumunun ivme kazanması beklenebilir.

42 WTO, "GATT Dispute Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna", 16 Haziran 1994, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/92tuna.pdf (Erişim Tarihi 15 Haziran 2020).

43 İkincil yaptırımlar ulusal mahkemelerde de dava konusu olmuş ve devletler kendi uyruklarındaki kişi ve şirketlerin bu düzenlemelerden korunması için karşı önlemler getiren kararlar almışlardır. Örneğin ABD'nin 1982 tarihli Sovyet Boru Hatları Düzenlemesi'ne karşılık Hollanda'da açılan 'Compagnie Européenne des Petroles (CES), S.A. v. Sensor Nederland, B.V.' davasında, mahkeme "uluslararası hukukun genel ilkeleri uyarınca, bir devlet belirli istisnalar izin vermedikçe, sınırları dışında gerçekleştirilen eylemlere ilişkin yargı yetkisini kullanamaz" kararını vererek yasanın Hollanda'da geçerli olmadığına hükmetmiştir. Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 75. ABD'nin 1996 tarihli Helms-Burton Yasası'na karşı Kanada'da açılan anti-boycot davasında da, başsavcı, yasanın "uluslararası nezakete ve uluslararası hukuka aykırı" olduğuna karar vermiştir. Harry L. Clark, "Dealing with US Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, No 20, 1999, s. 61-96.

44 Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 92-93.

45 John A. Spanogle, Jr., "Can Helms-Burton be Challenged Under WTO?", *Stetson Law Review*, No 27, 1997, s. 1313-1340; Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 648.

46 Brocza, "The EU Legal Protection System...", s. 185.

47 "AB'den ABD'nin Küba Kararına Tepki: Uluslararası Hukuka Aykırı", *Sputnik*, 02 Mayıs 2019, <https://sptknkne.ws/mtRm> (Erişim Tarihi 13 Mayıs 2020).

48 EC, "Joint Statement by High Representative/Vice President Federica Mogherini and Commissioner for Trade Cecilia Malmström on the Decision of the United States to Further Activate Title III of the Helms Burton (Libertad) Act", 17 Nisan 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_2171 (Erişim Tarihi 13 Mayıs 2020).

Uluslararası Toplumun İkincil Yaptırımlar Karşısındaki Tavrı

Uluslararası hukuk sadece kurallardan ibaret değildir. Devletlerin belli bir durum karşısında gösterdikleri ortak tepkiler de uluslararası hukuk kurallarının tespiti ve yorumlanması açısından önemlidir. Çünkü devletler, uluslararası hukuk kurallarının sadece uygulayıcıları değil aynı zamanda yaratıcılarıdır, bu yüzden nasıl davrandıkları ya da diğerlerinin davranışları karşısında nasıl tepkiler gösterdikleri uluslararası hukuk kurallarını belirlemede önemlidir. Özellikle belli bir kuralın yokluğu durumunda uluslararası toplumun verdiği ortak tepki daha da önem kazanır. Bu yüzden geçmiş ikincil yaptırımlar karşısında uluslararası toplumun gösterdiği tavır, ikincil yaptırımların uluslararası hukuktaki yerinin ne olduğu konusunda ayrı bir ölçüt olarak ele alınabilir.

Ayrıca uluslararası hukukun pek çok konuda yetersiz kodifikasyonu olduğu, çoğu durumda da zayıf kurallar getirdiği düşünüldüğünde, uluslararası hukukun sadece antlaşmalardan ve teamül hukuku kurallarından ibaret olmadığı ortaya çıkacaktır. Cedric bu durumda, uluslararası toplumun tepkilerini de bir hukuk kuralı değerlendirme ölçütü olarak ele alır. Cedric'e göre, *prima facie*, tepki yoksa ya da azsa hukuka uygunluk ihtimali fazladır; tepki düşmancaysa veya olumsuzsa hukuka aykırılık ihtimali fazladır.⁴⁹

