

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ ve TÜRKİYE’NİN EKONOMİK
YAPTIRIMLARININ HUKUKİ BOYUTU

Bayram Enes TANKIR

Danışman
Doç. Dr. Ali Gümrah TOKER

İZMİR – 2022

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Ekonomik Yaptırımlarının Hukuki Boyutu” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../2022

Bayram Enes TANKIR

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Ekonomik Yaptırımlarının Hukuki Boyutu

Bayram Enes TANKIR

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Hukuku Yüksek Lisans Programı

Ekonomik yaptırımlar, tarihten günümüze devletlerin hedefindeki sorunların çözümüne yönelik uyguladıkları caydırıcı yöntemlerden biri olmuştur. Söz konusu sorunlar politik meselelerden terörizme kadar çeşitlenebilmektedir. Ekonomik yaptırımların dünya çapında dikkate alınabilmesi için ise bunları uygulayan aktörün küresel ve güçlü bir ekonomiye sahip olması önemlidir. Bu noktada temelleri esasen ekonomik prensiplere dayanan Avrupa Birliği'nin uygulamakta olduğu özerk ve Birleşmiş Milletler ekonomik yaptırımlarının “Hukukun Üstünlüğü” ilkesinden hareketle incelenmesi önem arz etmektedir. Çalışmamızın ilk iki bölümünde yer alan bu inceleme, AB andlaşmaları ve AB mahkemelerinin kararları üzerinden yapılmıştır.

Çalışmamızın üçüncü kısmında ise ülkemizde çeşitli kanunlara ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararlarına dayanılarak özellikle terörizmin finansmanına yönelik uygulanan tedbirler ekonomik yaptırımlar olarak ele alınmıştır. Bu ekonomik yaptırımlar ise ağırlıklı olarak idare ve ceza hukuku üzerinden incelenmiştir. Son olarak ise AB ve ülkemizdeki uygulamalara dair karşılaştırılmalara ve önerilere yer verilerek çalışma sonlandırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Ekonomik Yaptırımlar, Kısıtlayıcı Tedbirler, Terörizmin Finansmanı, Mal Varlığının Dondurulması.

ABSTRACT

Master's Thesis

Legal Dimension of European Union and Turkey's Economic Sanctions

Bayram Enes TANKIR

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law

European Union Law Master's Program

Economic sanctions have been one of the deterrent methods applied by states to solve the problems they target. The problems in question can vary from political issues to terrorism. In order for economic sanctions to be taken into account worldwide, it is important that the actor who implements them has a global and strong economy. At this point, it is important to examine the autonomous and United Nations economic sanctions implemented by the European Union, whose foundations are essentially based on economic principles, in terms of the "Rule of Law" principle. This examining, which is included in the first two parts of our study, is based on the EU treaties and the decisions of the EU courts.

In the third part of our study, based on various laws and United Nations Security Council resolutions, the measures implemented in our country, especially for the financing of terrorism, are considered as economic sanctions. These economic sanctions have been examined mainly through administrative and criminal law. Finally, the study was concluded by giving comparisons and recommendations regarding the practices in the EU and in our country.

Keywords: European Union, Economic Sanctions, United Nations, Restrictive Measures, Terrorism Financing, Asset Freeze.

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’NİN EKONOMİK YAPTIRIMLARININ HUKUKİ BOYUTU

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN EKONOMİK YAPTIRIMLARI

I. YAPTIRIM KAVRAMI	3
II. YAPTIRIMLARIN TARİHİ GELİŞİMİ	4
III. YAPTIRIMLARIN AMAÇLARI	7
IV. YAPTIRIM TİPLERİ	8
A. Ticari Yaptırımlar	8
B. Finansal Yaptırımlar	10
C. Akıllı Yaptırımlar (Hedefli Yaptırımlar)	11
V. BİRİNCİL VE İKİNCİL YAPTIRIMLAR	12
VI. KARA LİSTELER	14
VII. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER GÜVENLİK KONSEYİ YAPTIRIMLARI	15
A. Yaptırım Kararlarının Uygulanması	17
B. Yaptırımların Son Bulması	19
VIII. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KISITLAYICI TEDBİRLER	20
A. Yetki Durumu	23

B. Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Andlaşma’nın 215. Maddesi	26
C. Kısıtlayıcı Tedbir Kararlarının Alınması	27
D. Kısıtlayıcı Tedbirlerin Sona Ermesi	30
E. Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Andlaşma’nın 215. ve 75. Maddesinin Karşılaştırılması	31
IX. YAPTIRIMLARA UYUM	36
X. ULUSLARARASI ANDLAşMALARLA İLİşKİ	37
XI. ÖNLEME TŰZŰKLERİ (<i>BLOCKING STATUTES</i>)	42

İKİNCİ BÖLŰM

MAHKEME KARARLARINDA AVRUPA BİRLİĞİ YAPTIRIMLARININ HUKUKİ BOYUTU

I. GENEL BAKIş	45
II. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANI (ABAD)	46
A. Yargısal Denetim Yetkisi	48
B. Avrupa Birliđi Nezdinde GörŰlen Yasin El-Kadı Davası	52
C. Çıkarımlar	56
III. YARGILAMADA ESAS ALINAN ÖLÇŰTLER	58
A. Genel Olarak	58
B. İspat YŰkŰ	59
C. İspat ÖlçŰtŰ	61
IV. KISITLAYICI TEDBİRLERDEN DOĞAN SORUMLULUK	67
V. ÖNLEYİCİ TŰZŰKLERE YARGISAL BAKIř	73

ŰÇŰNCŰ BÖLŰM

TŰRKİYE’DE EKONOMİK YAPTIRIMLAR

I. GENEL OLARAK	79
II. MALİ SUÇLARI ARAşTIRMA KURULU (MASAK) VE MEVZUATI	80
III. MAL VARLIĞININ DONDURULMASI TEDBİRİ	84
IV. MAL VARLIĐININ DONDURULMASI TEDBİRİNİN TŰRLERİ	85

A. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararları Doğrultusunda Uygulanan Mal varlığının Dondurulması Tedbiri	86
B. Türkiye’de Görülen Yasin El-Kadı Davası	87
C. İç Dondurma Tedbiri	90
1. İdare Hukuku Bakımından	91
2. Makul Sebep	97
D. Yabancı Devlet Talepleri Doğrultusunda Alınan Mal varlığının Dondurulması Tedbiri	99
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	108

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Andlaşması
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABİHA	Avrupa Birliğinin İşleyişı Hakkında Andlaşma
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
BMGK	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi
BMI	Bank Melli Iran
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
FATF	Financial Action Task Force (Mali Eylem Görev Gücü)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
İŞİD	Irak ve Şam İslam Devleti
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Kapsamlı Ortak Eylem Planı)
MASAK	Mali Suçları Araştırma Kurulu
MİB	Mali İstihbarat Birimi
MÖ	Milattan Önce
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OFAC	Office of Foreign Assets Control (Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi)
OTP	Ortak Ticaret Politikası
pr.	Paragraf
PVSK	Polis Vazife ve Salâhiyeti Kanunu
RELEX	Working Party of Foreign Relations Counsellors (Dış İlişkiler Danışmanları Çalışma Grubu)

s.	Sayfa Numarası
SDN	Specially Designated Nationals (Özel Belirlenmiş Uyraklı ve Engelli Kişiler)
ss.	Sayfadan Sayfaya
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TD	Telekom Deutschland
USD	United States Dollar (Amerikan doları)



