

“Tampon Bölge” ve Uluslararası Hukuk

İBRAHİM KAYA

- Tampon bölge ne anlama gelir?
- Uluslararası hukuka göre tampon bölge oluşturulabilir mi?
- Tampon bölge oluşturmak için Güvenlik Konseyi kararı şart mıdır?
- Türkiye tampon bölge oluşturulmasının yararlı olduğunu değerlendirirse nasıl bir yol izlemelidir?

Suriye’deki kriz iç savaşa evrilererek 2011 yılı Mart ayından beri devam ediyor. Birleşmiş Milletler (BM) raporlarına göre çoğu sivil yaklaşık 200 bin kişi hayatını kaybetti, 3 milyondan fazla insan ülke dışına kaçtı ve 6,5 milyon kişi de ülke içinde yerinden edildi.¹

Türkiye de Suriye iç savaşından en çok etkilenen ülkeler arasında. Düşürülen Türk jeti, Reyhanlı saldırısı ve Türkiye’ye düşen havan topları ve seken kurşunlar bir kenara bırakılırsa, ekonomik kayıpların yanında, yetkililerin ifadesine göre, 1,5 milyondan fazla Suriyelinin Türkiye’ye sığınması ülkemizi çok ciddi etkiledi.²

IŞİD’in Irak’ta etkinliğini arttırmasıyla, Suriye’ye ek olarak, benzer bir insan akınının Irak’tan gelmesi de muhtemel gözüküyor. Türkiye 1991’de Kuzey Irak’tan gelen 500 bin civarında mülteciye de sınırlarını açmıştı. IŞİD’e karşı gerçekleşecek bir müdahale sonucu ve iç savaşın seyrine bağlı olarak, daha fazla Suriyelinin sınırlarımıza dayanması sınır ötesinde bir “tampon bölge” oluşturma ihtimalini ortaya çıkarmıştır. Nite-

kim 19-22 Eylül arasındaki üç günlük süre içerisinde Suriye’den ilave 138.212 kişi ülkemize sığınmıştır.³

Uluslararası hukuk devletlerin kendi topraklarında egemen olmaları ilkesine dayanır. Bunun bir yansıması olarak da devletler başka devletlerin ülkesel bütünlüklerine ve siyasi bağımsızlıklarına saygı gösterirler. Diğer devletlerin topraklarına müdahalede bulunmazlar. Diğer devletlerin topraklarına müdahalenin en ağır hali askeri kuvvet kullanmadır ve BM kurucu antlaşmasıyla yasaklanmıştır.⁴ Bunun bir istisnası meşru müdafaa hali iken, diğer istisnası BM Güvenlik Konseyi’nin kuvvet kullanmaya yetki veren bir karar almasıdır.⁵

Tampon bölge oluşturulmasının uluslararası hukuka göre değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Nitekim eğer uluslararası hukuka uygun olmayan bir şekilde tampon bölge oluşturulursa Türkiye uluslararası hukuku ihlal etmiş olabilecektir. Böyle bir durumda hukuken sorumlu olabileceği gibi, siyasi olarak da zor durumda kalabilecektir.

1. Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (OCHA) ve Mülteciler Yüksek Komiserliği verileri (23.9. 2014)

2. Sayı için bkz. Hürriyet, 22.08.2014 ve NTV 22.09.2014.

3. NTV 22.09.2014.

4. BM Antlaşması madde 2(4).

5. BM Antlaşması madde 51 ve 42, sırasıyla.

TERMINOLOJİ

Terminolojik olarak tampon bölge (buffer zone) yerine, güvenli bölge (safe area), güvenlik bölgesi (security area) yada uçuşa yasak bölge (no-fly zone) gibi tabirler de kullanılmaktadır. Uygulamada tampon bölgeler iki ayrı devleti, kimi zaman oluşumu birbirinden ayıran, tarafların girmediği ve çoğu zaman kimsenin bulunmadığı askersizleştirilmiş yerler olarak karşımıza çıkar.

Tampon bölge tabiri zaman zaman argo anlam ifade etmekte ve kullanımı tercih edilmemektedir. Ayrıca İsrail Gazze'nin kara sınırlarında yaklaşık 3km genişliğinde bir tampon bölge ve giriş yasak bölge (no-go zone) ilan etmiş, buraya girişleri yasaklamıştır. İsrail'in tampon bölge olarak adlandırılan uygulaması Gazze'de işlenen insanlığa karşı suçların bir uzantısı olarak da görüldüğünden genellikle bu terim çok tercih edilmemektedir. Güvenlik bölgesi de benzer şekilde bir devletin ilan ettiği ve girilmesi yasak bölgedir. Buraya giren kişiler güvenlik riskiyle karşı karşıya kalacaklardır.