1930 gibi erken bir tarihte gerçekleştiği için Cysne Davası göz ardı edilirse, tespit edebildiğimiz ilk ikincil yaptırım kararı örneği Arap-İsrail savaşları sırasında, Arap Ligi devletlerinin İsrail ile iş yapan üçüncü taraflara uyguladığı yaptırımlardır. 2 Aralık 1945'te ilan edilen İsrail boykotuyla Arap Ligi ülkeleri, kendi şirketlerinin yanında, İsrail ile iş yapan üçüncü devlet şirketlerinin de kara listeye alınacağını açıklamıştır.⁵⁰ Boykot kararına en büyük itiraz ABD'den gelmiştir. Başkan Carter karara uymama çağrısında bulunurken "Böyle bir uygulamanın yerleşmesine izin verirsek, Amerika'daki herhangi bir etnik, dini veya ırksal gruba karşı benzer bir eylemin kapısını açarız" uyarısında bulunmuştur.⁵¹ ABD, 1970'ler ve 80'ler boyunca kendi uyuşmadaki gerçek ve tüzel kişilerin bu boykota uymasını yasaklayan anti-boykot kanunları çıkartmış⁵² ve boykota uyan diğer devlet firmalarına cezalar kesmiştir.⁵³

Tüm bu tedbirlere rağmen sonraki ikincil yaptırım kararı ABD'nin kendisi tarafından alınmıştır. Reagan döneminde 1982'de çıkarılan Sovyet Boru Hatları Düzenlemesi, Sovyetler ile boru hattı ekipmanı ticareti yapan diğer devletlerin şirketlerinin ABD'de kara listeye alınmasını düzenlemektedir.⁵⁴ Düzenleme'nin getirdiği ikincil yaptırımların egemenlik haklarına müdahale olduğu gerekçesiyle Kanada, Meksika, İngiltere gibi devletler, bu yasaya karşı kendi anti-boykot yasalarını çıkarmışlardır.

ABD tarafından çıkarılan bir diğer ikincil yaptırım öngören yasa, Helms-Burton Yasası olarak bilinen 1996 tarihli "Küba Özgürlük ve Demokratik Dayanışma Yasası" (LIBERTAD) olmuştur. Yasa, Castro'nun millileştirme politikaları sonucunda el konulan şirketlerle iş yapan üçüncü taraf devletlerin

49 Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 645-646.

50 Detaylı bilgi için bkz: Andreas F. Lowenfeld, "Trade Controls for Political Ends: Four Perspectives", *Chicago Journal of International Law*, Cilt 4, No 2, 2003, s. 355-369.

51 Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 56.

52 Turkey, "US Secondary Sanctions...", s. 6, 8; Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 641; Han, "The Role and Welfare...", s. 477; Meredith Rathbone, et al., "Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws", *Georgetown Journal of International Law*, No 44, 2013, s. 1055-1126.

53 Anti-boykot kanunu uyarınca Arap boykotuna katılan L'oréal gibi firmalara ceza kesilmiştir. Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 641.

54 Mirko Sossai, "Legality of Extraterritorial Sanctions", Masahiko Asada (der.), *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Oxon, Routledge, 2019, s. 62-79.

şirketlerine yaptırımlar öngörmektedir. Bahsi geçen şirketlerin çoğu Avrupalıdır, bu nedenle AB üyeleri yasayı, hem uluslararası hukuk kurallarını hem de GATT ilkelerini ihlal ettiği gerekçesiyle kınamış ve yasanın kendileri için geçerli olmadığını ilan eden kararlar almıştır.⁵⁵ AB'nin, DTÖ'ye başvurması üzerine, pazarlıklar sonucu taraflar mahkemeye gitmeden aralarında uzlaşmışlardır. Uzlaşma sonucunda, AB; ABD ile daha sıkı işbirliği sözü verirken, karşılığında kendisi için muafiyet hakkı kazanmıştır.⁵⁶ AB'den ayrı olarak İngiltere, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Hollanda ve İsveç de ulusal anti-boycot yasaları çıkarmış ve Helms-Burton'a karşı tedbirler almışlardır.⁵⁷ Kanada ve Meksika ise ulusal anti-boycot yasaları dışında, ABD'yi Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması hükümlerini ihlal etmekle suçlamış ve ihtilaf paneline gideceklerini açıklamışlardır. Helms-Burton hakkında yapılan Kongre konuşmaları ABD'nin kendi içinde de uluslararası hukukun ihlal edildiği yönünde görüşlerin olduğunu göstermektedir. Dışişleri Bakanlığı, Helms-Burton Yasası ile sınırötesi yasama yetkisinin kullanılmasının uluslararası hukuka aykırı olacağına ve bunun uluslararası sistemin geleneksel kuralları ile bağdaşmadığına dikkat çekmiştir.⁵⁸ Yasa, gelen tüm tepkilere rağmen iptal edilmemiş fakat Küba'yla olası uzlaşılara engel olacağı ve önemli transatlantik müttefiklerle arayışı bozacağı düşünülerek hiçbir zaman yürürlüğe konmamıştır.⁵⁹