GİRİŞ

Gelişen teknoloji, değişen ideolojiler ve nihayetinde artan insan ihtiyaçları, küçülen dünyadaki devletlerin arasındaki ekonomik ve politik ilişkileri daha karmaşık hale getirmiştir. Diğer yandan insanoğlunun askeri alanda geliştirdiği teknolojinin ölümcüllüğü ve yaygınlığı bütün dünyayı kanımızca bir açmazın içinde bırakmaktadır. 2022 yılında olmamıza rağmen hâlen savaşların patlak verebilmesinin yanı sıra küresel boyutlara ulaşan terörizmin de tam olarak engellenemediği ortadadır. Bütün bunlar karşısında ise küresel ekonomide güçlü devletlerin ve AB'nin, ekonomilerini ve finansal sistemlerini "yaptırımlar" aracılığı ile birer "silaha" dönüştürdüğü görülmektedir. Yaptırımlar tek taraflı olarak sadece bir devlet tarafından uygulanabildiği gibi özellikle terörizmin finansmanı ile mücadele kapsamında BM tarafından da uygulanabilmektedir. Ekonomik ve finansal yaptırımların sebep olduğu yıkıcı boyuta gelebilen etkiler, devletler ve bireyler tarafından net bir şekilde hissedilebilmektedir. Bu doğrultuda liderlerin dış politika müzakerelerine, savaş gemilerinden ve korsanlardan kaçan ticaret gemilerine, bankalar nezdinde dondurulan hesaplara ve uluslararası gözetimleri atlatan güçlü oluşumlara küresel boyutta şahit olmaktadır.

Temel gelişimi ortak bir pazarın sağlanmasına dayanan AB'nin güncel güvenlik politikaları ve araçları düşünüldüğünde, ekonomik ve finansal yaptırımların önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Kuruluşundan bu yana kendine ait bir orduya sahip olamayan AB'nin odağı, Soğuk Savaş döneminde batı tarafından tek tehdit olarak görülen SSCB idi. Soğuk Savaş'ın sonunda SSCB'nin dağılmasından sonra kendi sınırları içinde de mevcudiyet gösteren terör örgütlerine, sınırlarının ötesinde gerçekleştirilen nükleer faaliyetlere ve iç savaşırlara odaklandı. Her ne kadar bu olaylar AB'nin sınırlarının ötesinde gerçekleşse de coğrafi açıdan bunlara ABD kadar uzak olmadığı için AB, meydana gelen sonuçlardan daha ağır şekilde etkilenmektedir. Dolayısıyla bunlara kayıtsız kalamayan AB tarafından ODGP çerçevesinde çeşitli hedeflere yönelik detaylı ekonomik ve finansal yaptırımlar uygulanmaya başlanmıştır. Ancak olumsuz etkileri dünyanın her yerinde ortaya çıkabilen bu yaptırımların hukuki nitelikleri konusunda net bir tanımlama yapılamamakta ve bunların yargısal denetimleri zor ve bazen imkânsız olabilmektedir.

AB'nin yaptırımları her ne kadar üye devletler dışındaki devletleri hukuki anlamda bağlamasa da AB ile iş ilişkisi olan ekonomik ve finansal aktörler için bu yaptırımlara uyum önem arz etmektedir. Yaptırım kararlarına uyulmaması para cezalarını tetikleyebilmekte ve hatta finansal sistemlerden dışlanmak gibi olumsuz sonuçlara sebep olabilmektedir.

Dünyanın en çok sayıda yaptırım uygulayan ülkesi olan ABD'deki durumla karşılaştırıldığında AB'de, hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde ve AB andlaşmalarının imkân tanıdığı ölçüde, yaptırımların yargısal denetimi ve hukuki niteliği konusunda ABAD tarafından önemli kararlar verildiği görülmektedir. Bu kararlar verilirken gerek mali istihbarata dair teknik hususlar gözetilmekte gerekse önemli hukuk ihlallerini önleyebilecek yeni ölçütler oluşturulmaktadır. Bu çalışmanın ilk bölümünde AB'nin yaptırım kararlarının hukuki dayanakları, kapsamı, nasıl alındığı ve uygulandığı ele alınacaktır. İkinci bölümünde ise ilgili ABAD kararları ve AB andlaşmaları; uluslararası hukuk, AB hukuku, idare hukuku ve usul hukuku bağlamında ele alınacak ve uygulamaya dayalı olarak yorumlanacaktır. Nihayetinde üçüncü bölümde ise, Türkiye'nin daha dar konular kapsamında mal varlığının dondurulması şeklinde uygulamakta olduğu yaptırımların hukuki nitelikleri, bu yaptırım kararlarının alınmasında ağırlıklı olarak idari süreçler yer aldığı için idare ve ceza hukuku bağlamında ele alınacaktır. Aynı zamanda BMGK kararlarının ülkemizde nasıl uygulandığına ilişkin gelişmelere ve mevcut duruma yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN EKONOMİK YAPTIRIMLARI

