

DOĞU AKDENİZ SORUNU ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE'YE KARŞI ALDIĞI ÖNLEMLERİN ULUSLARARASI HUKUK BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Evaluation of the Measures Taken by the European Union Against
Türkiye within the Framework of the Eastern Mediterranean Issue
in Terms of International Law*

Habip ÜNYILMAZ*

ÖZ

Uluslararası örgütlerin üyesi olmayan devletlere karşı aldıkları önlemlerin uluslararası hukuk bakımından niteliğinin belirlenmesi ve bu önlemlerin hukuki incelemesinin yapılması, günümüzde artan uygulama örnekleri dikkate alındığında önem arz etmektedir. Bu çalışmada Avrupa Birliği (AB) tarafından Doğu Akdeniz'deki sondaj ve arama faaliyetleri nedeniyle Türkiye'ye karşı başvuru alan önlemlerin örnekliğinde bir inceleme yapılacaktır. Önce Türkiye'ye karşı alınan önlemlerin neler olduğu tespit edilecektir. Ardından uluslararası örgütlerin başvurdukları önlemler cebrî karakterleri esas alınarak genel uluslararası hukuk bakımından sınıflandırılacak ve her bir önlem kategorisine dair temel bilgiler ve ayırt edici hususlar aktarılacaktır. Türkiye'nin AB üyesi olmaya aday devlet statüsü önlemler bakımından kısaca incelenecek ve AB'nin aldığı önlemlerin söz konusu önlem kategorilerden hangisine dâhil olabileceği, hangi şartların gerçekleşmesi gerektiği ve muhtemel gerekçeler dikkate alınarak sunulacaktır. Ulaşılabilen bilgiler ışığında önlemlerin uluslararası hukuka uygunlukları ve muhtemel hukuka aykırılık durumları değerlendirilecektir. Bu makale gerek uluslararası örgütlerin gerekse devletlerin farklı gerekçelerle

Makalenin Geliş Tarihi: 23.10.2023, **Makalenin Kabul Tarihi:** 26.06.2024.

* Dr. Arş. Gör., Bursa Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı, e-posta: habipunyilmaz@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1185-3626.

sıkça başvurdukları önlemlerin uluslararası hukuk bakımından durumuna ve sınırlarına ilişkin bir vaka çalışmasıdır.

Anahtar kelimeler: Kısıtlayıcı önlemler, yaptırımlar, misilleme, karşı önlemler, Doğu Akdeniz

ABSTRACT

Considering the increasing number of international practices available today, international legal qualification and legal examination of measures taken by international organizations against non-member States are important. As an example, this study examines the measures put in place by the European Union (EU) on Türkiye due to its exploration and drilling activities in the Eastern Mediterranean. First, the measures taken against Türkiye will be identified. Then, based on their coercive nature, the measures adopted by international organizations will be categorized in terms of general international law, and basic information and defining characteristics regarding each category of measures will be provided. The candidate state status of Türkiye is briefly analyzed in terms of the EU measures. Finally, it will be discussed which of these categories the European Union's measures may fit into, the conditions that must be met, and potential justifications will be presented. The legality and potential illegality of the measures under international law will be assessed in light of the available information. This is a case study on the international legal status and boundaries of the measures that international organizations and states routinely resort to for various reasons.

Keywords: Restrictive measures, sanctions, retorsion, countermeasures, East Mediterranean

GİRİŞ

Türkiye'nin Doğu Akdeniz'de gerçekleştirdiği hidrokarbon arama ve sondaj faaliyetleri Avrupa Birliği (AB) tarafından yakından takip edilmiştir. Söz konusu faaliyetlerin durdurulması için yapılan çağrılar, AB üyesi olan Güney Kıbrıs'ın lehine bir dil kullanılarak tekrar etmiş ve nihayet Türkiye'ye karşı belirli önlemlerin alınmasıyla sonuçlanmıştır. Bu çalışmada önce Türkiye'ye karşı alınan önlemler tespit edilecek, ardından bu önlemler uluslararası hukuk bakımından değerlendirilecektir. Önlemlerin genel uluslararası hukuk açısından nitelikleri, hukuki karakteri ve hukuka uygunluk durumları incelenecektir.

I. AB TARAFINDAN TÜRKİYE'YE KARŞI UYGULANAN ÖNLEMLER

Doğu Akdeniz'de Türkiye tarafından gerçekleştirilen arama ve sondaj faaliyetlerinin Güney Kıbrıs'ın karasularına taşıdığı iddia edilen AB çağrılarında, bu faaliyetlerin hukuka aykırı olduğu, uluslararası hukuka uygun biçimde Güney Kıbrıs'ın egemenliğine ve egemen haklarına saygı gösterilmesi için bu tür faaliyetlerden kaçınılması gerektiği dile getirilmiştir¹.

Türkiye'nin devam eden ve yeni başlayan sondaj faaliyetleri nedeniyle AB'nin önlem düzeyinde ilk somut tepkisi, 15 Temmuz 2019 tarihinde Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması (Comprehensive Air Transport Agreement) müzakerelerinin askıya alınması ve Ortaklık Konseyi ile diğer üst düzey toplantıların yapılmayacağı ilan edilmesiyle olmuştur². İlaveten, Türkiye'ye sağlanan AB'ye katılım öncesi mali yardımların 2020 yılı için düşürülmesi benimsenmiş ve AB Yatırım Bankası da Türkiye'ye sağlayacağı ödünçleri gözden geçirmeye davet edilmiştir³.

14 Ekim 2019'da AB Konseyi, Doğu Akdeniz'de Türkiye'nin yürüttüğü sondaj faaliyetlerinden sorumlu olan veya bu faaliyetlere müdahil olan gerçek ve tüzel kişilere karşı kısıtlayıcı önlemler alınması için bir çerçeve

¹ Avrupa Konseyi (European Council), European Council Meeting (22 March 2018) Conclusions, Brussels, 23 March 2018, paras. 12-16.

² AB Konseyi (The Council of the European Union), Outcome of the Council Meeting, 3709th Council meeting Foreign Affairs Brussels, 15 July 2019, 11260/19, 10, para. 4; Council Decision (CFSP) 2019/1894 of 11 November 2019 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean, *Official Journal of the European Union (OJEU)*, L 291, 12.11.2019, para. 4.

³ AB Konseyi, Outcome of 3709th Council meeting, 10, para. 4; Council Decision (CFSP) 2019/1894, para. 4.

hazırlanması kararı almış ve 8 Kasım 2019 tarihinde hazırlanan metin kabul edilmiştir. Söz konusu metinde, Türkiye'nin sondaj faaliyetlerinin Güney Kıbrıs'ın karasuları, münhasır ekonomik bölgesi ve kıta sahanlığındaki egemenliğini veya egemen haklarını ve yetkisini ihlal ettiği belirtildikten sonra, karşılıklı kıyılara sahip devletlerin münhasır ekonomik bölgelerinin ve kıta sahanlığının uluslararası hukuk bakımından sınırlandırılmadığı durumlarda bu faaliyetlerin bir sınırlandırma anlaşmasına varmayı güçleştirdiği ve tehlikeye attığı ifade edilmiştir⁴.

Söz konusu eylemlerin uyuşmazlıkların barışçı çözümü dahil olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM) Andlaşması'ndaki ilkelere aykırı olduğu ve AB'nin çıkarlarına ve güvenliğine karşı bir tehdit oluşturduğu belirtilerek, önlemlere tâbi olacak kişiler bakımından da şu ölçütler zikredilmiştir: Güney Kıbrıs tarafından ruhsat verilmeden onun karasuları, münhasır ekonomik bölgesi veya kıta sahanlığında hidrokarbon keşfi ve üretimine dönük sondaj faaliyetlerinde planlama, hazırlama, katılma, yönetme veya yardım yoluyla sorumlu veya müdahil olan gerçek veya tüzel kişiler, birimler ve organlar hedef alınacaktır⁵. Keza bu faaliyetlerden kaynaklanan hidrokarbon çıkarma veya bunlara mali, teknik ve maddi yardım sağlama da bu bağlamda sayılmış, henüz bir deniz yetki alanları sınırlandırma anlaşması yapılmamış olsa bile bu faaliyetlerde bulunan kişi ve kurumların hedefleneceği dile getirilmiştir⁶.

27 Şubat 2020 tarihinde ise yukarıda ifade edilen çerçevede belirtilen ölçütler dikkate alınarak kısıtlayıcı önlemler somutlaştırılmış ve hedeflenmiş önlemler olarak iki Türk görevli önlemler listesine eklenmiştir. Bu kişiler, söz konusu sondaj faaliyetlerini yerine getiren Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) Genel Müdür Yardımcısı ve Yönetim Kurulu üyesi⁷ ile Arama Daire Başkanlığı Müdür Yardımcısı olmuştur⁸. İki Türk görevlinin

⁴ AB Konseyi, Council Regulation (EU) 2019/1890 of 11 November 2019 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean *OJEU*, L 291, 12.11.2019, para. 2.

⁵ AB Konseyi, Council Regulation (EU) 2019/1890, para. 1.

⁶ AB Konseyi, Council Regulation (EU) 2019/1890, para. 1.

⁷ AB'nin söz konusu önlemlere karar verdiği tarihteki Genel Müdür Yardımcısı ve Yönetim Kurulu üyesi 2023 yılı sonlarında görevden alınmıştır. Bkz: 2023/511 Sayılı 24 Kasım 2023 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı, *Resmî Gazete (RG)*, Sayı: 32380, 25 Kasım 2023.

⁸ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2020/275 of 27 February 2020 amending Decision (CFSP) 2019/1894 concerning restrictive measures in view of Turkey's

önlem listesine eklenme gerekçesi olarak Yavuz ve Fatih adlı sondaj gemilerinin 2019 ve 2020 yıllarında farklı zaman ve bölgelerdeki Güney Kıbrıs'ın "izni olmadan" gerçekleştirdiği dört sondaj eyleminin planlanması, yürütülmesi ve yönetilmesinden sorumlu oldukları açıkça belirtilmiştir. Bu bölgelerin Güney Kıbrıs'ın karasuları ve Mısır ile yaptığı sınırlandırma anlaşması uyarınca BM'ye bildirdiği münhasır ekonomik bölgesi içinde kalan alanlar oldukları belirtilmiş, keza TPAO tarafından yine "izinsiz" biçimde gerçekleştirileceğini ilan ettiği planlanmış sondaj faaliyetlerinin de bulunduğu ifade edilmiştir⁹.

Sözü edilen karar uyarınca uygulanacak kısıtlayıcı önlemler üç başlık altında sınıflandırılabilir. İlk olarak *seyahat yasağı* biçiminde ifade edilebilecek olan listeye eklenen kişilerin AB üyesi devletlerin ülkelerine girişlerinin veya ülkelerinden geçişlerinin engellenmesi söz konusudur¹⁰. İkinci olarak *malvarlığının dondurulması* olarak kısaltılabilecek, listeye eklenen kişilere ait olan, onların maliki olduğu veya yönetimi altında bulunan tüm ekonomik kaynakların dondurulması kararlaştırılmıştır¹¹. Son olarak *finansman yasağı* şeklinde kısaltılabilecek olan doğrudan veya dolaylı olarak yararlanılabilecek ekonomik kaynağın listedeki kişilere sağlanmamasına karar verilmiştir¹².

Böylece Şubat 2020 tarihi itibarıyla Doğu Akdeniz'deki sondaj faaliyetleri gerekçe gösterilerek AB tarafından Türkiye'ye ve Türk görevlilerine karşı uygulanan önlemler topluca şöyle sıralanabilir: Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması müzakerelerinin askıya alınması, üst düzey toplantıların iptal edilmesi, mali yardım miktarının düşürülmesi, iki Türk görevliye seyahat yasağı getirilmesi, bu kişilerin malvarlıklarının dondurulması ve finansman yasağına tâbi olmaları.¹³ 2023 yılı sonlarında bu

unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean, *OJEU*, L 56 I, 27.2.2020, madde 1, Ek (Annex).

⁹ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2020/275, Ek (Annex).

¹⁰ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894, madde 1/1.

¹¹ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894, madde 2/1.

¹² AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894, madde 2/2.

¹³ Avrupa Komisyonu (European Commission), Turkey 2020 Report, SWD(2020) 355 final, Brussels, 6.10.2020, 63-64, 114.

önlemlerin 30 Kasım 2024 tarihine kadar yürürlükte kalmasına karar verilmiştir¹⁴.

II. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN ALDIKLARI ÖNLEMLERİN ULUSLARARASI HUKUK BAKIMINDAN NİTELİKLERİ

Güçlü merkezileşmenin bulunmadığı uluslararası düzende başta devletler olmak üzere kişilerinin haklarını korumak, gerçekleşen hukuk ihlallerine cevap vermek veya siyasi memnuniyetsizliklerini yansıtmak adına farklı önlemlere başvurabilmeleri mümkündür. Bu önlemler gerek uygulamada gerekse öğretilerde farklı isimlendirmelerle dile getirilebilmektedir. Bununla birlikte önlemlerin uluslararası hukuk bakımından nitelikleri ve hukuka uygunlukları özel ve dikkatli bir incelemeyi gerektirmektedir. Mevcut başlıkta bir uluslararası örgüt olarak AB'nin başvurduğu önlemlerin uluslararası hukuk bakımından nasıl nitelendirilebileceği açıklanacaktır. Fakat inceleme sadece cebrî (zorlayıcı) önlemlere hasredilecek, cebrî niteliğe sahip olmayan önlemler değerlendirilmeyecektir. Cebrîlik (*coercion*) hukuk kuramında uluslararası hukukta anlaşıldığından daha farklı bir biçimde değerlendirilmektedir¹⁵. Bu başlıkta cebrîlik, uluslararası ilişkilerde farklı yollarla uygulanan baskı, yıldırma ve (fiziksel) kuvvet ile belirli biçimde davranmaya itilmek olarak tanımlanacaktır¹⁶. Uluslararası hukuk, farklı biçimlere bürünebilen cebrîliğin hangi şartlar altında uygulanabileceğini belirlemeye ve bu suretle bir dış politika aracı olarak kullanımını sınırlandırmaya çalışmaktadır¹⁷. Bir uluslararası hukuk kişisi tarafından alınan cebrî önlemler, yürürlükteki kurallara uygun olmadığı için hukuk düzeni içinde kabul görmeyebilir ve hukuka aykırı (haksız) bir eylem hâlini alabilir.

¹⁴ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2023/2488 of 9 November 2023 amending Decision (CFSP) 2019/1894 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean, *OJEU*, L, 10.11.2023, madde 1.

¹⁵ Cebrîliğin hukuk kuramındaki yerine ilişkin bkz: Habip Ünyılmaz, "Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebrîliği" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, Bursa Uludağ Üniversitesi, 2022), 3–11.

¹⁶ Christopher C Joyner, "Coercion," in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006), para. 1, <http://opil.ouplaw.com> (10.10.2020).

¹⁷ Joyner, para. 1.

Çalışmanın konusu olan AB önlemleri herhangi bir şekilde kuvvet kullanımı veya kuvvet kullanma tehdidi içermediği için kuvvet kullanımı içeren cebrî önlemler değerlendirilmeyecektir. Mevcut çalışma kapsamında günümüz uluslararası hukukunda kuvvet kullanımı olmaksızın hukuka aykırılıklara karşı gösterilen cebrî niteliği haiz önlemleri tasnif etmek için önlemlerin tek yanlı (*unilateral*) ve müşterek (*collective*) olmaları dikkate alınarak temel bir ayırım yapılabilir. Bilindiği üzere uluslararası hukuk düzeninin merkezi olmayan yapısı bizzat ihkak-ı hakkı (*self-help*) geçerli bir yöntem haline getirmekte, hukuka aykırılıklara karşı devletlerin şahsi adalet (*private justice*) gerekçesiyle hem ihlali tespit etme hem de ihlale cevap veren yetkilere sahip olmasıyla sonuçlanmaktadır¹⁸. Böylece bir devlet tek yanlı olarak hareket ederek ihlale cevap verebileceği gibi bunu diğer devletlerle birlikte de yapabilir. Karşılıklı ilişkiler bakımından tek yanlı önlemler baskınken, özellikle toplumsal nitelikli kurallara aykırılıkta kamusal hukuk icrası söz konusu olmakta ve çok taraflı bir yükümlülüğün ihlali durumunda kural olarak yetkilendirilmiş bir organın ve istisnai durumlarda devletlerin tepkiler göstermesi mümkün görünmektedir. Böylece günümüz uluslararası hukukunda misilleme ve karşı önlemler tek yanlı cebrî önlemler (*unilateral coercive measures*) iken; yaptırımlar ve müşterek karşı önlemler ise müşterek cebrî önlemler (*collective coercive measures*) olacaktır¹⁹.

Tek yanlı cebrî önlem kategorilerinden ilki olan misilleme (*retorsion*), bir hukuk kişinin başka bir kişiye karşı herhangi bir hukuki yükümlülüğüne aykırı düşmeyen fakat dostane olmayan bir eylemde bulunması olarak tanımlanabilir²⁰. Misilleme niteliğindeki önlemler, muhatabın bir hukuki yükümlülüğüne aykırılığı nedeniyle alınabileceği gibi, dostane görülmeyen veya hoş karşılanmayan herhangi bir eyleme cevaben de ortaya çıkabilir²¹. Limanlara veya ulusal hava sahasına yabancı gemilerin veya hava araçlarının girmesinin engellenmesi, uluslararası yükümlülüklerle aykırı düşmeyen

¹⁸ M. Aydoğan Özman, “Devletler Hukukunda Müeyyide” (Yayımlanmamış Doçentlik Eseri, Ankara, Ankara Üniversitesi, 1974), 53-55.

¹⁹ Sınıflandırmaya ilişkin detaylı bir inceleme için bkz: Ünyılmaz, “Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebrîliği,” 103–80.

²⁰ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, c. II (2), 128, para. 3. (Devam eden kısımda Sorumluluk Maddeleri Şerhi olarak anılacaktır.)

²¹ Karl Josef Partsch, “Retorsion,” in *Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rudolf Bernhardt (Amsterdam: North-Holland, 1982), 335; Hüseyin Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 6. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 209–10.

ambargolar, kalkınma ve uzmanlık yardımlarının askıya alınması, askerî desteğin kesilmesi, diplomatların istenmeyen kişi ilan edilmesi, diplomatik ilişkilerin asgarî düzeye indirilmesi ve büyükelçilerin geriye çağırılması, devlet görevlilerinin ziyaretlerinin iptal edilmesi gibi eylemler uygulamada sık görülen misilleme örnekleridir²².