ABD, 1996 yılında "İran ve Libya Yaptırımlar Yasası"nı (ILSA, diğer adı D'Amato-Kennedy Yasası) çıkarmıştır. O dönemde İran'ın en büyük ekonomik partnerlerinden biri olan AB'nin şiddetli itirazları, anti-boycot yasaları ve DTÖ başvurusu sonucunda ABD, AB'nin kendisiyle daha sıkı işbirliği yapacağı sözü karşılığında, Helms-Burton Yasası'nda olduğu gibi AB'nin enerji sektörü için bir feragat ilan etmiştir.⁶⁰

ABD, 2000 yılında "İran Nükleer Silahlarının Yayılmasını Önleme Yasası" (INPA), 2010 yılında ise "Kapsamlı İran Yaptırımları, Hesap Verebilirlik ve Elden Çıkarma Yasası" (CISADA)⁶¹ ve iki ayrı Başkanlık Emri⁶² çıkarmıştır.⁶³ Tüm bu yasalar ilgili devletlerle yoğun ticari ilişkileri olan devletler tarafından eleştirilmiş ve uluslararası hukuka aykırı oldukları ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere ikincil yaptırımlar hakkındaki tepkilere bakıldığında da uluslararası toplum fikir birliği içindedir. Bu birlik-telik BM Genel Sekreteri'nin devletlere ikincil yaptırımlar hakkında görüşlerini sorduğu 2002 tarihli açık mektubu ile yazıya da geçirilmiştir. Çağrıya Arjantin, Ekvador, Japonya, Lao Demokratik Halk

55 Cleveland, "Norm Internalization...", s. 57.

56 Detaylı bilgi için bkz: Brocza, "The EU Legal Protection System..."

57 Clark, "Dealing with US Extraterritorial Sanctions...", s. 87.

58 Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 645.

59 "AB'den ABD'nin Küba Kararına Tepki: Uluslararası Hukuka Aykırı", *Sputnik*, 02 Mayıs 2019, <https://sptkne.ws/mtRm> (Erişim Tarihi 13 Mayıs 2020).

60 Brocza, "The EU Legal Protection System...", s. 185; Han, "The Role and Welfare...", s. 476; Meyer, "Second Thoughts...", s. 930. Han'a (s. 476) göre AB'yi kendine düşman etmenin maliyeti İran'da davranış değişikliğini sağlamanın getireceği faydadan daha fazla olduğu için ABD geri adım atmak zorunda kalmıştı.

61 "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act" of 2010 (CISADA)

62 Executive Order 13628, "Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran", 9 Ekim 2012, <https://www.federalregister.gov/documents/2012/10/12/2012-25236/authorizing-the-implementation-of-certain-sanctions-set-forth-in-the-iran-threat-reduction-and-syria> (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020); "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act" Executive Order 13628 of October 9, 2012 (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020); Executive Order 13645, "Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect To Iran", 3 Haziran 2013, (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020).

63 Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?", *International Organization*, Cilt 54, No 1, 2000, s. 73-102.

Cumhuriyeti, Mali, Libya Arap Jamahiriya, Suriye Arap Cumhuriyeti, İran, Jamaika, Katar, Namibya yanıt vermiş; devletler gönderdikleri raporda ikincil yaptırımları kınamış ve ulusal egemenliğin ihlali olduğu gerekçesiyle bu tür yaptırımların uluslararası hukuka aykırı olduğunu dile getirmişlerdir.⁶⁴ Adı geçen devletlerin çoğu az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletler kategorisine giren devletlerdir. Bu durum, ikincil yaptırımlardan en çok etkilenen devletlerin bu gruptaki devletler olduğunu göstermektedir. Raporda sadece Libya, devlet ve yasa ismi vererek ikincil yaptırımlar hakkındaki kararların asıl muhatabını işaret etmiştir. Libya, yanıtında ABD'nin 1996 tarihli 'İran ve Libya Yaptırımlar Yasası' ile uluslararası hukuka aykırı şekilde kendisine tek taraflı sınırötesi yaptırım uyguladığını, bu yaptırımları geri çekmesi yönündeki uluslararası toplumun çağrılarını göz ardı ettiğini ve hatta yaptırımları arttırarak uygulamaya devam ettiğini belirterek ABD'yi BM'ye şikâyet etmiştir.⁶⁵ BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından raporu hazırlamakla görevlendirilen BM Özel Raportörü Idriss Jazairy'nin rapordaki nihai görüşü de ikincil yaptırımların açık şekilde uluslararası hukuka aykırı olduğu olmuştur.⁶⁶