Uçuşa yasak bölgeye sadece bir devletin hava araçları giremez. Devletin bu bölgeye karadan müdahalesi söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla tartışma konusu olan "tampon bölge" uçuşa yasak bölgeden daha fazlasını ifade etmek durumundadır. Her ne kadar Bosna'da BM tarafından ilan edilen güvenli bölge (safe haven) tecrübesi, özellikle Srebrenica'da, çok acı neticelenmiş olsa da belki "güvenli bölge" kullanılabilirken en iyi tabirdir. Bunun sınırlarının ve içeriğinin çok iyi tanımlanmış olması da gerekir

HUKUKİ ALTYAPI

Tampon bölge kurulması hususunu çeşitli alt başlıklar altında ele almak mümkündür.

Güvenlik Konseyi Kararı

Suriye'de iç savaş esnasında rejim güçlerinin kimyasal silahlar kullanmayı da kapsayan uluslararası hukuk ihlalleri karşısında BM veto yetkisi nedeniyle caydırıcı bir karar alamamıştır. IŞİD ile mücadele çerçevesinde BM daha hızlı hareket etmişse de açıkça kuvvet kullanmayı içeren bir Güvenlik Konseyi kararı mevcut değildir. Suriye'yi de kapsayacak IŞİD'e yönelik askeri

harekata izin veren bir Güvenlik Konseyi kararının kabul edilmesi düşük bir olasılıktır. Bu yönde bir kararın çıkması halinde Türkiye bundan istifade ederek sınırın ötesinde bir güvenlik bölgesi oluşturabilecektir. Bu şekilde bir karar çıkmış olsaydı açıkça tampon bölgeye müsaade edilmiş olurdu.

Bununla birlikte üstü kapalı (zımni) bir biçimde daha önceden kabul edilen veya bilahare kabul edilebilecek bir Güvenlik Konseyi kararı üzerine tampon bölgeyi bina edebilmek de mümkün olabilir. Güvenlik Konseyi'nin IŞİD'e yönelik BM Antlaşması 7. Bölüm uyarınca yaptırım kararları almış olması, bu kararlar doğrudan kuvvet kullanmaya müsaade etmiyor olsa bile, bölgedeki durumun uluslararası barış ve güvenliğe, en azından, tehdit oluşturduğunu gösterir.⁶

1991 yılından itibaren Irak'ın kuzey ve güneyinde oluşturulmuş bulunan uçuşa yasak bölgeler BM Güvenlik Konseyi'nin 688 sayılı kararına dayandırılmıştır.⁷ Bu karar doğrudan açıkça kuvvet kullanılmasına müsaade etmemekle birlikte zımni olarak kuvvet kullanılmasına yetki verir biçimde, başka yaklaşımlara da konu olmakla birlikte, değerlendirilebilir. Benzer şekilde Kaddafi rejimine karşı alınan 1973 sayılı karar da, farklı yorumlamalar bulunmasına rağmen, zımni bir kuvvet kullanma kararı olarak mütalaa edilebilir.⁸

Genel Kurul Kararı

BM Antlaşması'na göre uluslararası barış ve güvenlik konuları Güvenlik Konseyi'nin yetkisi içerisindedir. Bununla birlikte Güvenlik Konseyi'nin, özellikle veto yetkisi nedeniyle, karar alamaması durumunda tüm devletlerin temsil edildiği ve en geniş katılımlı organ olan Genel Kurul'un konuyu ele alması söz konusu olabilecektir. Genel Kurul kararları sadece tavsiye mahiyetinde olabilecekse de, burada alınabilecek bir karar dünya kamuoyunun konuya yaklaşımını sergilemesi bakımından önem arz etmektedir.

Nitekim 1950 yılında BM Genel Kurulu "Barış için Birleşme" (Uniting for Peace) başlıklı bir karar ala-

6. Bkz. Security Council Resolution 2170 ve 2178.

7. Security Council Resolution 688.

8. UN Security Council Resolution 1973.

rak Genel Kurul'un barış ve güvenliği sağlama yönünde çağrıda bulunabileceğini göstermektedir.⁹ Özellikle, birçok devletten oluşan bir koalisyonun ortaya çıktığı bir ortamda Genel Kurul'un hem barış ve güvenlik nedeniyle hem de insani saiklerle tampon bölge kararı alabilmesinin mümkün olduğu değerlendirilebilir.