İkinci grup kuvvet kullanılmaksızın tek yanlı cebrî önlemler kategorisi ise karşı önlemler (*countermeasures*) olmaktadır. Öğretide, karşı önlemler, kimi yazarlarca tek yanlı önlemlerin tamamını içeren bir çatı kavram olarak kullanılmakta ve misilleme ile barış zamanı zararlar karşılık (*reprisal*) önlemlerinin üst başlığı biçiminde değerlendirilebilmektedir²³. Fakat Uluslararası Hukuk Komisyonunun (UHK) Devletlerin Uluslararası Haksız Fiilden Kaynaklanan Sorumluluğuna İlişkin Taslak Maddeler (Sorumluluk Maddeleri)²⁴ ile oluşturduğu ve hem öğretide hem de uygulamada günümüzde kabul gören çerçeve, kapsamı itibarıyla karşı önlemler için daha dar ve bu önlemleri misillemeden ayıran bir nitelik arz etmektedir²⁵. Buna göre, “başka bir devlete karşı böyle bir tepkiyi hukuka uygun duruma getirecek bir uluslararası haksız fiilde bulunduğu için benimsenen, özünde hukuka aykırı olan tek yanlı barışçı tepkiler” karşı önlem olacaktır²⁶. Karşı önlemler, uluslararası hukukun ihlal edilmesine cevaben ve ihlale son verilmesi ile

²² Sorumluluk Maddeleri Şerhi, 128, para. 3; Thomas Giegerich, “Retorsion,” in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), para. 10, <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>; Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 211.

²³ Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 209–12; Christian Hillgruber, “The Right of Third States to Take Countermeasures,” in *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, ed. Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), 265.

²⁴ BM Genel Kurulu, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/RES/56/83, 28 Ocak 2002; Sorumluluk Maddeleri’nin Türkçe çevirileri için bkz: Hakan Hakkı Erkiner, *Devletin Haksız Fiilden Kaynaklanan Uluslararası Sorumluluğu* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010), 307–29; İbrahim Kaya, *Uluslararası Hukukta Temel Belgeler*, 4. Baskı (Ankara: Seçkin, 2020), 346–70.

²⁵ Mary Ellen O’Connell, “Controlling Countermeasures,” in *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, ed. Maurizio Ragazzi (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), 49–50; Ünyılmaz, “Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebrîliği,” 130–31.

²⁶ Denis Alland, “The Definition of Countermeasures,” in *The Law of International Responsibility*, ed. James Crawford et al. (Oxford: Oxford University Press, 2010), 1135.

onarım yükümlülüklerine uyulması için bir uluslararası yükümlülüğe riayet edilmemesini içerir²⁷. Karşı önlemler, özü itibarıyla hukuka aykırı olmasına rağmen cevaben uygulandıkları uluslararası haksız fiil nedeniyle hukuka uygun hâle gelmektedir. Böylece doğrudan hukuka uygun önlemleri içeren diğer tek yanlı önlem kategorisi olan misillemeden ayrılmaktadır. Sorumluluk Maddeleri karşı önlemlere başvurmaya ilişkin şartları ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Bu aşamada bir uluslararası örgüt olarak AB özelinde karşı önlemler incelenirken dikkat edilmesi gereken bir diğer metnin –işlenen konu açısından her ne kadar büyük ölçüde benzer olsalar da -UHK'nın Uluslararası Örgütlerin Sorumluluğuna İlişkin Maddeler (Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri)²⁸ olduğunu da belirtmek gerekir. Nitekim söz konusu metnin 22. maddesi ve maddenin şerhi uyarınca bir uluslararası örgüt, başka bir uluslararası örgütü veya devleti hedef alan karşı önlemlere başvurabilmektedir.²⁹

Birlikte yani müşterek hareket etmenin esas olduğu kuvvet kullanımı bulunmayan cibrî önlemlerin ilk kategorisi yaptırımlardır³⁰. Yaptırımların da dâhil olduğu ekonomik nitelikli farklı önlemlerin günümüz uluslararası ilişkilerinin yürütülmesinde çok sık karşılaşılan ve hem hukuka uygunluk hem de etkililik bakımından farklı sorunlar içerdiği görülmektedir³¹. Gerek uluslararası ilişkiler gerekse uluslararası hukuk literatüründe, yaptırım tabiri;

²⁷ James Crawford, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge Studies in International and Comparative Law (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 685.

²⁸ BM Genel Kurulu, Responsibility of International Organizations, A/RES/66/100, 27 Şubat 2012.

²⁹ Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri bir uluslararası örgütün başka bir uluslararası örgüte karşı başvurabileceği karşı önlemlere ilişkin şartları düzenlemekte, bir devlete karşı alınacak önlemler için Sorumluluk Maddeleri 49-54 arasında düzenlenen hususların kıyasen uygulanabileceğini bildirilmektedir. (Draft articles on the responsibility of international organizations with commentaries, Yearbook of the International Law Commission 2011, c. II (2), s 72, 22. madde şerhi para. 2; Devam eden kısımda *Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri Şerhi* olarak kısaltılacaktır).

³⁰ Tarihsel gelişimi içerisinde uluslararası yaptırımlara ilişkin bir inceleme için bkz: Özman, *Devletler Hukukunda Müeyyide*, 127–227.

³¹ Sayılan yönleriyle ekonomik önlemlere ilişkin bkz: Galip Engin Şimşek, “Uluslararası Hukuk Açısından Ekonomik Yaptırımlar ve ABD'nin Tek Taraflı Yaptırımlarının Kısa Bir Değerlendirilmesi,” *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, no. 4 (2021): 2049–78; Ali Cenk Keskin, “Uluslararası Hukukta Ekonomik Yaptırımların Hukuka Uygunluğu ve Etkinliği Sorunu,” *Public and Private International Law Bulletin* 43, no. 1 (2023): 139–76.

niteliği, icracısı veya muhatabı dikkate alınmaksızın bir birimin diğerine karşı uyguladığı her türlü önlemi kapsayacak biçimde bir torba kavram olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, söz konusu alanda sağlıklı bir değerlendirmeyi engelleyecek terminolojik bir karmaşa bulunduğu gözlenmektedir³². Mevcut çalışmanın kapsamını aşan bu sorunu³³ hem UHK çalışmalarında³⁴ hem de öğretilerde destek bulan³⁵ ve uluslararası yaptırım, “hukuk düzenince toplum adına hareket etmeye yetkilendirilmiş bir organın kararlarını yerine getirmek için alınmış cebrî önlemler” biçiminde tanımlamak³⁶ suretiyle aşabilmek mümkündür³⁷. Ancak yetkili bir uluslararası örgüt kararıyla³⁸ kurallara riayeti sağlamak ve kural aykırılıklarından kaynaklanan düzensizliği ortadan kaldırmak veya cezalandırmak için alınan³⁹ cebrî önlemler yaptırım niteliğini haiz olacaktır. Fakat yaptırımın böyle tanımlanması konusunda mutabakat

³² Ünyılmaz, “Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebrîliği,” 103–5.

³³ Bu durum farklı görüşler dikkate alınarak şurada tartışılmıştır bkz: Ünyılmaz, 104–21.

³⁴ Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-first session, Yearbook of the International Law Commission, 1979, c. II (2), 115, 121; Third report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, A/CN.4/440 and Add. 1., Yearbook of the International Law Commission, 1991, c. II (1), 10, para. 15; Sorumluluk Maddeleri Şerhi, 75, para. 3; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri Şerhi, 72.

³⁵ Antonios Tzanakopoulos, “Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union’s International Responsibility,” in *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, ed. Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett (Lahey: T.M.C. Asser Press, 2015), 147; Jean-Marc Thouvenin, “Articulating UN Sanctions with Unilateral Restrictive Measures,” in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 150–51.

³⁶ Georges Abi-Saab, “The Concept of Sanction in International Law,” in *United Nations Sanctions and International Law*, ed. Vera Gowlland-Debbas (The Hague: Kluwer Law International, 2001), 32.

³⁷ Aynı yönde bkz: Berat Lale Akkutay, “Birleşmiş Milletler Andlaşması Çerçevesinde Ekonomik Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi,” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 26, no. 11 (2014): 412–17.

³⁸ Melda Sur, *Uluslararası Hukukun Esasları*, 7. Baskı, (İstanbul: Beta, 2013), 273.

³⁹ Kamuran Reçber, *Uluslararası Hukuk*, 4. Baskı (Bursa: Dora Yayınları, 2020), 161.

olmadığı dikkate alındığında,⁴⁰ bu tanımı dar anlamda yaptırım⁴¹ olarak nitelendirmek uygun olacaktır. Böylece yetkili bir uluslararası örgütün mevzuatı uyarınca üyesine karşı alacağı cebri önlemler dar anlamda yaptırım olacaktır. Bir uluslararası örgütün kendi kuralları çerçevesinde alacağı icra önlemleri (*enforcement measures*), örgütün üyesi olmayan devletlerle ilişkileri bakımından genel uluslararası hukuka tâbidir⁴². O hâlde, bir uluslararası örgüt ile üyesi arasında kural olarak yaptırım ilişkisi, üyesi olmayan devletler veya uluslararası örgütler açısından ise misilleme veya (müşterek) karşı önlemler ilişkisi söz konusu olacaktır⁴³.

AB'nin de yaptırımın tanım itibarıyla örgütsel bağı gerekli kıldığı hususuna kısmen riayet ettiği gözlenmektedir. Örgütün üçüncü kişilere karşı yürürlüğe koyduğu farklı önlemlerin hukuki dayanağını oluşturan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma madde 215'te teknik anlamda isabetli biçimde "kısıtlayıcı önlemler (*restrictive measures*)" tabiri kullanılmaktadır⁴⁴. Buna rağmen, organların işleyişinde bu ayırmadan sapıldığı da görülmektedir. AB Konseyi tarafından hazırlanan "Kısıtlayıcı Önlemlerin (Yaptırım) Kullanılmasında Temel İlkeler" adlı belgenin hem başlığında hem de farklı

⁴⁰ Nigel D White and Ademola Abass, "Countermeasures and Sanctions," in *International Law*, ed. Malcolm D. Evans, Fourth Edition, (Oxford: Oxford University Press, 2014), 537–61; Tom Ruys, "Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework," in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, ed. Larissa van den Herik (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), 19–51.

⁴¹ Abi-Saab, "The Concept of Sanction in International Law," 32; Alain Pellet and Alina Miron, "Sanctions," in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2013, para. 8, <http://opil.ouplaw.com/home/epil>.

⁴² Tarcisio Gazzini, "The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice," in *Les Sanctions Économiques En Droit International / Economic Sanctions in International Law*, ed. L.A. Sicilianos and LP Forlati (Leiden: Brill, 2004), 302.

⁴³ Frederic Dopagne, "Sanctions and Countermeasures by International Organizations," in *International Organizations and the Idea of Autonomy*, ed. Richard Collins and Nigel D White (Londra: Routledge, 2011), 179–82.

⁴⁴ Treaty on the Functioning of the European Union, *OJEU*, C 326/47, 26.10.2012; Türkçe çeviri için bkz: T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Ankara, 2011, <https://ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (10.10.2023); Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, 3. Baskı (Bursa: Dora, 2018), 441–595.

maddelerinde, kısıtlayıcı önlemler tabiri yaptırım veya özerk yaptırım tabirleriyle birlikte veya değiştirilerek kullanılmaktadır⁴⁵.

Cebrî müşterek önlemlerin ikinci kategorisini oluşturan; dayanışma önlemleri (*solidarity measures*),⁴⁶ üçüncü taraf karşı önlemleri (*third-party countermeasures*),⁴⁷ müşterek karşı önlemler (*collective countermeasures*),⁴⁸ veya kamu menfaati için karşı önlemler (*countermeasures of general interest*)⁴⁹ gibi farklı adlarla anılabilen önlemler için bu çalışmada müşterek karşı önlemler tabiri tercih edilecektir. Söz konusu önlemleri isimlendirmedeki bu farklılıklar UHK çalışmalarında görülmekte ve Komisyon çalışmalarında müşterek karşı önlemler ve çok taraflı karşı önlemler tabirleri öne çıkmaktadır⁵⁰. Aşağıda inceleneceği üzere bu tip önlemler, birden fazla devletin karşı önlemlere başvurması durumunda nicelik itibarıyla devletlerin çoğulluğunu bildirebilir. Öte yandan ihlal edildiği ileri sürülen yükümlülüğün birden fazla devleti veya devletlerin tamamını ilgilendirmesi durumunda ise önleme gerekçe olan yükümlülüğün çok taraflılığını bildirebilir.

Müşterek karşı önlemler incelendiğinde önceki önlem sınıflarına nazaran normatif çerçevenin belirginlik bakımından zayıfladığı görülmektedir⁵¹. Zira müşterek karşı önlemler, hukukun henüz gelişim aşamasında olduğu, 21.

⁴⁵ AB Konseyi, “Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)”, 10198/1/04 REV 1, 7 Temmuz 2004, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf> (10.10.2023).

⁴⁶ Martti Koskenniemi, “Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?” *British Yearbook of International Law* 72, no. 1 (2002): 337–56.

⁴⁷ Martin Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

⁴⁸ Crawford, *State Responsibility*, 703.

⁴⁹ Denis Alland, “Countermeasures of General Interest,” *European Journal of International Law* 13 (2002): 1222.

⁵⁰ Sorumluluk Maddeleri’ne ilişkin Özel Raportör James Crawford tarafından sunulan üçüncü rapora ilişkin yürütülen Komisyonun 2652 ve 2653. toplantılarındaki tartışma için bkz: *Yearbook of the International Law Commission*, 2000, vol. I, UN, New York, 2005, 329, para. 59; 336, para. 46; 337, para. 56.

⁵¹ Linos-Alexandre Sicilianos, “Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community,” in *The Law of International Responsibility*, ed. James Crawford et al. (Oxford: Oxford University Press, 2010), 1137.

yüzyılın başı itibarıyla uygulama sıklığı ve gerekçelendirme bakımından açık bir mutabakatın belirmediği bir alandır⁵². Buna rağmen günümüzde müşterek karşı önlemlere ilişkin devlet uygulamalarının arttığı, öğretide kapsamlı ve ayrıntılı incelemelerle söz konusu önlemlerin diğer önlemlerden ayrılan müstakil karakterinin teyit edildiği görülmektedir⁵³.

Müşterek karşı önlemler, niceliksel veya niteliksel veçhesi vurgulanarak bir ayrıma tâbi tutulabilir. İlkin, yani niceliksel olarak, bir devletin maruz kaldığı bir haksız fiile karşı diğer devletlerin dayanışma göstermesi söz konusudur. Tıpkı müşterek meşru müdafaa gibi burada haksız fiilden mağdur olmuş devletin talebi üzerine ve onun yararına, mağdur devletin önlemlerine destek vermek üzere diğer devletlerin de tepki göstermesi söz konusu olmaktadır⁵⁴. İkinci durumda ise müşterek karşı önlemler, ihlal edilen yükümlülüğün niteliğine istinaden ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle müşterek karşı önlemler, uluslararası toplumca benimsenen belirli ortak değerleri savunmak adına birlikte tepki vermeyi arzu edilir ve mümkün kılan buyruk kuralların (*jus cogens*), *erga omnes* yükümlülüklerin ve ağırlaştırılmış sorumluluğun uluslararası hukuki kavramlar olarak yerleşmelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır⁵⁵. Buna göre, kaynağı buyruk kuralları olan *erga omnes* yükümlülüklerin ciddi ihlallerinde⁵⁶ BM Güvenlik Konseyi gibi yetkili organların etkin ol(a)madığı veya etkili biçimde müdahale edemediği durumlarda kendileri doğrudan bir zarara uğramasalar veya mağdur olmasalar bile uluslararası toplumun diğer kişilerinin karşı önlemler karakterinde tepkiler ortaya koyabilmeleri mümkün kabul edilmektedir⁵⁷. Gerek

⁵² Sorumluluk Maddeleri Şerhi, 139, madde 54 şerhi para. 6.

⁵³ Elena Katselli Proukaki, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community* (Londra: Routledge, 2010), 90–209; Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law*, 111–284.

⁵⁴ Crawford, *State Responsibility*, 703.

⁵⁵ Katselli Proukaki, *The Problem of Enforcement in International Law*, 55–67; Zeynep Ceren Pirim, “Uluslararası Sorumluluk Hukukunda Devletlerin Ağırlaştırılmış Sorumluluğu: Kuramsal Bir Değerlendirme,” *Public and Private International Law Bulletin* 32, no. 2 (2012): 155–60; Ayşe Nur Afacan, *Uluslararası Hukukun Emredici Normları* (İstanbul: On İki Levha, 2023), 163–78.

⁵⁶ Ümmühan Elçin Ertuğrul, *Uluslararası Hukukun Emredici Normlarından Doğan Yükümlülüklerin Ciddi İhlallerinden Devletin Sorumluluğu* (Ankara: Yetkin, 2012), 148–51.

⁵⁷ Ünyılmaz, “Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebrîliği,” 168–74.

Sorumluluk Maddeleri gerekse Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri doğrudan mağdur olmayan üçüncü devletlerin veya uluslararası örgütlerin *erga omnes partes* veya uluslararası toplumun bütününe borçlanılan yükümlerin ihlalinde, ihlalcı devlet veya örgütün sorumluluğunu ileri sürebileceğini düzenlemiştir⁵⁸. Her ne kadar önceki cümlede zikredilen yükümlülüklerin ihlalinde ötürü sorumluluğun ileri sürülmesiyle buna dayanarak karşı önlemlere başvurulabilme imkânı birbirinden farklı olsa da, yeterince olgunlaşmadığı düşünülen müşterek karşı önlemler her iki metinde de açıkça düzenlenmemesine rağmen bu tip önlemlere olanak sağlayan bir lafız benimsenerek konu hukukun gelişimine bırakılmıştır⁵⁹.

Böylece bir devlet veya uluslararası örgütün diğer kişilere karşı aldığı cebrî önlemlerin hukuki niteliğine ilişkin sınıflandırma tamamlanmıştır. Tekrar etmek gerekirse, kuvvet kullanımı içermeyen cebrî önlemler, tek yanlı önlemler ve müşterek önlemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Tek yanlı cebrî önlemler, misilleme ve karşı önlemlerden oluşmaktadır. Müşterek cebrî önlemler ise yaptırım ve müşterek karşı önlemlerden oluşmaktadır. Sonraki başlıkta AB'nin Türkiye'ye karşı yürürlüğe koyduğu önlemlerin hukuki nitelikleri ve hukuka uygunlukları araştırılacaktır.

III. AB TARAFINDAN TÜRKİYE'YE KARŞI UYGULANAN ÖNLEMLERİN ULUSLARARASI HUKUK BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mevcut başlıkta çalışmanın ilk kısmında AB'nin Türkiye'ye karşı aldığı tespit edilen önlemlerin çalışmanın ikinci kısmında verilen tartışmalar ışığında uluslararası hukuk bakımından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu başlıkta konu, AB hukuku veya Türk hukuku bakımından ele alınmayacak, sadece söz konusu önlemler uluslararası hukuk bağlamında incelenecektir. Yine çalışmanın konusu sadece alınan önlemlerin genel uluslararası hukuk bakımından değerlendirilmesi olduğu için önlemler uluslararası deniz hukuku,

⁵⁸ Sorumluluk Maddeleri, madde 48; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 49; Elif Başkaracaoğlu, “Uluslararası Hukukta ‘Jus Cogens’ (Emredici Kurallar)” (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011), 158–73.

⁵⁹ Sorumluluk Maddeleri Şerhi, 139, 54. madde şerhi para. 7; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri Şerhi, 96, 57. madde şerhi para. 2.

uluslararası örgütler hukuku veya insan hakları hukuku bakımından incelenmeyecektir⁶⁰.