Görüldüğü gibi ABD'nin her ikincil yaptırım uygulaması, zamanında kendisinin Arap Ligi'ni kınaması gibi, uluslararası toplum tarafından kınanmış ve başta Avrupa olmak üzere diğer devletlerle arasında krize yol açmıştır.⁶⁷ Ancak ABD bir dış politika aracı olarak ikincil yaptırımları en sık kullanan ülkelerin başında gelmeye devam etmektedir.

CAATSA'nın İkincil Yaptırımlarının Uluslararası Hukuk Açısından Değerlendirilmesi

CAATSA, ABD'nin çıkarmış olduğu ulusal bir yasa olmasına rağmen ABD, CAATSA ile üçüncü tarafların egemenlik sahasında olan gerçek ve tüzel kişilerin davranışlarını yönetmeye ve uymayanları cezalandırmaya yönelik düzenlemeler getirmektedir. ABD'nin CAATSA ile yapmaya çalıştığı şey, egemenlik yetkisini sınırötesine uzatmaya çalışmaktır.⁶⁸ Bu nedenle egemenlik yetkisi bakımından incelendiğinde, ABD'nin diğer devletlerin gerçek ve tüzel kişilerinin Rusya ile iş yapmasını yasaklama yetkisi yoktur ve CAATSA'nın ikincil yaptırımları diğer devletlerin egemenlik haklarını ihlali etmektedir. Devletlerin egemenlik sahaları dışına taşan yasama yetkisi kullanmalarının uluslararası hukukta kısmen kabul edilebilir bir istisnası, ulusal güvenlik mazeretidir. Devletlerin hangi durumları ulusal güvenliklerini tehlikeye atan bir durum olarak değerlendireceği öznel ve suistimale açık bir konudur⁶⁹ ve dikkatli bir şekilde değerlendirilmelidir.⁷⁰ Örneğin, ABD'nin Helms-Burton ile İran ve Libya Yaptırımları Yasası için öne sürdüğü gerekçelerden biri Küba, İran ve Libya'nın eylemlerinin ABD'nin ulusal güvenliğine tehdit oluşturmasıdır. Fakat CAATSA için böyle bir açıklama yapılmamıştır. Zira böyle bir gerekçe makul olmayacaktır. Çünkü, yasada belirtildiği üzere enerji, istihbarat ve güvenlik sek-

64 UN, RES/A/57/179; UN, A/57/179/Add.1, "Elimination of Unilateral Extraterritorial Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 5 Ağustos 2002, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/57/179/ADD.1> (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020).

65 UN, RES/A/57/179.

66 UNHRC, "US sanctions Violate Human Rights and International Code of Conduct, UN Expert Says", 6 Mayıs 2019, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24566&LangID=E> (Erişim Tarihi 11 Haziran 2020).

67 Lisa L. Martin, "Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions", *World Politics*, Sayı 45, 1993, s. 406-432.

68 Meyer, "Second Thoughts...", s. 932.

69 Fitzgerald, "Pierre Goes Online...", s. 82-83.

70 Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 626.

törlerinde Rusya ile işlem yapmış olmanın ABD'nin ulusal güvenliğine ne şekilde tehdit oluşturduğu açık değildir. Yasa kapsamında hâlihazırda yaptırım tehdidi altında olan ülkeler, Rusya'ya silah satan değil, ondan silah alan ve hatta ABD'nin müttefikleri olan Hindistan ve Türkiye'dir. Almanya'nın Rusya ile ortak gaz boru hattı projesine girmesi de ABD için bir ulusal güvenlik tehdidi yaratmamaktadır. Rusya'nın bu sektörlerden elde ettiği gelir ile gayri meşru eylemlerini finanse ettiğine dair bir delil ya da iddia da yoktur.