Meşru Müdafaa

Tampon bölge oluşturma yönünde kullanılacak bir başka gerekçe meşru müdafaa argümanı olabilir. Devletlerin meşru müdafaa hakkı BM Antlaşması tarafından açıkça tanınmış ve Antlaşma bunun da ötesine geçerek meşru müdafaa hakkının "doğal" bir hak olarak uluslararası teamül hukukunda mevcut olduğunu teyit etmiştir.¹⁰ Meşru müdafaa halinde kuvvete başvururken, BM gibi, herhangi bir örgüt kararına ihtiyaç olmadığı gibi, veto yetkisi de söz konusu değildir.

BM Antlaşması'nın 51. maddesi meşru müdafanın "silahlı saldırı" halinde mümkün olduğunu ifade etmektedir. Silahlı saldırının içeriği ve zamanlaması ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, meşru müdafanın ön koşulu olan Türkiye'ye yönelik silahlı bir saldırının mevcudiyeti halihazırda söz konusu değildir. Dolayısıyla meşru müdafaa argümanı nispeten Türkiye açısından daha zayıftır.

Bununla birlikte yine 51. madde meşru müdafaa hakkının devletlerce tek başlarına yada başka devletlerle birlikte (kolektif olarak) kullanılabilmesini de belirtmektedir. Irak devleti kendisine IŞİD tarafından silahlı saldırıda bulunulduğunu iddia edebilir. Silahlı saldırının bir devlet tarafından gerçekleştirilme zorunluluğu bulunmamaktadır. Nitekim BM Güvenlik Konseyi 11 Eylül saldırılarının hemen akabinde ABD'nin meşru müdafaa hakkını tanıyan, dolayısıyla silahlı bir saldırının varlığını teyit eden, bir karar almıştır.¹¹ Bu noktadan hareketle Irak'ın kendisine yönelik silahlı bir saldırı olduğu gerekçeyle çağrıda bulunması üzerine, Türkiye dahil diğer

devletlerle birlikte tampon bölge seçeneğini de içerebilecek şekilde meşru müdafaa hakkının toplu olarak kullanılması söz konusu olabilir.

Davet

Irak'taki IŞİD hedeflerini bombalayan devletler, bu eylemlerini Irak devletinin daveti üzerine gerçekleştirdikleri argümanı ile meşrulaştırmaktadırlar. Ancak bu yönde bir istek Suriye devletinden gelmemiştir. Bununla birlikte Suriye'de muhalifler Türkiye dahil birçok devlet ve uluslararası örgüt tarafından Suriye halkının temsilcisi, hatta bazı devletler tarafından "yegane" temsilcisi, olarak tanınmıştır. Bazı uluslararası örgütlerde de Suriye devletinin koltuğu Suriye Ulusal Konseyi (SUK)'ne verilmişti. Her ne kadar SUK ciddi olarak güç erozyonuna uğramışsa da muhaliflerden gelebilecek bir davet tampon bölge oluşturulması için dikkate alınabilir. Muhalifler kavramını daha geniş anlamda alarak SUK içinde yer almayan ancak alanda hakimiyete sahip olan diğer birimleri de, BM Güvenlik Konseyi'nin aleyhine karar aldığı IŞİD hariç, kapsam dahilinde tutmak mümkündür.

Burada ifade edilmesi gereken çok önemli bir husus Suriye'deki durumun uluslararası hukuka göre uluslararası nitelikte olmayan silahlı çatışma, yada daha çok bilinen adıyla iç savaş, olarak adlandırılabilir.¹² İç savaş halinde devlete karşı savaşan taraflar, şartları yerine gelmek kaydıyla, muharip (savaşan) taraf statüsü elde edebilecekler ve uluslararası hukukta, devletler kadar olmasa bile, bir takım hak ve sorumluluklara sahip olabileceklerdir. Özellikle kendi geleceğini tayin (self-determinasyon) hakkı bağlamında, self-determinasyon için mücadele veren bir taraf lehine müdahalede bulunmanın hukukiliği yönünde ciddi görüşler mevcuttur. Sömürge imparatorluklarının dağılması bağlamı dışında insan haklarının çok ciddi ve kitlesel ihlali durumunda self-determinasyon söz konusu olabilecektir.¹³ Suriye'deki mevcut durumun böyle olduğu değerlendirilebilir.