AB'nin aldığı önlemlerin hukuken nitelendirilmesinde BM Güvenlik Konseyi kararlarıyla ilişkisi de konu edilebilir. AB, Güvenlik Konseyi kararlarını uygulamak için önlemler alabileceği gibi ana gerekçesi ilgili Güvenlik Konseyi kararı olan fakat bunları aşan önlemlere de başvurabilmekte ve nihayet Güvenlik Konseyinden bağımsız biçimde kendi mevzuatı uyarınca önlemlere de karar verebilmektedir⁶¹. Mevcut çalışmanın konusu herhangi bir Güvenlik Konseyi kararıyla ilintili olmadığı için bu ayrıma ilişkin ayrıca bir inceleme yapılmamıştır.

Öncelikle Türkiye'nin AB üyeliğine adaylığı bakımından kısa bir değerlendirme yapılacak ardından AB önlemlerinin incelenmesine geçilecektir. Çalışmanın başında AB'nin Doğu Akdeniz'de Türkiye tarafından gerçekleştirilen arama ve sondaj faaliyetleri nedeniyle şu önlemleri yürürlüğe koyduğu tespit edilmiştir: İlk belirlenen bir anlaşmanın (Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması) müzakereleri askıya alınmış, AB'ye üyelik sürecinde kararlaştırılan üst düzey toplantılar iptal edilmiş ve AB tarafından sağlanan mali yardımların düşürülmesi benimsenmiştir. Bu önlemler genel nitelikli önlemler başlığı altında incelenecektir. Ardından iki Türk görevliye seyahat yasağı getirilmiş, bu kişilerin malvarlıkları dondurulmuş ve bu kişiler finansman yasağına tâbi olmuşlardır. Bu önlemler ise hedeflenmiş önlemler başlığı altında incelenecektir.

A. Üyeliğe Aday Devlet Statüsü ve Önlemler

Bilindiği üzere, AB ve Türkiye ilişkisi, olağan bir uluslararası örgüt ve o örgütün üyesi olmayan devlet ilişkisinin ötesinde olup, Türkiye aynı zamanda

⁶⁰ İnsan hakları boyutuyla AB hedeflenmiş önlemlerine dair bir inceleme için bkz: İlke Göçmen, "Avrupa Birliği'nin Hedefli Yaptırımları: Temel Hakların Korunması Temelinde Bir Değerlendirme," *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 16, no. 63 (2019): 119–37; Kıbrıs meselesi ve uluslararası deniz hukuku açısından bkz: Tülay Yıldırım Mat, Miray Azaklı Köse, Merve İspirli Armağan, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Doğu Akdeniz Meselesine İlişkin Güncel Siyasi Gelişmeler ve Meselenin Uluslararası Hukuk Boyutu," *İstanbul Hukuk Mecmuası* 79, no. 3 (2021): 1067–1101; Mustafa Erçakıca, "Doğu Akdeniz'de Yaşanan Güncel Gelişmelerin Kıbrıs Sorunu ve Uluslararası Deniz Hukuku Çerçevesinde Değerlendirilmesi," *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16, no. 1 (2021): 301–34.

⁶¹ Tzanakopoulos, "Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union," 146.

AB üyesi olmaya aday devletlerden biridir. AB tarafından 1999 yılında Helsinki Zirvesi'yle tanınan aday ülke statüsü, 2005 yılında tam adaylık müzakerelerinin resmen başlamasıyla yeni bir safhaya erişmiştir⁶². 2023 yılı itibarıyla açılan 16 müzakere başlığından sadece biri tamamlanabilmiştir ve 2018'den itibaren müzakereler durma noktasına gelmiş olsa da aday devlet statüsü hâlen devam etmektedir⁶³. Mevcut başlıkta, Türkiye ile AB arasındaki aday devlet ve uluslararası örgüt ilişkisi, 2019 yılından itibaren başvuru AB önlemlerinin genel uluslararası hukuk bakımından sonuçları dikkate alınarak ana hatlarıyla değerlendirilecektir.

Öncelikle, devletlerin aksine bir yükümlülük altında olmadıkları müddetçe üyesi olmadıkları bir uluslararası örgütün önlemlerini benimsemek, yani bu önlemleri uygulamak zorunluluğu olmadığını ve bunun devletlerin egemenliğinden veya bağımsızlığından kaynaklandığını⁶⁴ belirterek başlamak yerinde olacaktır. Öte yandan AB üyesi olmak isteyen devletlerin AB müktesebatı adı verilen kuralları benimsemeleri ve bunları tatbik etmeleri için gerekli koşulların görüşüldüğü katılım müzakerelerini tamamlamaları gerekmektedir⁶⁵. Katılım müzakerelerinde görüşülen AB müktesebatı farklı fasıllardan oluşmakta ve bu fasıllardan biri de “dış, güvenlik ve savunma politikası” başlığını taşımaktadır. Aday devletlerin AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde, AB açıklamalarına uyum sağlamaları, AB eylemlerinde yer almaları ve kararlaştırılan kısıtlayıcı önlemleri uygulamaları amaçlanmaktadır⁶⁶. Böylece müzakere sürecinde aday devletin söz konusu politikaya tedricen uyum sağlaması beklenmekte ve bu politikanın bir parçası

⁶² AB Konseyi, Press Release 2678th Council Meeting, 12514/1/05 REV 1, Lüksemburg, 3 Ekim 2005; Adaylığın hukukî boyutuna ilişkin bkz: Kamuran Reçber, “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 56, no. 04 (2001): 141–62.

⁶³ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2022 Report, SWD(2022) 333 final, Brüksel, 12.10.2022, 3-4; Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerine ilişkin bir inceleme için bkz: Sanem Baykal, “AB Hukukunun Temel İlkeleri Çerçevesinde AB'ye Katılım ve Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesinde Yer Alan Esaslar,” *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 12, no. 1 (2013): 1–30.

⁶⁴ Gülsüm Kaya, *Uluslararası Hukukta Kişilik* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 104–9.

⁶⁵ AB'ye üyelik sürecinin detaylı bir açıklaması için bkz: Göçmen, *Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri: Hukukî Boyut*, 215–23.

⁶⁶ Müktesebatın fasıllarına ilişkin güncel bilgilere AB Komisyonun resmî internet sitesinden ulaşılabilir: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (26.09.2023)

olan kısıtlayıcı önlemler de uyum sağlanması beklenen hususlardan biri olmaktadır⁶⁷. Aday devletlerin AB tarafından alınan önlemlere uyum sağlaması beklentisi AB yetkililerince de dile getirilmekte, söz gelimi, yakın zamanda Rusya'ya karşı uygulanan AB önlemlerine bir diğer aday devlet olan Sırbistan'ın destek vermemesi üyeliğinin önündeki en önemli engel olarak zikredilmektedir⁶⁸. Benzer bir tutum Türkiye'ye karşı da alınmakta ve AB'nin Rusya'ya karşı aldığı kısıtlayıcı önlemlerle uyum sağlamaması eleştirilmektedir⁶⁹.

Nihai aşamada yapılacak bir katılım andlaşmasıyla bitmesi beklenen katılım müzakereleri süreci, bu veçhesiyle, kapsamlı ve çok yönlü bir uluslararası andlaşmanın hazırlık aşaması veya andlaşma müzakereleri görünümündedir. Uluslararası hukukun genel kuralları bakımından katılım müzakereleri için Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VAHS)⁷⁰ hükümlerini dikkate alarak bir değerlendirme yapabilmek mümkündür. Buna göre başlangıçta aksi görüşler olsa bile günümüz itibarıyla uluslararası teamül hukukunu da yansıtan⁷¹ VAHS madde 18 uyarınca, bir devletin “onaya, kabule veya tasvibe bağlı olarak andlaşmayı imzaladığı zaman veya andlaşma teşkil eden belgeleri teati ettiği zaman andlaşmaya taraf olmamak niyetini açıklığa kavuşturmuş oluncaya kadar” veya “andlaşma yürürlüğe girinceye kadar veya bu yürürlüğe girmenin gereksiz yere geciktirilmemesi şartıyla, andlaşmayla bağlanma rızasını açıkladıktan sonra” bir andlaşmanın konu ve amacını ortadan kaldıracak hareketlerden kaçınmak yükümlülüğü bulunmaktadır. Fakat Türkiye ile AB arasındaki müzakereler bir katılım andlaşmasının imzalanması veya tamamlanması evresine gelmediği için bu hükmün kapsamına girmemektedir. Bunun yerine üyelik müzakeresi yürüten aday devletlerin parçası olmayı görüştükleri AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını zayıflatacak veya etkisiz kılacak eylemlerden kaçınması yönünde -en cömert yorumla VAHS madde 18'i anımsatacak- bir “iyiniyet”

⁶⁷ AB Konseyi, Sanctions Guidelines – update, 5664/18, 4 Mayıs 2018, para. 57.

⁶⁸ Sanctions on Russia are main obstacle to Serbia's EU bid - PM Brnabic, Reuters, 10 Şubat 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/sanctions-russia-are-main-obstacle-serbias-eu-bid-pm-brnabic-2023-02-10/> (26.09.2023); Serbia's reluctance over Russia sanctions could hinder EU ambitions — EU Commissioner, Euronews, 7 Ekim 2022, <https://www.euronews.com/2022/10/07/serbias-reluctance-over-russia-sanctions-could-hinder-eu-ambitions-eu-commissioner> (27.09.2023).

⁶⁹ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2022 Report, 7-8.

⁷⁰ VAHS metni için bkz: Aslan Gündüz, *Milletlerarası Hukuk*, ed. Reşat Volkan Günel, 7. Baskı (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2014), 66–87.

⁷¹ Oliver Dörr, “Article 18” in *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, ed. Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, Second (Berlin: Springer, 2018), 245.

yükümlülüğü altında olabileceği ifade edilmektedir⁷². Söz gelimi, önlemlere sebep olan durumdan fayda sağlamama şeklinde bir iyiniyet gerekliliği olabileceği düşünülebilir⁷³.

Türkiye'ye karşı uygulanan önlemler, Rusya gibi üçüncü devletlere karşı uygulanan önlemlerle doğrudan kıyas yapmaya uygun değildir. Zira Türkiye örneğinde bir üçüncü devlete karşı uygulanan önlemlere Türkiye'nin uyum sağlamaması değil, bizzat Türkiye'ye karşı önlemler uygulanması söz konusudur. Bu nedenle VAHS madde 18 veya benzeri bir yükümlülük farklı bir bakış açısıyla, devam eden müzakere sürecinin Türkiye veya AB üzerinde genel uluslararası hukuk bakımından ne gibi etkileri olabileceği yönüyle değerlendirilmelidir.

VAHS madde 18 üzerine yapılan çalışmalarda, maddede ortaya konulan yükümlülüğün özerk bir niteliği bulunduğu, nihayetinde henüz yürürlüğe girmediği için tarafları hukuken bağlamayan bir uluslararası andlaşmanın özünün yok edilmemesi yani yürürlüğe girmesinin fiilen anlamsız hâle getirilmemesinin amaçlandığı bildirilmektedir⁷⁴. Bu bağlamda tarafların yükümlülüğü, içerik itibarıyla etkilenmesine rağmen ilgili yükümlülüğe eksiksiz riayetle özerktir ve maddede geçen "ortadan kaldırma" lafzı andlaşmaya aykırılık veya andlaşma hükümleriyle uyumsuzluktan çok daha yüksek bir eşige denk düşmektedir⁷⁵.

Katılım müzakerelerinin nihaî aşamasında bir katılım andlaşması yapılacağı dikkate alındığında, VAHS madde 18 hükmüne yaklaşabilecek veya benzeyen bir iyiniyet yükümlülüğünün, geniş bir yorumla, katılım andlaşmasını anlamsız kılacak eylemlerden kaçınmayı gerektirebileceği düşünülebilir. Bir devletin AB üyeliği başta ekonomik olmak üzere siyasi, toplumsal ve hukuki pek çok yönü bulunan kapsamlı bir süreçtir. AB'ye katılan son üye olan Hırvatistan'ın katılım andlaşması incelendiğinde mali hizmetler, tarım, vergilendirme, balıkçılık, fikri mülkiyet, çevre politikaları ve gümrük birliği gibi çok farklı konularda hükümler barındırdığı

⁷² Marco Gestri, "Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects," in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, ed. Natalino Ronzitti (Leiden: Brill Nijhoff, 2016), 79, dipnot 38.

⁷³ Gestri, 79.

⁷⁴ Dörr, "Article 18," 255.

⁷⁵ Dörr, 257.

görülmektedir⁷⁶. Dış, güvenlik ve savunma faslının müktesebatın otuz beş faslından sadece birisi olduğu dikkate alındığında, katılım andlaşmasının konu ve amacının Türkiye ile AB arasında Doğu Akdeniz'e dair görüş farklılıklarından çok daha geniş olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Doğu Akdeniz'de yaşanan gelişmeler sonrası AB'nin uyguladığı önlemleri, Türkiye'nin veya AB'nin aday devlet statüsünden kaynaklanan yükümlülükleri dikkate alındığında, katılım andlaşmasının özünü yok edebilecek veya bu andlaşmayı fiilen anlamsız hâle getirebilecek bir gelişme olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır.

Sıradaki başlıkta AB önlemleri uluslararası hukuk bakımından değerlendirilecektir.

B. AB'nin Genel Nitelikli Önlemleri

1. Andlaşma Müzakerelerini Askıya Alma

AB, 15 Temmuz 2019 tarihinde, Türkiye ile yürütülen Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması müzakerelerinin askıya alındığını ve Ortaklık Konseyi ile diğer üst düzey toplantıların yapılmayacağını ilan etmiştir⁷⁷. İlaveten AB'ye katılım öncesi mali yardımların 2020 yılı için düşürülmesi benimsenmiştir⁷⁸.

Siyaseten önemi az görünse de⁷⁹ Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması müzakerelerinin askıya alınması hukuken değerlendirildiğinde, söz konusu kararın uluslararası hukuka uygunluğuna göre bir değerlendirme yapılması gerekir. Bu bağlamda eğer karar hukuka aykırı görülürse, misilleme niteliğinde olamayacak ancak karşı önlemler bakımından değerlendirilmesi mümkün olacaktır.

Bir uluslararası andlaşmanın hazırlanması için tarafların yürüttüğü iletişim de dahil olmak üzere, diplomatik müzakereler, uyuşmazlıkların

⁷⁶ Treaty between ... concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, *OJEU*, L 112/10, 24.4.2012.

⁷⁷ AB Konseyi, Outcome of 3709th Council meeting, 10, para. 4; Council Decision (CFSP) 2019/1894, para. 4.

⁷⁸ AB Konseyi, Outcome of 3709th Council meeting, 10, para. 4; Council Decision (CFSP) 2019/1894, para. 4.

⁷⁹ AB-Türkiye arasında Havacılık Anlaşması müzakerelerinin durması ne ifade ediyor?, Euronews, 18 Temmuz 2019, <https://tr.euronews.com/2019/07/18/ab-turkiye-arasinda-havacilik-anlasmasi-muzakerelerinin-durmasi-ne-ifade-ediyor> (08.07.2023)

çözümü gibi farklı amaçlarla yürütülebilmektedir. Nitekim müzakere (*negotiation*) ve müzakereci devlet (*negotiating state*) kavramları uluslararası andlaşmalara ilişkin hukuki çerçevenin de bir parçası olup, hem 1969 VAHS hem de 1986 Viyana Devletler ve Uluslararası Örgütler veya Uluslararası Örgütler Arasındaki Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nde kendine yer bulmuştur⁸⁰. Her iki sözleşmenin de gerek andlaşmaların hazırlanmasına ilişkin 12 vd. maddelerinde gerekse andlaşmaların geçerliliğine ilişkin 47 vd. maddelerinde söz konusu kavramlar açıkça zikredilmektedir.

VAHS başlangıç kısmında belirtildiği üzere iyiniyet ve ahde vefayla birlikte serbest rıza (*free consent*) evrensel kabul görmüş ilkelerdir. Öyle ki, uluslararası hukukun temelini devletlerin açık veya örtülü biçimde tezahür eden serbest rızaları olduğu bazı uluslararası hukuk ders kitapları ve farklı monografilerde ifade edilen bilgilerdendir⁸¹. Kavramın sınırları ve sonuçlarına dair sorunlar bir kenara bırakılırsa, uluslararası hukuk kişilerinin herhangi bir zorlamaya maruz kalmadan serbest rızalarıyla andlaşmalara taraf olacakları, bir başka deyişle, bir andlaşma yapmak, ona taraf olmak veya olmamak konusunda serbest oldukları (*freedom of consent*) açıkça kabul edilen bir ilkedir⁸².

Nitekim egemenliğin bir sonucu olarak, özel bir biçimde bir yükümlülük tesis edilmediği sürece müzakerelerde bulunmak gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır⁸³. Müzakereler uluslararası yargının gündemine daha çok bir uyumsuzluk çözüm yolu olarak kullanılması zorunluluğunun bulunup bulunmadığı, böyle bir yükümlülüğün içeriğinin ne olabileceği ve söz konusu olaylarda bu içeriğin tatmin edilip edilmediği hususlarını açığa kavuşturmak

⁸⁰ Viyana Devletler ve Uluslararası Örgütler veya Uluslararası Örgütler Arasındaki Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi metni için bkz: Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, c. II, UN, New York 1995, 93-108.

⁸¹ Örnek kaynaklar için bkz: Andrew T. Guzman, "Against Consent," *Virginia Journal of International Law* 52, no. 4 (2012): 748-49; dipnot 1-3.

⁸² Tarihsel ve kuramsal yönleriyle konuyu inceleyen bir çalışma için bkz: Matthew Craven, "The Ends of Consent," in *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, ed. Dino Kritsiotis and Michael J. Bowman (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 126-31.

⁸³ Martin A. Rogoff, "The Obligation to Negotiate in International Law: Rules and Realities," *Michigan Journal of International Law* 16, no. 1 (1994): 153-54.

üzere götürülmektedir⁸⁴. Nitekim Uluslararası Adalet Divanı (UAD) dahil olmak üzere uluslararası yargı makamlarının uyuşmazlıkların yargısal yollarla çözümü için diplomatik müzakerelerde bulunmak gibi genel bir yükümlülüğün bulunmadığı ancak bunun özel olarak düzenlemeyle mümkün olabileceğini bildirdiği farklı kararları bulunmaktadır. Buna göre, müzakereleri tüketmek gibi bir kural ne BM Andlaşması'nda ne de genel uluslararası hukukta bulunmamaktadır⁸⁵. Ancak böyle bir yüküm, uluslararası teamül hukuku veya taraflar arasında yürürlükte olan bir andlaşma kapsamında belirli (özel) bir hukuki rejimin parçası olabilir⁸⁶. Uluslararası teamül hukukundan veya andlaşma ilişkisinden doğan kıta sahanlığı gibi devletlerin haklarının birbirlerini sınırlandırdığı, yani bir tarafın hakkının ancak diğer tarafın hakkının belirlenmesiyle açığa çıkabildiği durumlarda özel bir müzakere yükümlülüğünden söz edilebilir⁸⁷.