Uluslararası örgüt kararları açısından ele alındığında, yasanın Kuzey Kore ve İran'la ilgili bölümleri hakkında hukuka aykırılık tartışması yoktur. Çünkü BM'nin aldığı yaptırım kararları bu iki ülkeye uygulanan yaptırımları meşru hale getirmektedir. Ancak yasanın Rusya ile ilgili bölümleri için bir örgüt kararı yoktur. Rusya'nın yasada yer alması için gösterilen sebeplerin birisi Rusya'nın ABD'nin başkanlık seçimine müdahalesi ve siber saldırıları, diğeri ise Rusya'nın Ukrayna'ya müdahalesi ve Kırım'ı ilhakıdır. ABD'nin Rusya'ya yaptırım uygulama hakkının olup olmadığı bu iki gerekçe bakımından farklılık gösterecektir. Siber saldırılar ve seçime müdahale açısından hakkı çiğnenen devlet kendisi olduğundan, ABD Rusya'ya yaptırım uygulama hakkına sahiptir. Ancak böylesi bir durumda uygulanacak yaptırımlar, Cysne Davası ve Devletlerin Haksız Fiilden Kaynaklanan Uluslararası Sorumluluğu kararında ortaya konduğu gibi, sadece haksız fiili işleyen devlete yönelik olabilir. Üçüncü taraflar bu yaptırımların etkilerinden korunmalıdır. Yani bu durumda ABD'nin Rusya ile işlem yapan devletlere yaptırım uygulama hakkı yoktur. Ukrayna ve Kırım'ı gerekçe göstermesi durumunda ise ABD, haksız fiilin doğrudan muhatabı olmadığı için, tek taraflı olarak Rusya'ya yaptırım uygulama hakkına sahip değildir.

Ukrayna'ya müdahale ve Kırım'ı ilhak, BM Güvenlik Konseyi tarafından Şartın VII. Bölümü kapsamında yaptırım uygulanmasına karar verilebilecek, uluslararası hukuka aykırı şekilde silahlı kuvvet kullanımı içeren ve toprak bütünlüğü ilkesine aykırı olan eylemlerdir.⁷¹ Buna rağmen, devletleri Rusya'nın bu eylemlerine karşı yaptırım uygulamaya davet eden bağlayıcı nitelikte bir BM Güvenlik Konseyi veya tavsiye niteliğinde bir Genel Kurul kararı alınmamıştır. CAATSA'nın bu yöndeki hükümlerini meşru hale getiren çok taraflı ve bağlayıcı bir yaptırım kararı olmadığı için ABD'nin uyguladığı ikincil yaptırımlar tek taraflı ve uluslararası hukuka aykırıdır. BM Güvenlik Konseyi kararı olmadıkça devletlerin tek taraflı sınırötesi yaptırım uygulayabileceğine dair bir uluslararası hukuk mevzuatı mevcut değildir.⁷² Uluslararası hukukta hukuku çiğneyen devletlere karşı uygulanacak mekanizmalar bellidir. Bu mekanizmalar içinde yeteri kadar zorlayıcı ve etkili bir yöntem olmaması uluslararası hukukun en zayıf olduğu noktalardan biri olabilir. Ancak bu durum devletlere mevcut eksikliği kendi

71 Rusya'nın Ukrayna'ya müdahalesi ve Kırım'ı ilhakı uluslararası hukuka aykırılığı yönünde tartışmalar olmakla birlikte, BM'nin 27 Mart 2014 tarihli ve 68/262 sayılı Genel Kurulu kararında, Rusya'yı "tehdit veya güç kullanarak veya diğer yasadışı yollarla Ukrayna sınırlarını değiştirme girişimleri dahil Ukrayna'nın ulusal birliğinin ve toprak bütünlüğünün kısmen veya tamamen bozulmasını amaçlayan eylemlerden vazgeçmeye" çağırması, 19 Aralık 2016 tarih ve 71/205 sayılı Genel Kurul kararında "herhangi bir Devletin toprak bütünlüğüne veya siyasi bağımsızlığına karşı tehdit veya güç kullanmaktan ve Birleşmiş Milletler'in amaçlarına aykırı herhangi bir şekilde hareket etmekten kaçınması ilkesi"ne atıf yapılması, bu olayların, BM tarafından uluslararası hukuka aykırı şekilde silahlı kuvvet kullanımı olarak değerlendirildiğini ve Ukrayna'nın devlet bütünlüğüne saldırı olarak kabul edildiğini göstermektedir. UN, A/RES/68/262, "Territorial Integrity of Ukraine", 27 Mart 2014 <https://undocs.org/A/RES/68/262> (Erişim Tarihi 9 Aralık 2020); UN, A/RES/71/205, "Situation of Human Rights in the Autonomous Republic of Crimea and the City of Sevastopol (Ukraine)", 19 Aralık 2016 <https://undocs.org/en/A/RES/71/205> (Erişim Tarihi 9 Aralık 2020). Her iki ilkenin de uluslararası hukukun temel kurallarından olduğu konusunda şüphe yoktur.