9. Metin için bkz. Kaya, İ., **Uluslararası Hukukta Temel Belgeler**, Seçkin: Ankara, 2013.

10. Madde 51.

11. Security Council Resolution 1368.

12. Kaya, İ., **Suriye'de İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk**, Stratejik Düşünce Enstitüsü, www.sde.org.tr.

13. Acer, Y. ve Kaya, İ., **Uluslararası Hukuk**, 5. Baskı, Seçkin: Ankara, 2014.

Koruma Sorumluluğu ve İnsani Müdahale

İnsani müdahale kavramı özellikle 19. yüzyılda geniş bir uygulama alanı bulmuştur. İnsani müdahalenin ilk yönünü bir devletin yurtdışında bulunan ve zor durumda kalan vatandaşlarını korumak amacıyla müdahalede bulunması oluşturur. İkinci yön ise devletin kendi vatandaşları olmasalar bile, insanların çok ciddi insan hakları ihlallerine uğradığı durumlarda üçüncü devletlerin müdahalede bulunma hakkını ifade eder. Devletler genellikle insani müdahaleye kendilerine etnik, ırki ve dinsel yönlerden yakın hissettikleri azınlıkları koruma adına başvurmuşlardır. Birçok durumda insani müdahale kötüye kullanılmış, güçlü devletler diğerlerini baskı altına alarak onların toprak bütünlüğünü ihlal etmişlerdir. Bu yüzden Osmanlı Devleti 19. yüzyılda batılı devletler tarafından mağduriyete uğratılmıştır. BM Antlaşması'nın kabulü ve orada devletlerin toprak bütünlükleri ile siyasal bağımsızlıklarına vurgu yapılarak bunlara karşı kuvvet kullanımının yasaklanması insani müdahaleye başvurulmasını çok zorlaştırmış, BM döneminde insani müdahale ancak sınırlı olarak uygulanma alanı bulmuş ve sürekli eleştirilmiştir.

1990'lı yıllarda Bosna-Hersek'te ve Ruanda'da yaşanan soykırım başta olmak üzere insan haklarının en ağır ihlalleri karşısında, Soğuk Savaş'ın da sona ermesiyle birlikte insani amaçlarla müdahale konusu tekrar gündeme gelmiştir. Nitekim bu dönemde yüzbinlerce insanın vahşice öldürülmesi ve dünyanın sessiz kalması uluslararası sisteme ve özellikle de BM'ye ciddi eleştiri yöneltilmesine yol açmıştır. 1999 yılında Kosova'da yaşanan insanlık dramı üzerine BM Güvenlik Konseyi'nin yeniden sessiz kalmasına bu sefer birçok devlet BM dışında çözüm geliştirmeye çalışmıştır. NATO çatısı altında askeri operasyon gerçekleştirilmiş, ardından BM kararıyla Kosova'da geçici bir yönetim kurulmuştur.

İnsani amaçlarla müdahale 2001 yılında "Koruma Sorumluluğu" (Responsibility to Protect- R2P) olarak kavramsallaştırılmıştır.¹⁴ Buna göre bir devletteki kişilerin insan haklarından öncelikle o devlet sorumludur.

Devletin bu sorumluluğunu kasdi olarak bizzat kendisinin ihlal ettiği, yada istese bile bunu yerine getiremediği durumlarda sorumluluk uluslararası topluma aittir. Uluslararası toplumun birer parçası olarak diğer devletler, öncelikle BM çatısı altında, bu sorumluluğu yerine getirmek durumundadırlar. BM'nin etkisiz kalması halinde devletlerin birlikte insani müdahalede bulunabilecekleri de koruma sorumluluğuna göre, tartışmalı da olsa, mümkün olabilecektir.

Kosova hareketi, 1991'de Irak'ta oluşturulan uçuruya yasak bölgelerin insani müdahale bağlamında devamı olarak görülebilecek ve 2011'de gerçekleşen Libya hareketi de bu zincire eklenmiş olarak değerlendirilebilecektir. Hatta Libya'da henüz ihlaller katliam boyutuna ulaşmadan, ancak Bingazi'de katliam gerçekleşeceğine dair ciddi kanıtların bulunduğu bir ortamda, NATO hava operasyonları gerçekleştirilmiştir. BM kararı insani yardıma imkan verir, ancak kuvvet kullanmaya müsaade etmez bir biçimde yorumlanmış ve buna rağmen hava hareketine girilmiştir.