Böylece ne bir andlaşmaya taraf olmak ne de bunun için müzakereler yürütmek şeklinde genel uluslararası hukukun bir kuralı olmadığı ortaya çıkmaktadır. O hâlde, AB'nin Türkiye ile yürütülen andlaşma müzakerelerini askıya alması uluslararası hukuka aykırı olmadığı için bu önlem misilleme niteliğindedir.

⁸⁴ Hukukî yönü dahil olmak üzere diplomatik müzakerelere dair bir inceleme için bkz: Habip Ünyılmaz, *Uluslararası Hukukta Uyuşmazlıkların Diplomatik Yollarla Çözümü* (Ankara: Seçkin, 2017), 58–85.

⁸⁵ UAD, Land and Maritime Boundary (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1998, 302–303, para. 56.

⁸⁶ The South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award on Jurisdiction and Admissibility of 29 October 2015, Reports of International Arbitral Awards, United Nations, 2020, c. XXXIII, 124, para. 345; UAD, North Sea Continental Shelf, (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, ICJ Reports 1969, 46-48, para. 83–87; Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, ICJ Reports 2010, 67-68, para. 149; Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 2011, 129-30, paras. 147–48; Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), Judgment, ICJ Reports 2018, paras. 84-90.

⁸⁷ Rogoff, "The Obligation to Negotiate in International Law: Rules and Realities," 160.

2. Üst Düzey Toplantıların İptali

Tarihsel olarak elçilik hakkı (*right to legation*) olarak anılan⁸⁸ ve Viyana Diplomatik İlişkiler Sözleşmesi⁸⁹ (VDİS) madde 2’de kendine yer bulan kural uyarınca devletler başka devletler nezdinde kendilerini temsil edecek kişiler atayabilir ve aynı şekilde diğer devletlerce atanan kişileri kabul edebilirler. Elçilik hakkının temsil edilme zorunluluğu içerip içermediği şeklindeki tartışmanın günümüz itibarıyla ortadan kalktığı, ilişki kurmanın ancak karşılıklı rızayla mümkün olduğu açıkça kabul edilmektedir. VDİS madde 2’de de ifade bulunduğu üzere, diplomasi ilişkileri kurmak da bu ilişkileri sonlandırmak da karşılıklı rızaya dayanır, herhangi bir mecburiyet veya yükümlülük ve bundan kaynaklanan hukuki sorumluluk söz konusu değildir⁹⁰. Böylece uluslararası hukuk bakımından kişiler arasında ilişki kurmak şeklinde genel bir yükümden söz edilemeyeceği görülmekte, ancak özel olarak bu yükümlülüğün tesis edilip edilmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye ve AB arasındaki anlaşmayla kurulan Ortaklık Konseyi ayrı bir incelemeyi gerektirir⁹¹.

1964 tarihli Ankara Anlaşması⁹² ile kurulan Ortaklık Konseyi (*Association Council*), madde 22’ye göre, “Anlaşma ile belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için karar yetkisi olan” ve “Anlaşma’nın hedeflerini göz önünde tutarak, ortaklık rejimi sonuçlarını belli aralıklarla inceleyen” toplantılara verilen addır. Konseyin, üye dağılımı ve karar alma şekli yine Anlaşma’da düzenlenmiştir. Konseyin toplantılarına ilişkin madde 6 bu açıdan dikkat çekicidir. Buna göre, “Ortaklık rejiminin uygulanmasını ve

⁸⁸ Seha L. Meray, “Diplomasi Temsilcilerinin Hukuki Statüsü,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 11, no. 03 (1956): 82.

⁸⁹ 18 Nisan 1961 Tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair 84/8724 Sayılı 6/11/1984 Tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, *RG*, 24 Aralık 1984, S: 18615.

⁹⁰ Meray, “Diplomasi Temsilcilerinin Hukuki Statüsü,” 82.

⁹¹ Ortaklık Konseyi’nin yapısı, işleyişi, görevleri ve AB Hukuku bakımından bir değerlendirme için bkz: İlke Göçmen, *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri: Hukuki Boyut* (Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2022), 52–66.

⁹² Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma ve Eklerinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair 397 No’lu, 4/2/1964 Kabul Tarihli Kanun, *RG*, 12 Şubat 1964, S. 11631; Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey (signed at Ankara, 12 September 1963), *Official Journal of the European Communities*, No L 361/29, 31.12.77.

gittikçe gelişmesini sağlamak için âkit taraflar, anlaşma ile verilen görevlerin sınırları içinde eylemde bulunan bir Ortaklık Konseyinde toplanırlar (*the Contracting Parties shall meet in a Council of Association*)". Konsey için öngörülen bu maddede toplantı aralıkları, süresi ve periyotları gibi zamansal bir belirleme yapılmadığı görülmektedir. Ankara Anlaşması, Ortaklık Konseyinin toplanma aralığını düzenlememektedir. Nitekim 1 Aralık 1964 tarihinde yaptığı toplantısında ilk kararını alan Ortaklık Konseyi, yıllar içinde ortaklığın çeşitli yönlerine ilişkin kararlar almıştır. 1964 yılından itibaren belirli dönemlerde düzenli olarak toplanan Konsey, kendi iç tüzüğünde öngörülen "Ortaklık Konseyi, aksine bir karar olmadıkça (*sauf décision contraire*), en az altı ayda bir kez bakanlar düzeyinde toplanır"⁹³ hükmünü çeşitli nedenlerle sürekli işletmemiştir.

Ortaklık Konseyi her koşulda düzenli biçimde toplanan bir iş birliği yapısı olmamıştır. Söz gelimi, 1980 askerî darbesi sonrası ilişkiler beş yıl kesilmiş, Ortaklık Konseyinin 16 Eylül 1986'da tekrar toplanmasıyla ilişkiler ancak yeniden kurulmuştur⁹⁴. Yine buna müteakip toplantı 30 Eylül 1991 tarihine kadar yapılamamıştır⁹⁵. Keza AB'nin mevcut çalışmasına konu önlemlerinin hemen öncesinde de toplantılar düzenli biçimde yapılmamıştır⁹⁶. 18 Mayıs 2015'te gerçekleşen Ortaklık Konseyinin 53. toplantısının ardından neredeyse dört yıl boyunca toplantının gerçekleşmediği, 54. Ortaklık Konseyi toplantısının 15 Mart 2019'da yapıldığı görülmektedir⁹⁷. Bu bilgiler ışığında,

⁹³ Ortaklık Konseyi'nin İç Tüzüğü'nün onayına ilişkin 1/64 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Devlet Planlama Teşkilatı, ed., *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964-2000*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No. DPT: 2596, c. 1 (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001), 1; Kararın Fransızcası için bkz: *Décision du Conseil d'Association No 1/64 portant approbation du règlement intérieur du Conseil d'Association*, Devlet Planlama Teşkilatı, ed., *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964-2000*, c. 2 (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001), 1.

⁹⁴ Rıza Aslan, "Türkiye-Avrupa Birliği: Sancılı Gelişen İlişki," *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 55, no. 03 (2000): 13.

⁹⁵ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Avrupa Birliği ve Üyelik Sürecimiz" (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2023), 81.

⁹⁶ 1992 yılından itibaren gerçekleştirilen toplantıların tarihlerinin ve yerlerinin listesi için bkz: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 81-82.

⁹⁷ T.C. Dışişleri Bakanlığı resmî internet sitesindeki açıklamalar için bkz: Türkiye-AB Ortaklık Konseyi 53. Toplantısı Brüksel'de gerçekleştirildi, https://www.mfa.gov.tr/turkiye_ab-ortaklik-konseyi-53_toplantisi-bruksel_de-gerceklestirildi.tr.mfa; 14 Mart 2019, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi 54. Toplantısı

Ankara Anlaşması'nda Konsey'in toplanmasına dair bir yükümlülük tespit edilememekte ve süregelen uygulamayla da bu durum teyit edilmektedir. Konseyin içtüzüğü bakımından ise açıkça “aksine bir karar alınmasına” imkân tanındığına dikkat çekmek gerekir. Böylece AB'nin Ortaklık Konseyi toplantılarına katılmaması söz konusu toplantıların düzenlendiği hukuki metinlere bir aykırılık içermemektedir. Ortaklık Konseyi toplantılarını yapmama kararı, sayılan nedenlerle, bir misilleme örneği olmaktadır.

3. Mali Yardım Miktarının Düşürülmesi

AB tarafından Türkiye'ye yapılan mali yardımlar, “faydalanıcılarının AB'ye üye olmak niyetiyle AB'nin değerlerine riayet edilmesine dönük siyasi, kurumsal, hukuki, idari, toplumsal ve ekonomik reformları benimsemesi ve uygulaması ile tedricen AB kural, standart, politika ve uygulamalarıyla uyum sağlanmasını” desteklemek için öngördüğü Katılım Öncesi Yardım Aracı [*Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)*] adını verdiği yardımları içermektedir⁹⁸.

Söz konusu yardımlar, aday ve olası aday devletlerin belirlenen alanlarda AB üyelik kriterlerini sağlamalarına yardımcı olmayı amaçlarken gerek yardım miktarı gerekse yardımların sağlanma koşulları tamamıyla AB tarafından belirlenmekte ve düzenlenmektedir. Nitekim söz konusu hususlar 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı IPA II Tüzüğü⁹⁹ ve 2 Mayıs 2014 tarih ve 447/2014 sayılı IPA II Uygulama Tüzüğü¹⁰⁰ ile AB tarafından belirlenmiş ve yardımların temel önceliklerini gösteren belge olan Türkiye için Gösterge Strateji Belgesi, 26 Ağustos 2014 tarihinde AB Komisyonu tarafından kabul edilmiştir¹⁰¹. Bu kapsamda “Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Komisyonu

Hk., https://www.mfa.gov.tr/no_54_-turkiye-ab-ortaklik-konseyi-toplantisi-hk.tr.mfa (15.07.2023).

⁹⁸ Regulation (EU), No 231/2014 of the European Parliament and of The Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), 15.3.2014, *OJEU*, L 77/11, madde 1.

⁹⁹ Regulation (EU), No 231/2014, 11–26.

¹⁰⁰ Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), *OJEU*, L 132, 3.5.2014, 32–52.

¹⁰¹ 2018 tarihli gözden geçirilmiş metin için bkz: European Commission. (2018, August 18). Annex to the commission implementing decision amending Commission decision

Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından Türkiye Cumhuriyeti'ne Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşma" imzalanmıştır¹⁰².

Anlaşma maddeleri incelendiğinde, yardımların sağlayıcısı olarak AB'nin, önceki paragrafta zikredilen metinlerde belirtilen ölçütler uyarınca yardımların sağlanma koşulları, zamanı ve biçimi konusunda yetkili olduğu (madde 5-24) ve belirtilen hâllerde bu yardım ödemelerini durdurma ve askıya alma ile sağlanan fonları geri alma yetkisini koruduğu görülmektedir (madde 39-41). Nitekim Anlaşma'nın bütünü bakımından 82. maddede "Anlaşma'da yer alan bir yükümlülüğün yerine getirilememesi ve düzeltilmesine yönelik zamanında tedbir alınmaması halinde, Komisyon, Katılım Öncesi Yardım Aracı II kapsamındaki faaliyetlerin finansmanını askıya alabilir" hükmü ve yararlanıcı olan devlet bakımından da yardımlardan feragat hükmü bulunmaktadır.

2024 yılı itibarıyla III. döneminde bulunan bu yardım programının (IPA III 2021-2027) mevcut başlığı ilgilendiren II. döneminde (IPA II 2014-2020), AB'nin Türkiye'ye sağladığı yardımların 2020 yılı için azaltılması kararı¹⁰³ verilmiştir. Teknik veya mali yardımların azaltılması veya tamamen bitirilmesi özel bir yükümlülük belirlenmediği sürece yardımı yapan devletin veya uluslararası örgütün inisiyatifinde olan kararlar arasındadır¹⁰⁴. İncelenen Anlaşma hükümleri de göz önüne alındığında, AB tarafından verilen yardımların azaltılması kararı, örgütün yetkisi dâhilinde görünmekte ve uluslararası hukuk bakımından misilleme niteliğine bürünmektedir.

C. AB'nin Hedeflenmiş Önlemleri

AB'nin Türkiye'ye karşı aldığı önlemler muhatapları bakımından değerlendirildiğinde, önceki başlıkta sayılan müzakereleri askıya alma,

C(2014) 5998 of 26 August 2014 adopting the indicative strategy paper for Turkey for the period 2014–2020, C(2018) 5067 final.

¹⁰² Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından Türkiye Cumhuriyeti'ne Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşmanın Onaylanması Hakkında 2015/7708 Sayılı 8/5/2015 Tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, *RG*, 21 Haziran 2015, S. 29393.

¹⁰³ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894, para. 4.

¹⁰⁴ Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 207, 211.

toplantıları iptal etme ve mali yardımları azaltma önlemleri bir devlet olarak Türkiye'ye yönelmiştir. Mevcut başlığın konusu olan ikinci kategori önlemler ise devlet görevlilerine yönelen hedeflenmiş önlemlerdir. Bu kapsamda belirlenen kişilerin malvarlıklarının dondurulması, finansman yasağına tâbi tutulmaları ve bu kişilere seyahat yasağı uygulanması söz konusudur. Genel nitelikli önlemlerden farklı olarak, hedeflenmiş önlemler (*targeted measures*), belirli kişilere yönelmekte, toplumun tamamını etkilemekten ziyade önlemlere konu olan eylemlere veya uygulamalara karar veren, bunları yürüten veya destekleyen kişilerle halkın geri kalanı arasında ayırım gözetmektedir¹⁰⁵. Başta BM yaptırımları olmak üzere kapsamlı ekonomik yaptırımların istenen etkiyi oluşturamaması, sivil halka ciddi zararlar vermesi gibi olumsuzlukları engellemek için 90'lı yıllardan itibaren kullanılmaya başlanan hedeflenmiş önlemler ya da diğer adıyla akıllı önlemler, günümüz uluslararası ilişkilerinin olağan bir parçası hâline gelmiştir¹⁰⁶. Gerek uluslararası örgütler gerekse devletler farklı nedenlerle belirledikleri bireylerin veya kurumların olağan şartlarda sahip oldukları imkânları sınırlandırarak arzuladıkları davranış değişikliğini sağlamak istemektedirler.

Bu başlıkta, belirlenen Türk devlet görevlilerinin malvarlığının dondurulması ve finansman yasağı ile seyahat yasağına tâbi olmaları şeklindeki AB hedeflenmiş önlemleri uluslararası hukuk bakımından sırasıyla değerlendirilecektir.

1. Malvarlığının Dondurulması

Bireylerin veya kurumların malvarlığının dondurulması, özellikle terörizmle mücadele kapsamında uygulanan önlemlerden biri olagelmiş, BM Güvenlik Konseyi tarafından alınan yaptırım kararlarında en çok tercih edilen hedeflenmiş önlemlerden biri olarak üye devletlerin iç hukuklarına da sirayet ederek farklı hukuki düzenlemelerin yapılmasıyla sonuçlanmıştır. Söz gelimi Türkiye'de 2013 yılında yürürlüğe giren Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, "Amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinde bu

¹⁰⁵ Ülkü Halatçı Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2014), 48–50; Sümeyra Altınler Coşkun, *Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Akıllı Yaptırım Kararları ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015), 50–51.

¹⁰⁶ Ünyılmaz, "Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebriliği," 160–65.

durumu teyit ederek, Güvenlik Konseyi kararlarının uygulanmasını amaçlardan biri olarak zikretmiştir¹⁰⁷.

Malvarlığını dondurma önlemine müracaat terörizmle mücadeleyle sınırlı kalmamış, devletlerin ve uluslararası örgütlerin başta diğer devlet görevlileri olmak üzere belirledikleri bireyleri bu önleme tâbi tutmaları sık karşılaşılan bir durum olmuştur. Nitekim AB tarafından alınan önlemlerin yüzde 75'inin malvarlığını dondurma önlemini içerdiği görülmektedir¹⁰⁸. Türkiye'ye karşı uygulanan önlemler de iki Türk görevlinin malvarlığının dondurulmasını içermektedir. İlgili metinde söz konusu kişilere "ait olan, onların sahip oldukları, bulundurdıkları veya kontrol ettikleri her fon ve ekonomik kaynağın dondurulması" kararlaştırılmıştır¹⁰⁹. Üye devletlerin sınırlayıcı önlemlerin etkili biçimde hayata geçirilmesinde dikkate alabileceği genel nitelikli tavsiyelerden oluşan AB Örnek Uygulamalar¹¹⁰ belgesinde ise önlemlerin ayrıntıları görülmektedir. Buna göre fonların dondurulması mülkiyet durumunu ilgilendirmemekle beraber, bu fonların yer değiştirmesi ve başkaca değişimine sebep olabilecek her türlü kullanım ve işlem önceden alınması gereken bir izne tâbi olmaktadır¹¹¹. Ekonomik kaynakların dondurulması da fonların dondurulmasını güçlendirmek için söz konusu kişilerin mal veya hizmetler gibi finansal veya ekonomik faydalara erişimini engellemeyi amaçlanmaktadır. Kişisel kullanımın yasaklanmadığı söz konusu önlemlerde, kişilerin farklı ekonomik kaynakları kullanarak ekonomik aktivite sayılabilecek gelir vb. faydalar elde etmesi engellenmekte ve hedefteki kişilere fon, mal veya hizmet getirebilecek her türlü ekonomik kaynak kullanımı izne bağlanmaktadır¹¹².

Öte yandan malvarlığını dondurma katı bir AB önlemi olarak tasarlanmamış, bazı sapmalara, ilgili yetkilendirilmiş makamdan onay almak kaydıyla, izin verilmiştir. Gerçek veya tüzel kişiler ile bunlara bağımlı olan aile üyeleri gıda, ilaç ve tedavi giderleri, kira ve vergi ödemeleri, sigorta ve

¹⁰⁷ Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında 6415 Sayılı 7/2/2013 tarihli Kanun, *RG*, 16/2/2013, S. 28561.

¹⁰⁸ Francesco Giumelli, Fabian Hoffmann, and Anna Książczaková, "The When, What, Where and Why of European Union Sanctions," *European Security* 30, no. 1 (2021): 10–11.

¹⁰⁹ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894, madde 2.

¹¹⁰ AB Konseyi, EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, Doc. 10572/22, 27 Haziran 2022.

¹¹¹ AB Konseyi, EU Best Practices para. 44-45.

¹¹² AB Konseyi, EU Best Practices, para. 53-56.

temel kamu hizmetleri bedelleri dahil olmak üzere temel ihtiyaçları karşılamaları, hukuki hizmetleri almaları, mal varlıklarının sadece idamesi için gerekli bedelleri ödemeleri ve kimi olağan dışı giderleri karşılamaları mümkündür¹¹³. İlaveten uluslararası bağışıklıktan faydalanan diplomatik temsilciliklerin, konsoloslukların ve uluslararası örgütlerin resmî maksatlarla kullanacağı (banka vb.) hesaplara erişim veya bu hesaplardan ödeme yapılması istisnası bulunmaktadır¹¹⁴.