UN, A/RES/51/22, "Elimination of Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 6 Aralık 1996 <https://undocs.org/en/A/RES/51/22> (Erişim Tarihi 12 Haziran 2020)

72 Ryngaert, "Extraterritorial Export Controls...", s. 644.

başlarına tamamlama yetkisi vermez.⁷³ Nitekim Uluslararası Adalet Divanı 1947 tarihli Korfu Kanalı Davası'nda, uluslararası hukukun eksiklerinin onun ihlali için bir mazeret olmadığını belirtmiştir.⁷⁴

CAATSA'nın getirdiği ikincil yaptırımlar devletlerin Rusya ile ticari ilişkilerini serbestçe yürütmesine engel olmaktadır. Helms-Burton ve Tuna İthalatı Sınırlamaları örneklerinin gösterdiği üzere, ikincil yaptırımlar uluslararası hukukun genel hükümlerinin yanısıra, uluslararası ekonomi hukukunun temel kuralı olan serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması ilkesine de aykırıdır.

Tüm aykırılıklarına rağmen, CAATSA'nın uluslararası hukuka aykırı olduğunu gösteren bir örgüt veya yargı kararı yoktur. Bunun temel nedeni, konunun henüz bir devlet tarafından bir örgüt gündemine ya da yargıya taşınmamış olmasıdır. OAS ve AB örnekleri, devletlerin ciddi bir zarara uğrama tehlikesi içine girmedikçe ikincil yaptırımları örgüt gündemine getirmedikçe ya da yargı mekanizmalarına taşımadığını göstermiştir. CAATSA dolayısıyla mağdur olan Çin ve Türkiye, yasayı bir örgüt gündemine taşıyabilecek en kuvvetli adaylardır. Buna rağmen Çin henüz herhangi bir örgütte konu hakkında şikâyetçi olmamıştır. Olasılıkla, ABD ile girdikleri ticaret savaşlarında bu yasayı küçük ve önemsiz bir cephe olarak görmektedir. Türkiye'nin ise yeni belirlenen yaptırımlara karşılık nasıl bir adım atacağı açıklanmamıştır. CAATSA'nın ikincil yaptırımları nedeniyle başka devletlerin de zarar görmesi durumunda, konunun başta DTÖ olmak üzere çeşitli örgütlerde gündeme taşınması ihtimal dahilindedir.

Diğer taraftan CAATSA'nın adı zikredilerek bir örgüt gündemine getirilmesi zor görünmektedir. Yukarıda bahsi geçen BM Genel Kurul kararlarında ve raporlarda, ikincil yaptırım uygulayan belli bir devleti ya da yasayı isim vererek hedef alan karar sayısının az olduğu ve kararların üstü kapalı bir dille ifade edildiği görülmektedir. İlgili devletin adı ya da hangi yaptırımlardan bahsedildiği belirtilmemiş olsa da söz konusu devlet, hemen her zaman ABD'dir. Bu nedenle özellikle BM Genel Kurulu'nda doğrudan CAATSA'yı hedef alan bir kararın çıkması çok olası görünmemektedir. CAATSA'nın ikincil yaptırımlarının açıkça şikâyet edilebilmesi için, Libya ya da AB örneklerinde olduğu gibi yaptırımlardan ciddi şekilde zarar gören ve ABD'yi karşısına almaktan çekinmeyen bir devletin adım atması beklenmelidir.

Sonuç

Bu araştırma, CAATSA'nın Rusya hakkındaki ikincil yaptırımlarını uluslararası hukuk açısından incelemiştir. Araştırmanın sonuçları iki noktaya işaret etmektedir. İlk olarak ikincil yaptırımların uluslararası hukuka aykırı olduğu konusunda henüz kodifiye edilmiş veya teamül haline gelmiş bir kural yoktur. Fakat bu tarz yaptırımların hukuka aykırılığı yönünde güçlü deliller vardır. İkinci olarak da ikincil yaptırımları bir dış politika aracı olarak en çok kullanan devlet ABD'dir ve CAATSA da bu uygulamalarının son örneğidir.