Uluslararası hukukun yasakladığı, başka devletlerin ülkesel bütünlüğü ve siyasal bağımsızlığına karşı kuvvet kullanmadır. Zaten Suriye rejiminin denetiminde olmayan, ülkenin kuzeyindeki çok sınırlı bir bölgede geçici bir tampon bölgenin oluşturulması kaçınılmaz olarak bu yasağı ihlal etmeyebilir. Özellikle bu bölgede iç savaştan çok büyük zararlar gören sivil insanlara yönelik yardım ulaştırılmasına imkan tanıyan bir güvenli bölge oluşturulması kuvvet kullanma yasağı kapsamında değerlendirilmeyebilir. Nitekim Türkiye'nin amacının Suriye'nin toprak bütünlüğü ve siyasal bağımsızlığına zarar vermek için böyle bir yola başvurmak olmadığı açıktır. Çünkü iç savaştan yaklaşık dört yıl sonra ve 1,5 milyondan fazla Suriyelinin Türkiye'ye gelmesi üzerine güvenli bölge ihtimali bir gereklilik olarak gündeme gelmektedir.

Ayrıca BM Güvenlik Konseyi insani yardım ulaştırılabilmesi için bazı kararlar almış, başka BM birimleri hem insani yardım gerekliliği hem de insan hakları ihlalleri bağlamında önemli raporlar yayınlamışlardır.¹⁵

14. Bkz. **The Responsibility to Protect**, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.

15. Bkz. dipnot 1, 6 ve Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic www.ohchr.org.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Hukukilik tartışması tampon bölgenin yerindeliği anlamına gelmemelidir. Nihayetinde, eldeki veriler ışığında tampon bölge oluşturulup oluşturulmayacağına siyasi otorite karar verecektir. Ancak oluşturulmasına karar verilmesi halinde hukuka uygunluk da gerekecektir. Tampon bölge oluşturulmasına karar verilmesi halinde şu hususlara dikkat edilmesinin yerinde olduğu değerlendirilebilir:

- Kullanılacak terminolojiye dikkat edilmeli, tampon bölge yerine "güvenli bölge" tabiri tercih edilmelidir.
- Uluslararası hukuk bu tür bölgelerin kurulmasına cevaz verebilmektedir.
- Tercihen bir BM kararının bu yönde alınmasının sağlanılmasına çalışılmalı, Güvenlik Konseyi kararının alınmadığı durumlarda konu Genel Kurul gündemine getirilmelidir.
- Başka devletlerle birlikte (koalisyon olarak) hareket edilmesi bu konuda BM kararı çıkarılmasını kolaylaştıracaktır.
- BM kararı alınmadığı bir durumda bile müşterek hareket eden devletlerin böyle bir bölge oluşturul-

ması hususunda bir deklarasyon yayınlamalarının tercih edilirliliği değerlendirilmektedir.

- Diğer devletlerle birlikte karar alınmasının tercih edilirliliği, Türkiye'nin tek başına bir güvenli bölge oluşturması olasılığının hukukiliğini dışlamaz.
- Ülkesinde 1,5 milyondan fazla Suriyeli bulunan Türkiye'nin bu sayının çok daha artmasını önleyebilmek amacıyla ve oradaki insanlara insani amaçlarla yardımda bulunabilmesinin sağlanması için güvenli bölge oluşturması Suriye'nin toprak bütünlüğü ve siyasi bağımsızlığına karşı kuvvet kullanma olarak değerlendirilemez.
- Mümkün olduğunca yerel oluşumlar, diğer devletler ve uluslararası örgütler güvenli bölgenin yerinin ve büyüklüğünün saptanması ve oraya insani yardım ulaştırılmasına dahil edilmelidir. Uluslararası Göç Örgütü ve BMMYK bu bağlamda ilk akla gelenlerdendir.
- Kurulacak bölgenin hizmet edeceği amaç çok iyi izah edilmelidir. Bu bölgeden, bölgeyi oluşturan ve burada yetki uygulayan devlet ve devletlerin sorumlu olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | Ankara
Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya
06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312.551 21 00 | Faks: +90 312.551 21 90

SETA | İstanbul
Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı
No: 41-43 Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 315 11 00 | Faks: +90 212 315 11 11

SETA | Washington D.C.
1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite
1106 Washington, D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

SETA | Kahire
21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen
Flat No 19 Kahire MISIR
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985