AB tarafından uygulanan hedeflenmiş önlemlerin uluslararası hukuka uygunluğunun yetkiye ve ilgili kişilere dair değerlendirilmesinde öne çıkan iki husus söz konusudur. Bunlardan ilki, önlemlere tâbi olan devlet görevlilerinin sahip olabilecekleri hukuki korumaya ilişkindir. Bu bağlamda söz konusu kişilerin dokunulmazlık veya bağışıklık sahibi kişiler arasında sayılıp sayılmayacağına bakılmalıdır. İkinci olarak bu kişilerin sahip oldukları hukuki korumanın kapsamının ne olduğu, hangi dokunulmazlıklara veya bağışıklıklara sahip olabilecekleri değerlendirilmelidir.

a. Yabancı Devlet Görevlilerinin Bağışıklıkları ve Dokunulmazlıkları

i. Diplomatik, Konsüler ve Özel Misyon Bağışıklıkları ve Dokunulmazlıkları

Bilindiği üzere, bir devlet, ülkesinde bulunan yabancı devlet görevlilerine kendi yargılama faaliyetlerinin dışında tutma anlamında bağışıklık (*immunity*) ve bu kişilere müdahale etmeme anlamında dokunulmazlık (*inviolability*) tanıyabilmektedir¹¹⁵. Bu bağlamda VDİS uluslararası teamül hukukundan da doğan diplomatik dokunulmazlık, bağışıklık ve ayrıcalıkların neredeyse küresel kabul gören çerçevesini sunmakta¹¹⁶ ve diplomatik temsilcilerin hem bağışıklığını hem de sahip oldukları dokunulmazlıkları düzenlemektedir. Keza Viyana Konsolosluk

¹¹³ AB Konseyi, Council Decision 13262/19, madde 2/3.

¹¹⁴ AB Konseyi, Council Decision 13262/19, madde 2/3.

¹¹⁵ Kamuran Reçber, *Diplomasi ve Konsolosluk Hukuku* (Bursa: Dora Yayınları, 2011), 50–74; Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 89–107.

¹¹⁶ 2024 yılı Mayıs ayı itibarıyla 193 devletin taraf olduğu sözleşmeye neredeyse tüm devletler taraftır. Güncel resmî bilgiler için bkz: UN Treaty Collection, Status of Treaties, Vienna Convention on Diplomatic Relations https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&clang=_en (29.05.2024)

İlişkileri Sözleşmesi¹¹⁷ (VKİS) de konsolosluk personelinin hangi dokunulmazlık, bağımsızlık ve ayrıcalıklarının bulunduğunu düzenlemekte ve bunların dışında özel misyonlar için geçerli olan bağımsızlık ve dokunulmazlık kuralları bulunmaktadır¹¹⁸. Özel misyonlara ilişkin bağımsızlık ve dokunulmazlıklar belirli bir görev veya konuda bir devleti temsil etmek üzere başka bir devlete geçici olarak gönderilen heyetleri kapsamaktadır¹¹⁹. Söz konusu heyet üyelerinin görevleri süresince diploması temsilcilerine benzer biçimde belirli bağımsızlıklardan ve dokunulmazlıklardan yararlanmaları sağlanmaktadır¹²⁰.

Bağımsızlık ve dokunulmazlık kavramlarına bakıldığında, ilkinin ulusal yasaların özünden değil fakat yargılama ve icra yollarından muaf olmayı içerdiği, ikincisinin ise ev sahibi devletin fiziksel müdahalesine karşı bir güvence olduğu görülmektedir¹²¹. Bağımsızlık; cezai, medeni ve idari yargı yetkisine göre farklılaşabilmektedir. VDİS madde 31 uyarınca diplomatik ajanların ceza yargısından bağımsızlığı istisnasız kabul edilmişken, medeni ve idari yargı bağımsızlığı belirli istisnalara yer verilerek kabul edilmiştir. Konsolosluk memurları için ise bağımsızlığın diplomatik ajanlara göre daha dar olduğu, VKİS madde 41-43 uyarınca bu kişilerin aleyhlerine ceza davaları açılabilmesi ve tutuklanabilmeleri ilgili maddelerde düzenlenen hususlara riayet edilmesi durumunda mümkündür. Aynı düzenlemeler uyarınca konsolosluk memurları sadece resmî görevlerini yerine getirirken işlenen fiillerden dolayı adli ve idari yargı bağımsızlığına sahiptirler. Dokunulmazlıklar ise eşyalara veya binalara tanınanlar bakımından el koymama, izin olmaksızın girmeme, kişilere tanınanlar bakımından ise gözaltına alınmama ve tutuklanmama biçiminde tezahür etmektedir¹²².

¹¹⁷ 24 Nisan 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi'ne Katılmamız Hakkında 7/10222 Sayılı 5/6/1975 Tarihli Kararname, RG, 27 Eylül 1975, S. 15369.

¹¹⁸ Bkz: Convention on Special Missions, United Nations Treaty Series, c. 1400, UN, New York, 1994, 231. (Özel Misyonlar Sözleşmesi olarak anılacaktır.)

¹¹⁹ Özel Misyonlar Sözleşmesi, madde 1 (a).

¹²⁰ Özel Misyonlar Sözleşmesi, madde 25-35.

¹²¹ Reçber, *Diploması ve Konsolosluk Hukuku*, 50-52; Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 89-91.

¹²² VDİS madde 22 vd.; Nasih Sarp Ergüven, "Uluslararası Hukukta Diplomatik Ayrıcalıklar" (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), 66-102.

ii. Üst Düzey Devlet Görevlilerinin Bağışıklıkları ve Dokunulmazlıkları

Bağışıklık konusunda yapılan ayrımların başında kişisel bağışıklık (*ratione personae*) ve işlevsel bağışıklık (*ratione materiae*) ayrımı gelmektedir. Buna göre, belirli devlet görevlilerinin makamları veya statülerinden dolayı yabancı bir devletin yargılama yetkisinden bağışık olması kişisel bağışıklık iken; kişilerin devlet adına gerçekleştirdikleri eylemler nedeniyle ve bu eylemlerle sınırlı kalmak üzere yabancı devletlerin yargı yetkisinden bağışık olması işlevsel bağışıklıktır¹²³. Mevcut başlık kişisel bağışıklığa sahip kişilerin kimler olduklarına ilişkindir.

Önceki başlıkta da ifade dildiği üzere, diplomatik temsilciler ve konsolosluk personelinin hem uluslararası teamül hukukunda yeri olan hem de yazılı dayanağı Viyana sözleşmeleri olan bağışıklık ve dokunulmazlıkları bulunmaktadır. Bunlara ilaveten devlet başkanları ve kimi üst düzey devlet görevlilerinin de asıl kaynağı uluslararası teamül hukuku olan söz konusu bağışıklık ve ayrıcalıklara sahip olduğu kabul edilmektedir. UAD tarafından Tutuklama Müzekkeresi Davası'nda belirttiği üzere "uluslararası hukukta devlet başkanı, hükümet başkanı ve dışişleri bakanı gibi bir devletin belirli yüksek makamlarında bulunanların, diplomatik ve konsolosluk ajanları gibi, başka devletlerde medeni ve cezai yargıdan bağışık oldukları uluslararası hukukta iyice yerleşmiştir"¹²⁴. Nitekim söz konusu davada, Divan, Belçika tarafından görevdeki Kongo Dışişleri Bakanına karşı çıkarılan tutuklama müzekkeresinin bakanın bağışıklığını ve dokunulmazlığını ihlal ettiğine karar vermiştir¹²⁵.

Devlet ve hükümet başkanları ile dışişleri bakanlarının teyit edilen bağışıklık ve dokunulmazlıkları bulunmakla beraber¹²⁶ diğer üst düzey devlet

¹²³ Bilge Erson Asar, *Yabancı Devletlerdeki Yargılamalar Açısından Uluslararası Hukukta Devlet Görevlilerinin Yargı Bağışıklığı* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016), 95, 181; Nesrin Dabanlıoğlu Alanur, *Uluslararası Hukukta Devlet Başkanlarının Yargı Bağışıklığı ve Cezai Sorumluluğu* (Ankara: Adalet, 2023), 107–109.

¹²⁴ UAD, Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, ICJ Reports 2002, para. 51.

¹²⁵ UAD, Arrest Warrant, para. 70; Davaya ve hükme ilişkin bir değerlendirme için bkz: Uğur Bayıllıoğlu, "Uluslararası Adalet Divanı'nın Tutuklama Müzekkeresi Davası Hakkındaki Kararına İlişkin Bir Değerlendirme," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 55, no. 2 (2006): 27–63.

¹²⁶ Asar, *Yabancı Devletlerdeki Yargılamalar Açısından Uluslararası Hukukta Devlet Görevlilerinin Yargı Bağışıklığı* 98–100.

görevlileri için ayrıca bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Devlet ve hükûmet başkanları ile dışişleri bakanları haricinde kalan üst düzey görevlilerin durumu, özel misyonlara ilişkin kurallarla belirlenmekte, yapılacak ziyaretlerde ilgili heyetlerin bir parçası olmaları durumunda sayılan bağışıklık veya dokunulmazlıklardan faydalanmaları öngörülmektedir¹²⁷. Fakat gerek yargı kararlarını gerekse devlet uygulamalarını inceleyen yazarların bildirdiği üzere, üst düzey devlet görevlileri tabirinin kapsamı bile belirsizdir¹²⁸. Yapılan çalışmalar, devlet ve hükûmet başkanları ile dışişleri bakanlarına ek olarak ancak bakan düzeyindeki devlet görevlileri için kapsam ve ölçütlere ilişkin belirsizliklere rağmen bağışıklık ve dokunulmazlığın mümkün olabileceğini göstermektedir¹²⁹. Görevdeki devlet başkanlarının diğer devletlerin ceza yargısından bağışık oldukları ve bu bağışıklığın hükûmet başkanları, savunma bakanları, ticaret bakanları gibi üst düzey devlet görevlilerine kadar genişletilebileceği bildirilmektedir¹³⁰. Diplomatik temsilciler harici bağışıklığın baskın biçimde uluslararası teamül hukukundan kaynaklandığı dikkate alındığında,¹³¹ bağışıklığı haiz kişi yönünden bakanlık makamından aşağı düzeyde bulunan devlet görevlileri için devlet uygulamaları ya tespit edilememekte ya da aksi yönde emareler görülmektedir¹³². Örneğin; Birleşik Krallık mahkemelerinde İsrail Savunma Bakanı'na ve Çin Ticaret Bakanı'na tanınan bağışıklığın Moğol Ulusal Güvenlik Konseyi İcra Ofisi Başkanı'na tanınmadığı aktarılmaktadır¹³³. Nitekim UAD, ne 1961 Viyana Sözleşmesi ne de 1969 Özel Misyonlar Sözleşmesi kapsamında diplomat sayılamayacak olan savcı (*procureur de la*

¹²⁷ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 89–91; Esra Ata Dağıstanlı, *Uluslararası Hukukta Diplomatik Dokunulmazlık ve Ayrıcalıklar* (Ankara: Yetkin, 2022), 56–59.

¹²⁸ Joanne Foakes, *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford International Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2014), 128–29.

¹²⁹ Hazel Fox and Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, Third Edition, Oxford International Law Library (Oxford: Oxford University Press, 2013), 558–60; Hazel Fox, “Privileges and Immunities of the State, The Head of State, State Officials, and State Agencies,” in *Satow's Diplomatic Practice*, ed. Ivor Roberts, 7th Edition (Oxford: Oxford University Press, 2017), 215–16; Foakes, *The Position of Heads*, 128–33; Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 75.

¹³⁰ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Ninth Edition (Oxford: Oxford University Press, 2019), 485.

¹³¹ Erson Asar, *Yabancı Devletlerdeki Yargulamalar Açısından*, 81–85.

¹³² Fox and Webb, *The Law of State Immunity*, 559–60.

¹³³ Fox and Webb, 559–60.

République) ve ulusal güvenlik şefi (*head of national security*) makamlarında bulunan iki Cibutili devlet görevlisinin kişisel bağışıklıktan faydalanabileceğine dair bir dayanak olmadığını belirtmiştir¹³⁴.

Önceki paragrafta verilen bilgiler uyarınca, çalışmanın konusunu oluşturan hedeflenmiş önlemlere tâbi olan Türk devlet görevlileri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıyla ilgili bir kamu iktisadi teşebbüsü olan¹³⁵ TPAO yöneticileri olarak özel misyonlar kapsamına girebilecek bir heyette görevlendirilmedikleri müddetçe –ki incelenen önlemler bakımından böyle bir görevlendirmeye dair bilgi yoktur- bağışıklığa veya dokunulmazlığa sahip kişiler arasında bulunmamaktadırlar.

b. Yargı Bağışıklığı ve Dokunulmazlıklar ile Hedeflenmiş Önlemler İlişkisi

Görece yeni olan hedeflenmiş önlemler uygulamasının bir devletin politikalarını değiştirmesini sağlamak üzere kullanılması da yeni sayılabilecek bir uygulamadır. Terörizmle veya devlet dışı birimlerle bağlantısı olmayan bu tür hedeflenmiş önlemleri farklı sorunları barındırmaktadır. Bunların başında devlet görevlilerinin veya devlet kurumlarının hedef alındığı önlemlerin bağışıklıklarla olan ilişkisi gelmektedir. Bir uluslararası hukuk kişisinin başka bir kişiye karşı aldığı önlemlerin özellikle devletin ve devlet görevlilerinin mallarının statüsü gibi konularda bağışıklık ve dokunulmazlık kurallarını ihlal edip etmediği veya hangi bağışıklık kurallarına aykırı olabileceği hâlihazırda devam eden tartışmaların konusudur¹³⁶. Burada özellikle önlemlere tâbi kişilerin üst düzey devlet görevlileri oldukları varsayımından hareket edildiğini, yani hâlihazırda bağışıklığı bulunan kişiler bakımından tartışmanın bulunduğu belirtilmelidir.

¹³⁴ UAD, Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), Judgment, ICJ Reports 2008, para. 194.

¹³⁵ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG*, 18/6/1984, S. 18435 Mükerrer.

¹³⁶ Cf: Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran,” *Journal of Conflict and Security Law* 17, no. 3 (2012): 301–36; Tom Ruys, “Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions,” in *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, ed. Tom Ruys, Nicolas Angelet, and Luca Ferro (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 670–710.

Öncelikle devletlerin bağımsızlığının hem uluslararası teamül hem de uluslararası andlaşmalar bakımından *yargı bağımsızlığı* olarak tertip edildiği görülmektedir. Bu konuda hem 1972 Devlet Bağımsızlığına İlişkin Avrupa Sözleşmesi¹³⁷ hem de henüz yürürlüğe girmeyen 2004 Devletlerin ve [Devlet] Mallarının Yargı Bağımsızlıkları İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (BM Bağımsızlık Sözleşmesi)¹³⁸ tanınan bağımsızlıkların yargı süreçleriyle ilişkisi olduğunu düzenlemektedir. Her iki sözleşmenin birinci maddesinden itibaren konusunun bir devletin yabancı devletlerin mahkemelerinin yargılama yetkisinden bağımsızlık (*immunity from the jurisdiction of the courts of another state*) olduğu açıkça belirtilmektedir. Nitekim sözleşmelerde görülen infazdan bağımsızlık (*immunity from execution*) düzenlemeleri de bir yargısal makamca verilmemiş olsa bile yine yargılama süreçlerinin öncesinde (BM Bağımsızlık Sözleşmesi madde 18) veya sonrasında (BM Bağımsızlık Sözleşmesi madde 19) bu süreçlerle bağlantılı kararları nitelemektedir. Gerek devletlerin iç hukuk düzenlemeleri gerekse öğreti bu hususu teyit etmekte ve bağımsızlığın yargısal anlamda bir muafiyet olduğunu belirtmektedir¹³⁹. İnceleme konusu önlemler dikkate alındığında, bağımsızlığın yargısal faaliyetlere dönük olması ve yasama veya yürütme bakımından bir güvence sunmaması “şaşılacak biçimde çelişkili”¹⁴⁰ görülebilir fakat mevcut devlet uygulamaları, bu tezatın yaygın ve devam edecek bir eğilim olduğunu göstermektedir.

Mevcut çalışmanın konusu olan hedeflenmiş önlemler, bir yargısal sürece dayanmamakta, aksine yasama ve yerine göre yürütme organlarının uhdesinde bulunan yetkilere istinaden yürürlüğe konmaktadır. Nitekim

¹³⁷ European Convention on State Immunity, Basel, 16/05/1972, United Nations Treaty Series, c. 1495, UN, 1997, 182-226.

¹³⁸ United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, New York, 2 December 2004, BM Genel Kurulu, A/59/508, 30 Kasım 2004.

¹³⁹ Rona Aybay, “Yargıtay İçtihatlarına Göre Yabancı Devletin Yargı Bağımsızlığı,” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 20, no. 72 (2007): 109–20; Berat Lale Akkutay, “Devletin Jus Cogens Normlara Aykırı Fiillerinden Dolayı Hukuki Yargı Bağımsızlığı,” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 113 (2014): 99–125; Yıldırım Sak, *Devletin Yargı Bağımsızlığı ve Temel Hakların Korunması* (Ankara: Seçkin, 2015), 37–59; Merve Erdem, “Devletin Jus Cogens Kurallara Aykırı Faaliyetleri Kapsamında Yargı Bağımsızlığı” (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016), 103–57.

¹⁴⁰ UAD, Questions Relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor- Leste v. Australia), Memorial of the Democratic Republic of Timor-Leste, 28 Nisan 2014, 39, para. 5.18.

AB'nin aldığı önlemlerin de ortak dış ve güvenlik politikası bağlamında, AB Andlaşması madde 29 uyarınca AB (Bakanlar) Konseyince kararlaştırıldığı görülmektedir. AB'nin kurumsal yapısında söz konusu organ yargısal bir işlevi yerine getirmemektedir¹⁴¹. Türkiye'ye karşı alınan önlemlerin de AB Konseyi kararlarından kaynaklandığı dikkate alındığında, hedeflenmiş önlemlerin hem kişi bakımından hem de konu bakımından yargısal bağımsızlık kapsamına girmediği görülmektedir.

İlaveten BM Bağımsızlık Sözleşmesi madde 2/b(iii)'de tanımı yapılan, egemenlikten kaynaklanan yetkileri kullanabilecek farklı devlet kurum ve kuruluşları bakımından da TPAO'nun çalışmalarını değerlendirmeye gerek kalmamaktadır. TPAO'nun böyle bir yetkiyi kullanan devlet kuruluşu olarak bağımsızlığı ancak yargısal süreçlere ilişkin bir bağımsızlık olduğu için mevcut çalışma bakımından varılan sonuç değişmemektedir.