Uluslararası hukukun bazı konularda hiç düzenlemesi yokken, bazı konularda ise zayıf düzenlemeleri vardır. Uluslararası toplum iki durumda da olumlu ya da olumsuz tepki gösterebilir ve norm oluşması sürecini başlatabilir. Uluslararası toplumun ABD'nin ikincil yaptırımlarına vermiş olduğu ortak tepki ikincil yaptırımların hukuka aykırılığı yönündeki mevcut konsensüsü göstermektedir. İkincil yaptırımların yasak olduğunu gösteren bir hukuk kuralı henüz olmasa da, uluslararası toplumun

⁷³ Ibid., s. 645.

⁷⁴ ICJ Reports, "The Corfu Channel Case", 9 Nisan 1949, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf> (Erişim Tarihi 13 Haziran 2020), s. 35.

konsensüsü ikincil yaptırımların kabul edilemez olduğuna işaret etmektedir. Uluslararası toplumun genelinin olumsuz tepki gösterdiği bir konuda, bu davranışı yasaklayan bir hukuk kuralının olmadığı mazeretinin arkasına saklanmak ise hukuku suistimal etmek demektir.

Araştırmanın sonucu, ikincil yaptırımları bir dış politika aracı olarak en çok kullanan devletin ABD olduğunu, ABD'nin uluslararası toplumdan gelen tüm eleştirilere rağmen sıklaşan aralıklarla benzer yasalar çıkardığını, AB gibi güçlü ve kaybetmek istemediği ortaklarına karşı muafiyet tanımak ya da Almanya, Türkiye ve Hindistan örneklerinde olduğu gibi yaptırım kararlarının alınmasını geciktirmek yoluna gittiğini göstermiştir. Bu durum, ikincil yaptırımların iddia edilen hukuki gerekçelerinden ziyade, Demokles'in kılıcı gibi varlığının yeterli görüldüğü bir strateji unsuru olarak kullanıldığı izlenimi vermektedir.

CAATSA, özünde ABD'nin siyasi ve ekonomik rakipleri ile mücadele etmesini sağlamayı hedefleyen ulusal bir belgedir ve bir dış politika aracıdır. Bu nedenle uluslararası hukuku korumak gibi bir amacı yoktur. Egemen bir devlet olarak ABD, ulusal çıkarlarına ulaşmak için gerekli gördüğü her türlü tedbiri alma konusunda özgürdür. Buna diğer devletleri istediği yönde hareket etmeye zorlayacak tedbirleri almak da dâhildir. Her devletin gücü yettiği ölçüde diğer devletleri kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışması ve bunun için uygun bulduğu dış politika araçlarını kullanması uluslararası ilişkilerin doğasında vardır. ABD'nin avantajı, bu konuda diğer pek çok devletten daha yetkin olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında ABD'nin CAATSA veya benzeri başka hamleler ile diğer devletleri rakiplerinden uzak tutmaya çalışması normal sayılabilir. Fakat CAATSA'yı sorunlu yapan husus, bunu diğer devletleri ABD'nin ulusal mevzuatına uymalarını isteyerek yapması, bunu da uluslararası hukuku kullanarak yapmasıdır. ABD'nin daha fazla politik ve ekonomik gücünün olması, onun uluslararası hukuktan bağımsız ya da uluslararası hukukun üstünde olduğu anlamına gelmez. Devletler güçleri oranında değil, her koşulda uluslararası hukukla sınırlıdır. BM Şartı'nın birinci maddesinde de devletlerin eylemlerinde hukukla sınırlandırıldığına vurgu yapılmakta ve uyuşmazlıkların çözümü için alınması gereken tedbirlerin uluslararası hukuka uygun olması gerektiği belirtilmektedir. Zaten bunun tersi bir güç anlayışı uluslararası hukuk açısından tehlikelidir. Başkan Carter'in 1972'de Arap Ligi'nin İsrail boykotuyla ilgili olarak işaret ettiği gerçek hala geçerlidir; ABD'nin Rusya üzerinden diğer devletlere yaptırım uygulamasının uluslararası hukuka uygun sayılması, gelecekte hangi devlete hangi gerekçe ile ve nasıl yaptırım uygulanacağını bilinemeyeceği bir karanlığa yol açabilir. Bu hem uluslararası hukuk hem de uluslararası barış ve güvenlik için riskli bir durumdur.