Öte yandan dokunulmazlıklar açısından farklı bir durumun söz konusu olduğu görülmektedir. Bağımsızlığın aksine dokunulmazlıklar, salt yargısal süreçlerle ilişkilendirilmemekte ve bağımsızlıklarla devletlere getirilen yapmama yükümlülüğüne ek olarak yapma yani fiziksel müdahaleden koruma yükümü de söz konusu olmaktadır¹⁴². Nitekim 1961 VDİS'te bulunan hem eşyaya hem de kişilere ilişkin dokunulmazlık hükümleri âkit taraflar için hem ihlal etmeme hem de muhtemel ihlalleri önlemek adına uygun önlemleri almayı içermektedir¹⁴³. VDİS'e ek olarak 1946 Birleşmiş Milletlerin Ayrıcalık ve Bağımsızlığına İlişkin Sözleşme'de¹⁴⁴ de yer bulan dokunulmazlık hükümleri; belirli kişiler, mallar veya binalar için geçerli olan ve ancak zikredilen sözleşmelerin kapsamına giren durumlarda işlerliği olacak biçimde düzenlenmiştir. Söz gelimi, VDİS madde 25 düzenlemesinin sağladığı güvence diplomatik temsilciliğin görevini yerine getirmesi için kullanılacak banka hesapları gibi malvarlıklarında geçerli olacak biçimde yorumlanabilecek, genel bir dokunulmazlıktan bahsedilemeyecektir¹⁴⁵. Kişiler bakımından da benzer bir sonuca varılmakta, diplomatik temsilciler ve

¹⁴¹ Sanem Baykal, İlke Göçmen, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2016), 194–204; Reçber, *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*, 144–74.

¹⁴² Ruys, “Immunity, Inviolability and Countermeasures,” 689–90.

¹⁴³ 1961 Viyana Diplomatik İlişkiler Sözleşmesi madde 22, 24, 27, 29, 30.

¹⁴⁴ Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca Kabul Edilen “Birleşmiş Milletlerin Ayrıcalık ve Muafiyetlerine Dair Sözleşme’ye Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Katılması Hakkında 5598 Sayılı 15/3/1950 tarihli Kanun, RG, 21 Mart 1950, S. 7462.

¹⁴⁵ Ruys, “Immunity, Inviolability and Countermeasures” 693.

devlet başkanları haricindeki bağışıklığı haiz olmayan üst düzey devlet görevlileri için genel nitelikli bir dokunulmazlık durumu gerek doktrinde gerekse uygulamada görülmemektedir¹⁴⁶. Bu çıkarım, uluslararası teamül hukukunda hem bağışıklık hem de dokunulmazlığa cevaz veren genel bir kuralın olmadığı, muhtelif uluslararası andlaşmalarda belirli kişi veya eşyanın özel olarak dokunulmazlığı haiz olduklarının düzenlenmesinin genel kuralı pekiştiren bir husus olarak değil, böyle bir kuralın olmadığı ve ancak belirtilenler bakımından özel olarak dokunulmazlığın bulunduğunu gösteren bir durum olarak değerlendirilmesinin uygun olduğunu göstermektedir¹⁴⁷.

O hâlde, AB'nin malvarlıklarının dondurulmasına yönelik hedeflenmiş önlemlerinin, bu önlemlere tâbi kılınan Türk devlet görevlilerinin buldukları makamın seviyesi ve önlemlerin karakteri itibarıyla bağışıklık ve dokunulmazlık kurallarını ihlal etmediği anlaşılmaktadır.

2. Finansman Yasağı

AB'nin kişilere doğrudan veya dolaylı olarak yararlanabileceği fonların veya ekonomik kaynakların sağlanmasını yasaklaması önlemi malvarlığının dondurulmasıyla birlikte değerlendirmelidir. Muhtelif AB resmî evrakında her iki önlem mali (finansal) kısıtlamalar başlığı altında zikredilmekte ve yine yukarıda sayılan istisnalar her iki önlem için de öngörülmektedir¹⁴⁸. Katı biçimde ayrılması mümkün olmayan, yasakladığı eylemler bakımından sıkça çakışan bu önlemleri daha kolay bir incelemeye imkân sağlayacağı için ayırmak tercih edilmiştir. Bu çalışmada, iki kavram arasındaki farkın kabaca zaman bakımından oluştuğu, önlemlerin uygulanması anında söz konusu kişilerin kontrolünde veya mülkiyetinde bulunan ekonomik değerlerin malvarlığının dondurulması (*asset freeze*), önlemlerden sonra malvarlığına eklenebilecek, faydalanılabilecek veya malvarlığından eksilebilecek değerler bakımından ise finansman yasağı (*prohibition to make funds and economic resources available*) kavramının kullanıldığı, istisnaların ve bu ayrıma aykırı

¹⁴⁶ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*, 89–91; Ata Dağıstanlı, *Uluslararası Hukukta Diplomatik Dokunulmazlık*, 56–61.

¹⁴⁷ Ruys, “Immunity, Inviolability and Countermeasures” 700.

¹⁴⁸ Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Andlaşma madde 215; Council of the EU, *Sanctions Guidelines – update*, Brussels, 4 Mayıs 2018, Doc. 5664/18, 35 para. 82; *Restrictive measures (Sanctions) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*, Doc. 10572/22, 27 Haziran 2022, 18-20.

durumların varlığı ikrar edilerek benimsenecektir¹⁴⁹. Böylece yukarıda malvarlığının dondurulması başlığında önlemlere tâbi olan kişiler ve önlemlerin devletlerin bağımsızlığıyla ilişkisi bakımından yapılan açıklamalar bu başlığa teşmil edilebilir. Hem önlemlerin muhatabı olan kişilerin makamları itibarıyla hem de önlemlerin bağımsızlık kurallarıyla ilişkisinde uluslararası hukuka aykırılık görünmemektedir. Bu nedenle mevcut başlık altında finansman yasağının uluslararası ticaret hukuku bakımından hukuka aykırılık ihtimali ve böyle bir aykırılığın hukukî gerekçesi değerlendirilecektir.

a. Finansman Yasağı ve DTÖ Kuralları

Finansman yasağının muhtemel hukuka aykırılık nedenlerinden biri Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kapsamında altına girilen yükümlülükler olabilir¹⁵⁰. Türkiye¹⁵¹, AB ve tekil olarak AB üyesi devletlerin tamamı DTÖ üyesidir¹⁵². AB kararlarında finansman yasağı “malların ve hizmetlerin bedeli (ödemesi) ... olsa bile ... yetkili organlarca izin verilmediği müddetçe genel itibarıyla yasaktır” biçiminde ifade edilmektedir¹⁵³. Özellikle DTÖ temel anlaşmalarından olan 1994 Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT 1994)¹⁵⁴ madde 11/1 düzenlemesiyle söz konusu finansman yasağı önleminin uyumsuz olabileceği ihtimaller mevcuttur. Buna göre, maddede öngörülmüş belirlenen araçlar haricinde ithalat veya ihracata ilişkin miktar kısıtlamalarını yasaklayan düzenleme finansman yasağı nedeniyle ihlal

¹⁴⁹ Restrictive measures (Sanctions) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 27 Haziran 2022, 18-22.

¹⁵⁰ Tek yanlı önlemler ve DTÖ bakımından genel bir inceleme için bkz: James Watson, “The World Trade Organisation and Unilateral Sanctions: Prohibited or Possible?,” in *Unilateral Sanctions in International Law*, ed. Surya P Subedi (Oxford: Hart Publishing, 2021), 185–206.

¹⁵¹ Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması'nın Onaylanmasına İlişkin 95/6525 Sayılı 3/2/1995 Tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, *RG*, 25 Şubat 1995, S: 22213 Mükerrer.

¹⁵² Türkiye 17 Ekim 1951'de Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'na, 26 Mart 1995'ten itibaren DTÖ üyesidir. AB, 1 Ocak 1995'ten itibaren DTÖ üyesidir. Ayrıntılı bilgi için DTÖ resmî internet sitesindeki şu bağlantıya bakılabilir: Members and Observers, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (21.09.2023).

¹⁵³ Restrictive measures (Sanctions) - Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 27 Haziran 2022, 19, para. 49.

¹⁵⁴ Resmî tercümede kullanılan kısaltmadır.

edilebilir. DTÖ Temyiz Organı tarafından belirtildiği üzere “ithal veya ihraç edilecek ürünlerin miktarında sınırlayıcı etkisi olan”¹⁵⁵ mali işlemlerin tümünü kapsayan kısıtlamalar, dolaylı olarak hedeflenmiş kişiler ve ilgili devletler arasındaki ticaretin hacmini herhangi bir ödeme veya fon transferine izin vermemek yoluyla azaltarak söz konusu yükümlülüğü ihlal edebilir¹⁵⁶. Söz gelimi, hedeflenmiş finansman yasağı önlemine tâbi olan bir kişinin satın aldığı ürünler karşılığında ödeme yapamaması veya kişi ödeme alamadığı için bir ürünü satamaması durumunda ilgili maddenin ihlali söz konusu olabilecektir.

GATT 1994 madde 10/2’de geçen “âkit taraflardan herhangi birinin genel uygulamayı haiz bir önleminin ancak resmî şekilde ilan edildikten sonra icra edilebileceği” hükmü bakımından yapılan bir incelemede, çalışmanın başında atıf yapılan AB kaynakları itibarıyla resmî ilanda sorun olmadığı görülmektedir. Maddede geçen genel uygulamayı haiz önlem her ne kadar hedeflenmiş önlemler bakımında geçerli olmayan bir nitelendirme gibi görünse de özellikle önlemleri uygulayan devletin uyrukluğunda bulunanların tamamının hedeflenmiş kişi veya kurumlarla ilişkisini konu aldığı için genel nitelikli kabul edilebilecektir¹⁵⁷. Keza Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS)¹⁵⁸ madde III de benzer bir düzenleme içermekte, şeffaflık başlığı altında alınacak önlemlerin yayımlanması gerekliliğini içermektedir. Burada DTÖ kuralları bakımından önlemlerin ilan edilmesi ile tatbik edilmesi arasında makul bir sürenin bulunmaması bir ihlal ihtimaline kaynaklık edebilir¹⁵⁹. Yakın süre önce ileri sürülen bu argümanın uyuşmazlık çözüm süreçlerinde kabul görüp görmeyeceği henüz belirsizdir.

¹⁵⁵ DTÖ Temyiz Organı, China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, AB-2011-5, Reports of the Appellate Body, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, 30 Ocak 2012, para. 320.

¹⁵⁶ Iryna Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights* (Leiden: Brill Nijhoff, 2022), 149.

¹⁵⁷ Bogdanova, 150.

¹⁵⁸ Resmî tercümede kullanılan kısaltmadır.

¹⁵⁹ DTÖ, Ukraine - Measures relating to Trade in Goods and Services - Request for consultations by the Russian Federation, G/L/1179; G/LIC/D/52; G/SPS/GEN/1549; G/TBT/D/50; S/L/414; WT/DS525/1, 1 Haziran 2017: “the measure was not published in a manner that would enable governments and traders to become acquainted with them ... No reasonable period of time between publication and the effective date of the regulation was allowed”.

Bir diğer DTÖ temel anlaşmalarından olan GATS madde 11 de yine finansman yasağıyla ihlali mümkün düzenlemelerden biridir. Buna göre, sonraki maddede geçen “ciddi ödemeler dengesi güçlükleri ve dış finansal zorluklar veya bu nedenle ortaya çıkan tehditler” gibi öngörülen durumlar hariç, taraflar özel taahhütleriyle ilgili olan cari işlemler için uluslararası transfer ve ödemelere kısıtlamalar getirmeyecektir. Hâlbuki finansman yasağı açık biçimde transfer ve ödemeleri engelleme amacı gütmektedir. Bu nedenle hem malvarlığını dondurma hem de finansman yasakları, yine aynı anlaşmaya taraf olan devletlerle ilişkiler bakımından altına girilen yükümlülüklerle bağdaşmayabilecektir¹⁶⁰.

Bu başlıkta sayılan ihlal ihtimallerinin kurgusal kaldığını belirtmek gerekir. Zira AB'nin hedeflenmiş önlemlerine tâbi olan Türk devlet görevlilerinin gerek kendi adlarına gerekse kurumları adlarına AB üyesi devlet ülkelerinde gerçekleştirdikleri ticari faaliyetleri bulunduğu dair bir bilgiye ulaşamamıştır. Fakat 2024 yılı itibarıyla AB önlemlerinin hâlâ yürürlükte olduğu dikkate alındığında,¹⁶¹ önlemlerin DTÖ kuralları kapsamında hukuka uygunluğuna dair genel bir değerlendirme yapılmıştır. Eğer sayılan önlemler DTÖ uyumsuzluk çözümü düzeneği kapsamında bir başvuruya konu edilirse ve önlemlerin önceki paragraflarda belirtilen anlaşmalara aykırılığı tespit edilirse, bu durumda, AB önlemlerinin karşı önlem olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği değerlendirilmelidir.

b. Finansman Yasağının Karşı Önlemler Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Karşı önlemlere ilişkin hukuki çerçeveyi oluşturan Sorumluluk Maddeleri ve Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri uyarınca, karşı önlemler ancak belirli maddi ve şekli şartları taşımaları hâlinde hukuka uygun kabul edilebilir. Bu başlıkta sırasıyla bu şartların finansman yasağı önleminde yerine getirilip getirilmediği incelenecektir.

i. Karşı Önlemlerin Gerekçesi Bakımından Finansman Yasağı

Bir karşı önleme ancak bir uluslararası haksız fiile maruz kalmış devlet veya uluslararası örgüt, sadece haksız fiili gerçekleştiren devlete veya

¹⁶⁰ Tobias Stoll et al., “Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses” (European Parliament Policy Department for External Relations, 2020), 56.

¹⁶¹ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2023/2488, madde 1.

uluslararası örgüte karşı başvurulabilir¹⁶². Türkiye'nin sondaj faaliyetlerinin AB tarafından uluslararası hukuka aykırı görüldüğü çalışmanın başında verilen AB kararlarından aktarılmıştı. Bu kabulün geçerliliği veya hukuka uygun olup olmadığı bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır fakat AB tarafından yapılan böyle bir değerlendirmenin isabetsiz olması durumunda AB önlemleri birer uluslararası haksız fiil hâlini alır ve AB'nin bu bağlamda sorumluluğunu tartışmak mümkün olabilir.

Hemen belirtmek gerekir ki, TPAO'nun Sorumluluk Maddeleri madde 4 kapsamında Türkiye Cumhuriyeti'nin bir organı olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Bu bağlamda TPAO'nun faaliyetleri Türkiye'ye isnat edilebilecek eylemlerdir. AB, TPAO yöneticilerini, kişisel faaliyetleri veya görevleri dışındaki eylemlerden dolayı değil, kurumları tarafından yürütülen sondaj ve arama faaliyetlerinin planlanmasından, yürütülmesinden ve yönetilmesinden sorumlu oldukları gerekçesiyle önlemlere tâbi kılmıştır.¹⁶³ TPAO yöneticilerini hedef alan söz konusu önlemler bir devlet olarak Türkiye'ye yönelik önlemlerdir.

Gelinen aşamada mevcut çalışma bakımından dikkate değer kısım karşı önlemlere ancak "mağdur (zarara uğrayan - *injured*)" devletler veya uluslararası örgütlerce başvurulabilmesidir. Karşı önlemler yalnızca mağdur devlet veya uluslararası örgütlerce bir uluslararası haksız fiil işleyen kişileri yükümlülüklerine uymaya sevk etmek için yürürlüğe konabilir ve ancak böyle bir durumda bir hukuka uygunluk hâli olabilir¹⁶⁴. Yani dikkat çekici soru şöyledir: AB, Türkiye'nin sondaj ve arama faaliyetlerinden dolayı hukuken mağdur kabul edilebilir mi? AB tarafından ilgili önlemlere başvurusunun gerekçesi olarak sunulan ve yukarıda da aktarılan hususlara bakıldığında, Güney Kıbrıs'ın egemenliğinin veya egemen haklardan kaynaklanan yetkisinin ihlali sonucu uyuşmazlıkların barışçı çözümü dahil olmak üzere BM Andlaşması'nda yer bulan ilkelere aykırılık ve AB'nin çıkarlarına ve güvenliğine karşı tehdit başlıkları tespit edilmektedir¹⁶⁵. Böylece AB önlemleri bakımından sunulan iki gerekçe, önlemleri hukuka uygun hâle getirip getirmediği yönüyle değerlendirilmelidir.

¹⁶² Sorumluluk Maddeleri, madde 49; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 51.

¹⁶³ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2020/275, Ek (Annex).

¹⁶⁴ Sorumluluk Maddeleri Şerhi, 130, 49. Madde şerhi par. 1, 4.

¹⁶⁵ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2019/1894 of 11 November 2019, para. 9.

(a). BM Andlaşması'na Aykırılık İddiası

İlk olarak, AB üyesi devletlerin de taraf olduğu BM Andlaşması'nda yer bulan ilkelere aykırılık gerekçesiyle AB tarafından üyesi olmayan bir devleti hedef alan önlemlerin meşrulaştırılabilmesi ancak bir uluslararası haksız fiilden doğrudan etkilenmeyenlerin kullanımına açık olan müşterek karşı önlemlerle mümkün görünmektedir¹⁶⁶. Öncelikle AB, BM Andlaşması'na aykırılık gerekçesini ileri sürerek uluslararası hukukun ihlali durumunda önlemler almaya kendini yetkili gördüğü iddiasında bulunmuş olabilir. Zira bütün üyeleri BM üyesi olsa bile, BM nezdinde daimî gözlemci statüsüne sahip olan AB, BM'nin bir üyesi değildir; BM Andlaşması sadece devletlerin taraf olmasına açıktır¹⁶⁷. Üyesi olmadığı fakat faaliyetlerine katkıda bulunduğu bir örgütün kurucu andlaşmasında yer bulan ilkelere atıf yaparken AB, BM Andlaşması'nın günümüz uluslararası hukukunun temel metinlerinden biri olmasına¹⁶⁸ dayanarak uluslararası hukukun ihlaline bir tepki ortaya koyduğu gerekçesini ileri sürebilir. Nitekim AB'nin hem Kırım'ın ilhaki ve ardından yaşanan gelişmeler sonucu Rusya'ya karşı uyguladığı önlemlerin hem de Türkiye'ye karşı uyguladığı önlemlerin uluslararası hukukun ihlaliyle gerekçelendirildiği ifade edilmektedir¹⁶⁹.

Müşterek karşı önlemler gerek öğretisi gerekse uygulama bakımından henüz mutabakatın olmadığı bir başlıktır. Yukarıdaki açıklamadan hatırlanacağı üzere, başvurulma gerekçesi itibarıyla niteliksel ve niceliksel yönüyle ayrılan müşterek karşı önlemler, AB'nin ilk gerekçesi bakımından niteliksel yönüyle değerlendirilmeye uygundur. Buyruk kuralların veya *erga omnes* yükümlülüklerin ciddi ihlallerinde BM Güvenlik Konseyi gibi yetkili organların etkin olmadığı veya etkili biçimde müdahale edemediği durumlarda kendileri doğrudan bir zarara uğramasalar veya mağdur olmasalar

¹⁶⁶ Tzanakopoulos, "Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union," 156–57.

¹⁶⁷ BM Andlaşması madde 3-4; AB, BM Genel Kurulunun 11 Ekim 1974 tarihli ve A/RES/3208 (XXIX) sayılı kararıyla gözlemci statüsünü kazanmıştır.

¹⁶⁸ BM Andlaşması'nın uluslararası toplumun anayasası olarak değerlendirildiği küresel anayasacılık konusunda bkz: Bardo Fassbender, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community," *Columbia Journal of Transnational Law* 36, no. 3 (1998): 529–619; Gökhan Albayrak, "Uluslararası Hukukta Küresel Anayasacılık Tartışması," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 113, no. 1 (2014): 27–30.

¹⁶⁹ Andrea Spagnolo, "Entering the Buffer Zone Between Legality and Illegality: EU Autonomous Sanctions Under International Law," in *EU Law Enforcement The Evolution of Sanctioning Powers*, ed. Stefano Montaldo, Francesco Costamagna, and Alberto Miglio (Londra: Routledge, 2021), 224–25, 237.

bile uluslararası toplumun diğer kişilerinin karşı önlem niteliğinde tepkiler ortaya koyabilmeleri mümkün kabul edilmektedir¹⁷⁰. Gerek Sorumluluk Maddeleri gerekse Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri uyarınca doğrudan mağdur olmayan devlet veya uluslararası örgütlerin *erga omnes partes* veya uluslararası toplumun bütününe borçlanılan yükümlerin ihlalinde,¹⁷¹ ihlali devlet veya örgütün sorumluluğunun ileri sürebilmesi mümkündür¹⁷² fakat sorumluluğun ileri sürülmesiyle buna dayanarak karşı önlemlere başvurabilme imkânı birbirinden farklıdır. Nitekim her iki metinde de yeterince olgunlaşmadığı düşünülen müşterek karşı önlemler doğrudan düzenlenmemiştir. Böyle önlemleri ne yasaklayan ne de bunlara açıkça izin veren bir lafız benimsenmiştir. Müşterek karşı önlemlere dair bu durum, her halükârda, ancak *erga omnes* yükümlülüklerin ciddi ihlalinde geçerli bir argüman olacağı kabulünü¹⁷³ gölgelememektedir. Müşterek karşı önlemleri destekleyenlerce de bu önlemlerin devletlerin veya uluslararası örgütlerin diledikleri gibi kullanabilecekleri bir araç olmadığı bildirilmektedir¹⁷⁴.

Başkaca çok taraflı bir anlaşma hükmü ileri sürülmediği için AB önlemlerinin buyruk kurallardan kaynaklanan bir *erga omnes* yükümlülüğün ciddi ihlaline cevaben alındığı gerekçesinin geçerliliğini sınamak gerekir. VAHS madde 53'te "bir bütün olarak devletlerin milletlerarası toplumunun

¹⁷⁰ Ünyılmaz, "Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebriliği," 168–74.

¹⁷¹ UAD, *erga omnes* yükümlülükleri "bir bütün olarak uluslararası toplumun tamamına dönük olan, doğası gereği tüm devletleri ilgilendiren ve öneminden dolayı korunmasında tüm devletlerin hukukî çıkarı olduğu kabul edilen yükümlülükler" biçiminde tanımlamaktadır (UAD, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, ICJ Reports 1970, 32). Öte yandan *erga omnes partes* yükümlülükler ise yerine getirilmesinde çok taraflı bir anlaşmanın tarafı olan tüm devletlerin çıkarı olan yükümlülüklerdir (Institut de Droit International, *Obligations erga omnes in international law*, Resolution, Krakow Session, 2005, madde 1/b) *Erga omnes partes* yükümlülüklerin sadece çok taraflı bir anlaşma ilişkisi içerisinde bulunanlar bakımından söz konusu olması, *erga omnes* yükümlülüklerine göre daha dar bir kavram olması anlamına gelmektedir. Detaylı bir inceleme için bkz: Berat Lale Akkutay, *Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, Objektif Rejim Yaratan Andlaşma Teorisi ve Erga Omnes Yükümlülüklerin Andlaşmalarla İlişkisi Çerçevesinde Uluslararası Andlaşmaların Üçüncü Devletlere Etkisi* (Ankara: Adalet, 2020), 199-219.

¹⁷² Sorumluluk Maddeleri, madde 48; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 49.

¹⁷³ Institut de Droit International, *Obligations erga omnes in international law*, Resolution, Krakow Session, 2005, madde 5 (c).

¹⁷⁴ Sicilianos, "Countermeasures in Response To," 1143.

kendisinden hiçbir surette sapmaya müsaade etmediği normlar” olarak tanımlanan buyruk kuralları, UHK tarafından belirtildiği üzere, *erga omnes* yükümlülüklerle vücut vermektedir¹⁷⁵. Uluslararası teamül hukuku ve ilgili yargı kararlarını da dikkate alarak UHK tarafından yakın zaman önce tamamlanan buyruk kurallara ilişkin çalışmada örnek olarak sayılan buyruk kuralları şunlar olmuştur: saldırı yasağı, soykırım yasağı, insanlığa karşı suçların yasak olması, insancıl hukukun temel kuralları, apartheid ve ırk ayrımcılığı yasağı, kölelik yasağı, işkence yasağı, kendi kaderini tayin hakkı¹⁷⁶. Görüldüğü üzere, buyruk kurallara ilişkin her ne kadar tahdidi bir sayım yapılmamış olsa da, zikredilen kurallar bir bütün olarak uluslararası toplumun yüksek önem atfettiği ve onun temel değerlerini korumayı amaçlayan kurallardır¹⁷⁷. Rusya’nın Ukrayna’ya karşı yürüttüğü saldırı ve Kırım’ın ilhakı, buyruk kurallara aykırılık yönüyle değerlendirmeye uygundur fakat Türkiye’nin Doğu Akdeniz’deki faaliyetleriyle ihlal ettiği iddia edilen deniz yetki alanlarının sınırlandırılmasına ilişkin kuralları -kuvvet kullanma yasağına aykırı bir durumun da söz konusu olmadığı dikkate alındığında- bu kapsamda sayabilmek mümkün değildir. Özetle, AB önlemleri, niteliksel yönüyle müşterek karşı önlemler gibi yetki ve ihlalin tespiti konularında sınırları ve şartları itibarıyla belirsizlik bulunan bir uluslararası hukuk kurumuna dayansa bile, bu kurumun olmazsa olmaz şartı olan buyruk kurallardan kaynaklanan yükümlülüklerin ciddi ihlali koşulunu sağlamamaktadır.

(b). AB’nin Çıkarlarını Koruma ve Güvenliğini Sağlama İddiası

Gelinen aşamada, AB kararlarında yer bulan ikinci ihtimali, yani AB’nin çıkarlarını koruma ve güvenliğini sağlama gerekçesini değerlendirmek uygun olacaktır. AB, üyesi olan devletlerden ayrı bir hukuk kişiliğine sahiptir¹⁷⁸. Bu

¹⁷⁵ Conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens), Report of the International Law Commission 2022, A/77/10, Conclusion 17: Peremptory norms of general international law (jus cogens) as obligations owed to the international community as a whole (obligations erga omnes).

¹⁷⁶ Conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law, Conclusion 23: Non-exhaustive list.

¹⁷⁷ Conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law, Conclusion 2: Nature of peremptory norms of general international law (jus cogens).

¹⁷⁸ AB Andlaşması madde 47.

nedenle üyeleri adına, yararına veya onların yerine önlemler alıp alamayacağı konusu değerlendirilmelidir. Günümüz uluslararası hukuku bakımından bir uluslararası örgütün üyesini ilgilendiren bir konuda iki farklı gerekçeye dayanarak karşı önlemler alabileceği ileri sürülebilir. Bunlardan ilki müşterek karşı önlemlerin niceliksel yönüne ilişkindir. Hatırlanacağı üzere, bir devletin mağdur olduğu uluslararası haksız fiile karşı diğer devletlerin dayanışma göstermesi mümkün kabul edilmektedir. Nitekim Türkiye'ye karşı alınan önlemlerin kararlaştırıldığı toplantılara bakıldığında Güney Kıbrıs'ın da dışişleri bakanı düzeyinde temsil edildiği görülmektedir¹⁷⁹. Böylece Güney Kıbrıs'ın talebi üzerine üye devletlerin dayanışma içinde karşı önlemlere başvurduğu iddia edilebilir.

İkinci olarak, ayrı bir tüzel kişiliği haiz AB'nin doğrudan kendisine borçlu olunmayan bir yükümlülük ihlali nedeniyle Türkiye'yi hedef alan önlemlere başvurabilmesi, bir üye devlet ve uluslararası örgüt arasında kurulan hukuki ilişkiyle açıklanabilir. Bir uluslararası örgütün üyeleri tarafından alınabilecek BM Andlaşması'yla Güvenlik Konseyine tanınan bilhassa askerî icra önlemlerine ve yaptırımlara başvurma yetkisine aykırı düşmeyen hukuka uygun önlemleri, örgütün kendisinin de alabileceği ve bunun hukuka uygun olacağı kabul edilmektedir¹⁸⁰. Söz konusu hukuki ilişki, önlemlere başvurabilme yetkisi bakımından devletlerin bir uluslararası örgüte belirli alanlarda yetki devrinde bulunmalarıyla şekillendirilmektedir¹⁸¹. Buna göre, (münhasıran) yetki devrinin bir sonucu olarak¹⁸², üye devletler, bir uluslararası örgüte o alanda kendi haklarını koruma ve tatbik etme gücü de vermiş olmakta ve bu suretle bir uluslararası örgüt üyesine karşı gerçekleşen bir uluslararası haksız fiil nedeniyle karşı önlemler alabilme yetkisini haiz olmaktadır¹⁸³. Ortak güvenlik ve dış politikası, AB Andlaşması'nın 21. ila 46.

¹⁷⁹ Council of the EU/Foreign Affairs Council, 11 November 2019, Participants, <https://www.consilium.europa.eu/media/41312/20191111-fac-presslist.pdf> (03.10.2023)

¹⁸⁰ Christian Walter, "Security Council Control over Regional Action," *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1, no. 1 (January 1, 1997): 137–38.

¹⁸¹ Paolo Palchetti, "Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations," in *The European Union as an Actor in International Relations*, ed. Enzo Cannizaro (The Hague: Kluwer, 2002), 223–24.

¹⁸² Uluslararası örgütler bakımından yetki devrinin farklı türlerine ilişkin hukukî bir inceleme için bkz: Dan Sarooshi, *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

¹⁸³ Palchetti, "Reactions by the European Union," 223–24.

maddeleri arasında düzenlenmekte, geniş bir dış politika ve güvenlik çerçevesini ele almakta, önlemleri kararlaştıran Dış İlişkiler Konseyi'ne kurumsal ve karakteristik özel nitelikler atfederek örgütün temel çıkarlarını korumak da dahil olmak üzere farklı konularda yetki vermektedir. Böylece üyelere biri olan Güney Kıbrıs'ın sahip olduğu karşı önlemlere başvurma hakkının üyesi bulunduğu AB'ye de tanınmış olduğu ileri sürülebilir.

ii. Karşı Önlemlere Başvurmada Diğer Yükümlülükler

Karşı önlemlerin taşınması gereken diğer şartlar açısından ise ilk olarak yasaklanan karşı önlemler bakımından inceleme yapılabilir. Çalışmada incelenen olay esas alındığında, karşı önlemlerin konusu olması açıkça yasaklanan kuvvet kullanma yasağına, temel insan haklarının korunmasına, zararlar karşılığı yasaklayan insancıl nitelikli hükümlere, buyruk kurallara, uyuşmazlık çözümü usulleri kurallarına ve diplomatik veya konsolosluk temsilcilerinin, binalarının, arşivlerinin ve belgelerinin dokunulmazlığına ilişkin yükümlülükler¹⁸⁴ bakımından inceleme gerektirecek bir durum bulunmamaktadır. Öte yandan karşı önlemler, orantılılık ilkesi gereği, uğranılan zarar, uluslararası haksız fiilin ağırlığını ve ilgili hakları dikkate alarak değerlendirilmeli ve bu suretle aynı veya benzer ölçüde bir tepki olarak gerçekleşmelidir¹⁸⁵. AB'nin hedeflenmiş önlemlerine tâbi olan görevlilerin iddia edilen uluslararası haksız fiilin gerçekleşmesinde bizzat rol alan kişiler olarak gerekçelendirilmeleri ve AB üyesi devlet ülkelerinde görünen ticari faaliyetleri olmaması dikkate alındığında, AB önlemleri, ilk bakışta orantısız görünmemektedir.

Karşı önlemlerin niteliği itibarıyla geçici ve kaldırılabilir olması gerekmektedir¹⁸⁶. AB, ilgili kararlarında, Türk görevlileri içeren hedeflenmiş önlemlere tâbi kişiler listesinin on iki ayı geçmemek kaydıyla düzenli aralıklarla gözden geçirileceğini düzenlemiştir¹⁸⁷. Nitekim 2019 yılından itibaren önlemlerin birer yıllık süreler için yenilendiği, her yıl bu önlemlerin devam edip etmeyeceği konusunun görüşüldüğü anlaşılmaktadır¹⁸⁸. Bu durumda önlemler geçici ve kaldırılabilir niteliktedir.

¹⁸⁴ Sorumluluk Maddeleri, madde 50; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 53.

¹⁸⁵ Sorumluluk Maddeleri, madde 51; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 54.

¹⁸⁶ Sorumluluk Maddeleri, madde 49/2, 53.

¹⁸⁷ AB Konseyi, Council Regulation (EU) 2019/1890, madde 12/4.

¹⁸⁸ 2020 yılı uzatma kararı için bkz: AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2020/1657 of 6 November 2020, *OJEU*, *LI 372/16*, madde 1; 2021 yılı için bkz: Council Decision

Nihayet karşı önlemlerin şekli şartlarına bakıldığında, öncelikle ilgili devletten yükümlülüklerini yerine getirmesinin talep edilmesi, karşı önlemler alınacağına dair kararın muhatap devlete bildirilmesi ve müzakerede bulunmanın teklif edilmesi gerektiği görülmektedir¹⁸⁹. AB Konseyinin resmî olarak ilk çağrısı 22 Mart 2018’de yaptığı; 18 Haziran 2019, 15 Temmuz 2019 ve 11 Kasım 2019’da çağrılarını yinelediği ve önlemlere başvurulacağını ilan ettiği görülmektedir¹⁹⁰. Nihayet devlet görevlilerinin hedeflenmiş önlemlere tâbi kişiler listesine alınması 27 Şubat 2020 tarihinde olmuştur¹⁹¹. AB önlemlerinin hayata geçirilmesi sürecinde yapılan çağrılar ve zamana yayılan tatbik süreci dikkate alındığında, karşı önlemlerin şekli şartlarının yerine getirildiği söylenebilir.

3. Seyahat Yasağı

AB üyesi devletlerin belirli kişilerin ülkelerine girişini veya ülkelerinden geçişini engellemesini öngören seyahat yasağı önlemi, belirli istisnalar öngörülerek yürürlüğe konulmaktadır. Devletler, ülkelere giriş yapacak yabancılar konusunda kural olarak münhasıran yetkilidirler, bir diğer deyişle, aksi yönde bir uluslararası andlaşma veya teamül kuralı bulunmadığı sürece ülkeye girecek kişi ve araçları belirleme yetkileri bulunmaktadır¹⁹². Buradan hareketle yabancı devlet ve hükümet başkanları veya dışişleri bakanları gibi üst düzey görevlileri için de aynı kuralın geçerli olduğu teyit edilmektedir¹⁹³. Özel olarak belirlenmiş bir uluslararası yükümlülük olmadığı müddetçe, bir devlet başka bir devletin görevlisini ülkesine kabul etmek veya ülkesini kullanarak başka bir ülkeye geçiş yapmasına izin vermek yükümünü altında değildir.

(CFSP) 2021/1966 of 11 November 2021, *OJEU*, L 400/157, madde 1; 2022 yılı için bkz: Council Decision (CFSP) 2022/2186 of 8 November 2022, *OJEU*, L 288/81, madde 1; 2023 yılı için bkz: Council Decision (CFSP) 2023/2488 of 9 November 2023, *OJEU*, L, madde 1.

¹⁸⁹ Sorumluluk Maddeleri, madde 52; Örgütlerin Sorumluluğu Maddeleri, madde 55.

¹⁹⁰ AB Konseyi, Outcome of 3709th Council meeting, 10; Council Decision (CFSP) 2019/1894, para. 1, 2, 5-7.

¹⁹¹ AB Konseyi, Council Decision (CFSP) 2020/275, madde 1, Ek (Annex).

¹⁹² Hüseyin Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap*, 12. Bası (Ankara: Turhan, 2021), 30–32; Gestri, “Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects,” 74.

¹⁹³ Foakes, *The Position of Heads*, 58–59, 117.

AB tarafından alınan seyahat yasağı önlemleri hukuka aykırılık oluşturabilecek durumları öngörerek istisnalarla üye devletlerin mevcut veya muhtemel farklı uluslararası yükümlülüklerinin ihlalinin önüne geçmektedir. Zira farklı nedenlerle seyahat yasakları bir uluslararası yükümlülüğün ihlalinin teşkil edebilir. Üst düzey bir devlet görevlisinin uluslararası toplantılara ve uluslararası örgüt faaliyetlerine katılarak devletini temsil etmek gibi görevlerini yerine getirmesine engel olabilme niteliği bulunan seyahat yasağı önlemi, bilhassa Tutuklama Müzekkeresi Davası'nda geçen "görevini etkili biçimde yerine getirmeye engel olmama" ölçütü uyarınca şekillendirilmektedir¹⁹⁴. Türkiye'ye karşı uygulanan önlemler bakımından istisnalar ilgili kararda uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülük olma niteliği vurgulanarak şöyle sayılmıştır: Eğer ilgili devlet hükûmetlerarası bir uluslararası örgüte veya BM tarafından veya onun himayesinde toplanan bir uluslararası toplantıya veya Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) toplantılarına ev sahipliği yapıyorsa, bağımsızlık ve ayrıcalık tanıyan çok taraflı bir uluslararası anlaşma böyle öngörüyorsa veya Vatikan'a özgü durum böyle gerektiriyorsa¹⁹⁵. Keza yukarıda verilen özel durumlar hariç seyahat etmenin haklı kabul edileceği başka bazı hâller de sayılmıştır. Buna göre, acil insancıl ihtiyaçlardan ve hükûmetlerarası bir toplantıya veya AB tarafından düzenlenen veya desteklenen bir toplantıya veya üye devletin AGİT Başkanlığında söz konusu kısıtlayıcı önlemlerin amaçlarına hizmet edecek siyasi bir diyaloga katılmaktan kaynaklı istisnalar söz konusu olabilecektir¹⁹⁶. Nihayet bir yargısal süreç için gerekli olması kaydıyla istisna tanınması mümkündür¹⁹⁷.

AB'nin bireylere uyguladığı seyahat yasakları DTÖ sistemi içerisinde muhtelif hukukî yükümlülüklerle aykırı olabilir. Bunlar, özellikle GATS ve Hizmet Üretimi Yapan Gerçek Kişilerin Hareketliliği Hakkında Ek'te yer bulan hükümlerden kaynaklanmaktadır. Buna göre, GATS'ta en çok gözetilen ulus kaydını düzenleyen madde 2 uyarınca "diğer bir üyenin benzer hizmetleri ve hizmet sunucularına uygulanandan daha az kayırcı olmayan bir muameleyi, derhal ve şartsız olarak uygular" hükmü seyahat yasağına tâbi kişi bakımından eğer aynı durumda değerlendirilebilecek başka devlet vatandaşlarına serbestlik sağlanıyorsa ihlal edilebilir¹⁹⁸. Aynı andlaşmanın

¹⁹⁴ Ruys, "Immunity, Inviolability and Countermeasures," 697–98.

¹⁹⁵ AB Konseyi, Council Decision 13262/19, madde 1/3-4.

¹⁹⁶ AB Konseyi, Council Decision 13262/19, madde 1/6.

¹⁹⁷ AB Konseyi, Council Decision 13262/19, madde 1/7.

¹⁹⁸ Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law*, 153.

önlemlerin resmî ilanı ve tatbikinde şeffaflık gerektiren madde 3 düzenlemesi de önceki başlıkta da zikredilen gerekçeyle ihlal iddiasıyla ileri sürülebilir.

GATS madde 6'daki "genel uygulamaya ilişkin bütün tedbirlerin mantıklı, objektif ve tarafsız" olması hükmü, aynı şartları taşıyan başka kişilerin önlemlere tâbi olmaması hâlinde; pazara girişe ilişkin madde 16 hükmü ise önlemleri tatbik eden AB üyesi devletin "listesinde belirlenen koşul ve sınırlamalar" dışında kalması hâlinde ihlal edilebilir¹⁹⁹. Nihayet Gerçek Kişilerin Hareketliliği Hakkında Ek'in 4. paragrafında geçen "gerçek kişilerin sınırlara girişi veya sınırlar içinde geçici olarak kalması", "özel taahhüt adı altında herhangi bir üyenin gerçekleşmiş menfaatlerine zarar vermek ve bunları iptal etmek" için kullanması hadisesinin ispatlanabilmesi hâlinde aykırılık söz konusu olacaktır²⁰⁰.

Önceki başlıkta olduğu gibi burada geçen ihlal ihtimalleri de ilgili Türk görevlilerin AB önlemlerinden etkilenen herhangi bir ticari faaliyeti tespit edilemediği için kurgusal kalmaktadır. Buna rağmen herhangi bir aykırılığın tespiti durumunda önceki başlıkta incelenen finansman yasağı ve karşı önlemler ilişkisine dair açıklamalar burada da geçerli olacaktır.

SONUÇ

Türkiye'nin 2019 yılında Doğu Akdeniz'de gerçekleştirdiği hidrokarbon arama ve sondaj faaliyetleri nedeniyle AB tarafından uygulanan önlemlerin değerlendirildiği bu çalışma, bir uluslararası örgütün üyesi olmayan bir devlete karşı aldığı önlemlerin genel uluslararası hukuk bakımından nitelendirilmesine ve değerlendirilmesine örnek olarak işlenmiştir. Buna göre AB önlemleri üyelik ilişkisinin bulunmaması nedeniyle uluslararası hukuk bakımından dar anlamda yaptırım niteliğini haiz değildir.

Türkiye'nin AB üyeliğine aday devlet statüsü, katılım müzakereleri bağlamında, yürürlüğe girmeden önce andlaşmanın konu ve amacını ortadan kaldırmama yükümlülüğü açısından değerlendirilmiştir. Gerçekleşen olayların geniş bir yorumla ancak iyiniyet bağlamında tartışılabilecek böyle bir yükümlülüğe aykırılık eşliğine ulaşmadığı ifade edilmiştir.

¹⁹⁹ Stoll et al., "Extraterritorial Sanctions on Trade," 56; Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law*, 153–54.

²⁰⁰ Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law*, 153–54.

AB önlemlerinin ilk grubu olan genel nitelikli önlemler birer misilleme örneği olmaktadır. Kapsamlı Hava Taşımacılık Anlaşması müzakerelerinin askıya alınması bir andlaşmaya taraf olmak ve bunun için müzakere yürütmek gibi genel bir yükümlülüğün bulunmaması nedeniyle hukuka aykırı değildir. Keza Ankara Anlaşması'nda bir yükümlülük tespit edilememesi ve aksine kararı mümkün kılan düzenlemenin varlığı dikkate alındığında, Ortaklık Konseyinin toplanmaması kararı da hukuka aykırı görünmemektedir. Nihayet AB tarafından verilen yardımların azaltılması kararı, örgütün yetkisi dahilinde görünmekte ve ilgili uluslararası andlaşmaya aykırılık teşkil etmemektedir. Böylece sayılan bu önlemlerin tamamı AB'nin "herhangi bir hukuki yükümlülüğüne aykırı düşmeyen fakat dostane olmayan" eylemleri olarak, misilleme niteliği taşımaktadır.

AB'nin Türkiye karşı aldığı önlemlerinin ikinci grubu olan hedeflenmiş önlemlerde ise belirlenen iki Türk devlet görevlisinin mal varlığı dondurulmuş, bu kişilere finansman ve seyahat yasağı getirilmiştir. Hedeflenmiş önlemler bakımından, ilkin, ilgili Türk devlet görevlilerinin uluslararası bağışıklık ve dokunulmazlıklardan faydalanıp faydalanamayacağı araştırılmıştır. Yürürlükteki uluslararası andlaşmalar ve teamül hukuku bakımından sayılan kişilerin bağışıklık ve dokunulmazlığı haiz kişiler arasında olmadıkları tespit edilmiştir. İkinci olarak, uluslararası bağışıklık kuralları bakımından önlemlerin yargısal karakteri olmamasına dikkat çekilmiş ve bu anlamda da söz konusu hedeflenmiş önlemlerin hukuka aykırı olmadıkları anlaşılmıştır.

Hedeflenmiş önlemlerin uluslararası hukuka aykırı olabileceği ihtimaller arasında DTÖ andlaşmaları örnek hükümlerle birlikte verilmiştir. Her ne kadar spekülatif olsa da DTÖ düzenlemelerine aykırılık durumunda AB'nin malvarlığını dondurma ve finansman önlemleri ayrıca bir incelemeyi gerekli kılmaktadır. Burada özellikle söz konusu önlemleri hukuka uygun hâle getirebilecek karşı önlemler kategorisi üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. AB önlemleri, niteliksel yönüyle müşterek karşı önlemler olarak veya uluslararası örgütlerin üyesi yararına önlem alabilme yetkisi bakımından gerekçelendirilebilir. Seyahat yasağı bakımından ise getirilen istisnalarla hukuka aykırılığı önleme amacı güdüldüğü ve yine bazı DTÖ yükümlülükleri bakımından hukuka aykırılık ihtimallerinin olabileceği görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abi-Saab, Georges. "The Concept of Sanction in International Law." In *United Nations Sanctions and International Law*, edited by Vera Gowlland-Debbas, 29–43. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- Akkutay, Berat Lale. "Birleşmiş Milletler Andlaşması Çerçevesinde Ekonomik Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi." *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 26, no. 11 (2014): 411–46.
- . "Devletin Jus Cogens Normlara Aykırı Fiillerinden Dolayı Hukuki Yargı Bağışıklığı." *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 113 (2014): 99–125.
- . *Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, Objektif Rejim Yaratan Andlaşma Teorisi ve Erga Omnes Yükümlülüklerin Andlaşmalarla İlişkisi Çerçevesinde Uluslararası Andlaşmaların Üçüncü Devletlere Etkisi*, Ankara: Adalet, 2020.
- Alanur, Nesrin Dabanlıoğlu. *Uluslararası Hukukta Devlet Başkanlarının Yargı Bağışıklığı ve Cezai Sorumluluğu*, Ankara: Adalet, 2023.
- Albayrak, Gökhan. "Uluslararası Hukukta Küresel Anayasacılık Tartışması." *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 113, no. 1 (2014): 19–40.
- Alland, Denis. "Countermeasures of General Interest." *European Journal of International Law* 13 (2002): 1221–39.
- . "The Definition of Countermeasures." In *The Law of International Responsibility*, edited by James Crawford, Alain Pellet, Olleson Simon, and Parlett Kate, 1127–37. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Altınır Coşkun, Sümeyra. *Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Akıllı Yaptırım Kararları ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Aslan, Rıza. "Türkiye-Avrupa Birliği: Sancılı Gelişen İlişki." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 55, no. 03 (2000): 9–28.
- Ata Dağıstanlı, Esra. *Uluslararası Hukukta Diplomatik Dokunulmazlık ve Ayrıcalıklar*. Ankara: Yetkin, 2022.
- Aybay, Rona. "Yargıtay İçtihatlarına Göre Yabancı Devletin Yargı Bağışıklığı." *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 20, no. 72 (2007): 109–20.
- Ayşe Nur Afacan. *Uluslararası Hukukun Emredici Normları*. İstanbul: On İki Levha, 2023.
- Başkaracaoğlu, Elif. "Uluslararası Hukukta 'Jus Cogens' (Emredici Kurallar)." Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

- Bayıllıoğlu, Uğur. “Uluslararası Adalet Divanı’nın Tutuklama Müzekkeresi Davası Hakkındaki Kararına İlişkin Bir Değerlendirme.” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 55, no. 2 (2006): 27–63.
- Baykal, Sanem. “AB Hukukunun Temel İlkeleri Çerçevesinde AB’ye Katılım ve Türkiye’nin Müzakere Çerçeve Belgesinde Yer Alan Esaslar.” *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 12, no. 1 (2013): 1–30.
- Baykal, Sanem, İlke Göçmen. *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2016.
- Bogdanova, Iryna. *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*. Leiden: Brill Nijhoff, 2022.
- Christopher C, Joyner. “Coercion.” In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2006. <http://opil.ouplaw.com>.
- Craven, Matthew. “The Ends of Consent.” In *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, edited by Dino Kritsiotis and Michael J. Bowman, 103–35. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Crawford, James. *Brownlie’s Principles of Public International Law*. Ninth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- . *State Responsibility: The General Part*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Dawidowicz, Martin. *Third-Party Countermeasures in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Devlet Planlama Teşkilatı, ed. *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964-2000*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No. DPT: 2596. c. 1. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001.
- , ed. *Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964-2000*. c. 2. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001.
- Dopagne, Frederic. “Sanctions and Countermeasures by International Organizations.” In *International Organizations and the Idea of Autonomy*, edited by Richard Collins and Nigel D White, 178–95. Londra: Routledge, 2011.
- Dörr, Oliver. “Article 18.” In *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, edited by Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, Second., 243–60. Berlin: Springer, 2018.
- Dupont, Pierre-Emmanuel. “Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran.” *Journal of Conflict and Security Law* 17, no. 3 (2012): 301–36.

- Erçakıca, Mustafa. "Doğu Akdeniz'de Yaşanan Güncel Gelişmelerin Kıbrıs Sorunu ve Uluslararası Deniz Hukuku Çerçevesinde Değerlendirilmesi." *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16, no. 1 (2021): 301–34.
- Erdem, Merve. "Devletin Jus Cogens Kurallara Aykırı Faaliyetleri Kapsamında Yargı Bağımsızlığı." Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- Ergüven, Nasıh Sarp. "Uluslararası Hukukta Diplomatik Ayrıcalıklar." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- Erkiner, Hakan Hakkı. *Devletin Haksız Fiilden Kaynaklanan Uluslararası Sorumluluğu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.
- Erson Asar, Bilge. *Yabancı Devletlerdeki Yargılamalar Açısından Uluslararası Hukukta Devlet Görevlilerinin Yargı Bağımsızlığı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.
- Ertuğrul, Ümmühan Elçin. *Uluslararası Hukukun Emredici Normlarından Doğan Yükümlülüklerin Ciddi İhlallerinden Devletin Sorumluluğu*. Ankara: Yetkin, 2012.
- Fassbender, Bardo. "The United Nations Charter as Constitution of the International Community." *Columbia Journal of Transnational Law* 36, no. 3 (1998): 529–619.
- Foakes, Joanne. *The Position of Heads of State and Senior Officials in International Law*. Oxford International Law Library. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Fox, Hazel. "Privileges and Immunities of the State, The Head of State, State Officials, and State Agencies." In *Satow's Diplomatic Practice*, edited by Ivor Roberts, 7th Edition., 1999–221. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Fox, Hazel, and Philippa Webb. *The Law of State Immunity*. Third Edition. Oxford International Law Library. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Gazzini, Tarcisio. "The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice." In *Les Sanctions Économiques En Droit International / Economic Sanctions in International Law*, edited by L.A. Sicilianos and LP Forlati, 279–308. Leiden: Brill, 2004.
- Gestri, Marco. "Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects." In *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, edited by Natalino Ronzitti, 70–102. Leiden: Brill Nijhoff, 2016.
- Giegerich, Thomas. "Retorsion." In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2011. <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>.

- Giunelli, Francesco, Fabian Hoffmann, and Anna Książczaková. "The When, What, Where and Why of European Union Sanctions." *European Security* 30, no. 1 (2021): 1–23.
- Göçmen, İlke. "Avrupa Birliği'nin Hedefli Yaptırımları: Temel Hakların Korunması Temelinde Bir Değerlendirme." *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 16, no. 63 (2019): 119–37.
- . *Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri: Hukuki Boyut*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2022.
- Gündüz, Aslan. *Milletlerarası Hukuk*. Edited by Reşat Volkan Günel. 7. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2014.
- Guzman, Andrew T. "Against Consent." *Virginia Journal of International Law* 52, no. 4 (2012): 747–90.
- Halatçı Ulusoy, Ülkü. *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2014.
- Hillgruber, Christian. "The Right of Third States to Take Countermeasures." In *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, edited by Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, 265–93. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Katselli Proukaki, Elena. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*. Londra: Routledge, 2010.
- Kaya, Gülsüm. *Uluslararası Hukukta Kişilik*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Kaya, İbrahim. *Uluslararası Hukukta Temel Belgeler*. 4. Baskı. Ankara: Seçkin, 2020.
- Keskin, Ali Cenk. "Uluslararası Hukukta Ekonomik Yaptırımların Hukuka Uygunluğu ve Etkinliği Sorunu." *Public and Private International Law Bulletin* 43, no. 1 (2023): 139–76.
- Koskenniemi, Martti. "Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?" *British Yearbook of International Law* 72, no. 1 (2002): 337–56.
- Meray, Seha L. "Diplomasi Temsilcilerinin Hukuki Statüsü." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 11, no. 03 (1956): 79–117.
- O'Connell, Mary Ellen. "Controlling Countermeasures." In *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, edited by Maurizio Ragazzi, 49–62. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

- Özman, M. Aydoğan. “Devletler Hukukunda Müeyyide.” Yayınlanmamış Doçentlik Eseri, Ankara Üniversitesi, 1974.
- Palchetti, Paolo. “Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations.” In *The European Union as an Actor in International Relations*, edited by Enzo Cannizzaro, 219–30. The Hague: Kluwer, 2002.
- Partsch, Karl Josef. “Retorsion.” In *Encyclopedia of Public International Law*, edited by Rudolf Bernhardt, 9:335–37. Amsterdam: North-Holland, 1982.
- Pazarcı, Hüseyin. *Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap*. 12. Bası. Ankara: Turhan, 2021.
- . *Uluslararası Hukuk Dersleri: 3. Kitap*. 6. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Pellet, Alain, and Alina Miron. “Sanctions.” In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2013. <http://opil.ouplaw.com/home/epil>.
- Pirim, Zeynep Ceren. “Uluslararası Sorumluluk Hukukunda Devletlerin Ağırlaştırılmış Sorumluluğu: Kuramsal Bir Değerlendirme.” *Public and Private International Law Bulletin* 32, no. 2 (2012): 147–82.
- Reçber, Kamuran. *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*. 3. Baskı. Bursa: Dora, 2018.
- . *Diploması ve Konsolosluk Hukuku*. Bursa: Dora Yayınları, 2011.
- . “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 56, no. 04 (2001): 141–62.
- . *Uluslararası Hukuk*. 4. Baskı. Bursa: Dora Yayınları, 2020.
- Rogoff, Martin A. “The Obligation to Negotiate in International Law: Rules and Realities.” *Michigan Journal of International Law* 16, no. 1 (1994): 141–85.
- Ruys, Tom. “Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions.” In *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, edited by Tom Ruys, Nicolas Angelet, and Luca Ferro, 670–710. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- . “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework.” In *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, edited by Larissa van den Herik, 19–51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Sak, Yıldırım. *Devletin Yargı Bağımsızlığı ve Temel Hakların Korunması*. Ankara: Seçkin, 2015.

- Sarooshi, Dan. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Sicilianos, Linos-Alexandre. "Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community." In *The Law of International Responsibility*, edited by James Crawford, Alain Pellet, Simon Olleson, and Kate Parlett, 1138–49. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Şimşek, Galip Engin. "Uluslararası Hukuk Açısından Ekonomik Yaptırımlar ve ABD'nin Tek Taraflı Yaptırımlarının Kısa Bir Değerlendirilmesi." *İstanbul Hukuk Mecmuası* 78, no. 4 (2021): 2049–78.
- Spagnolo, Andrea. "Entering the Buffer Zone Between Legality and Illegality: EU Autonomous Sanctions Under International Law." In *EU Law Enforcement The Evolution of Sanctioning Powers*, edited by Stefano Montaldo, Francesco Costamagna, and Alberto Miglio, 215–39. Londra: Routledge, 2021.
- Stoll, Tobias, Steven Blockmans, Jan Hagemeyer, Christopher A Hartwell, Henner Gött, Kateryna Karunska, and Andreas Peter Maurer. "Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses." European Parliament Policy Department for External Relations, 2020.
- Sur, Melda. *Uluslararası Hukukun Esasları*. 7. Baskı, İstanbul: Beta, 2013.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. "Avrupa Birliği ve Üyelik Sürecimiz." T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2023.
- Thouvenin, Jean-Marc. "Articulating UN Sanctions with Unilateral Restrictive Measures." In *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, 149–64. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.
- Tzanakopoulos, Antonios. "Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility." In *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, edited by Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, 145–61. Lahey: T.M.C. Asser Press, 2015.
- Ünyılmaz, Habip. *Uluslararası Hukukta Uyuşmazlıkların Diplomatik Yollarla Çözümü*. Ankara: Seçkin, 2017.
- . "Uluslararası Hukukun Kuvvet Kullanılmaksızın Cebriliği." Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi, 2022.
- Walter, Christian. "Security Council Control over Regional Action." *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1, no. 1 (January 1, 1997): 129–93.

Watson, James. “The World Trade Organisation and Unilateral Sanctions: Prohibited or Possible?” In *Unilateral Sanctions in International Law*, edited by Surya P Subedi, 185–206. Oxford: Hart Publishing, 2021.

White, Nigel D, and Ademola Abass. “Countermeasures and Sanctions.” In *International Law*, edited by Malcolm D. Evans, Fourth Edition, 537–61. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Yıldırım Mat, Tülay, Miray Azaklı Köse, and Merve İspirli Armağan. “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Doğu Akdeniz Meselesine İlişkin Güncel Siyasi Gelişmeler ve Meselenin Uluslararası Hukuk Boyutu.” *İstanbul Hukuk Mecmuası* 79, no. 3 (2021): 1067–1101.