I. YAPTIRIM KAVRAMI

Yaptırımlar, uluslararası ilişkilerde en sık kullanılan dış politika araçlarından birini oluşturmaktadır. Yaptırım kavramı üzerinde genel olarak kabul edilen bir tanım yoktur. Hukuk alanında hapis ve para cezası gibi müeyyideler için kullanılsa da burada çalışmamıza konu olan yaptırım kavramı, uluslararası ilişkiler bağlamında, ekonomik ve finansal boyutları başta olmak üzere ticaret yasakları, malvarlıklarının dondurulması ve seyahat kısıtlamaları vs. uygulamalarını kapsayan geniş bir kavram olacaktır.

Yaptırım kavramının tek bir tanımının yapılması mümkün olmadığı için birçok yaklaşımdan kaynaklı tanımının ele alınması gerekecektir. Hukuki anlamda yaptırım, yasal bir normun ihlâline karşılık verilen cevaptır¹. Uluslararası hukuk bakımından ise yaptırım bir devletin, uluslararası hukuka aykırı olduğu ileri sürülen davranışına karşılık olarak, tek başına veya diğer devletlerle birlikte hareket eden devletin/devletlerin aldığı önlemler olarak tanımlanır². Dolayısıyla burada uygulanan yaptırım, uluslararası bir normun ihlâlini varsayar. Yaptırım kavramına ilişkin bir başka tanım ise, uluslararası hukuka aykırı bir davranışa yönelik bu konuda yetkilendirilmiş bir örgüt veya topluluk (BM ve AB gibi) tarafından alınan önlemler şeklinde yapılabilir³. Genel olarak bu tanımları tek çatı altında birleştirecek bir tanım yapılacak olursa yaptırımlar, yasal sistem tarafından yönetilen toplum veya topluluk adına hareket etmeye yasal olarak yetkili bir organın bir kararının uygulanmasında, uluslararası hukukun ihlâline yanıt olarak, alınan zorlayıcı önlemlerdir⁴. Biz çalışmamızda bu yaptırım tanımlarına yönelik açıklamalarda bulunmakla birlikte

¹ Tom Ruys, "Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework", **Research Handbook on UN Sanctions and International Law**, (Ed. Larissa van den Herik), Edward Elgar Publishing, 2016, s. 1.

² Rudolf Bernhardt, **Encyclopedia of Public International Law**, North-Holland Publication, New York, 1992, s. 313.

³ Jeremy Crawford, "The Relationship Between Sanctions and Countermeasures", **United Nations Sanctions and International Law**, (Ed. Vera Gowlland-Debbas), Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2001, s. 57.

⁴ Masahiko Asada, "Definition and Legal Justification of Sanctions", **Economic Sanctions in International Law and Practice**, (Ed. Masahiko Asada), Routledge, New York, 2020, s. 4.

terörizm ve insan hakları ihlalleri gibi devletlerarasında vuku bulmayan sorunlara yönelik uygulanan yaptırımları da ağırlıklı olarak ele alacağız.

Kavramsal açıdan belirtmek gerekir ki yaptırım uygulayan otoritelerin bunları adlandırma şekilleri farklılık gösterebilmektedir. Örneğin ABD uygulamasında “*Sanctions*” kavramı kullanılırken yukarıda da bahsedildiği üzere BM yaptırımları “*Resolutions*” olarak ifade edilmektedir. AB yaptırımları ise “*Restrictive Measures*” (Kısıtlayıcı Tedbirler) olarak adlandırılmaktadır⁵. Çalışmanın başlığının hâlihazırda AB’nin ekonomik yaptırımları kavramını içermesi sebebiyle çalışma içinde kavram olarak yaptırım veya kısıtlayıcı tedbir kelimelerinin karışık kullanılmasında bir sakınca görmemekteyiz.

II. YAPTIRIMLARIN TARİHİ GELİŞİMİ

Yaptırımları uygulamak için kullanılan yöntemler son birkaç on yılda önemli ölçüde gelişmiş olsa da yaptırımların doğası temelde aynı kalmıştır. İlk kaydedilen yaptırım örneklerinden biri MÖ beşinci yüzyıla kadar uzanır⁶. MÖ 432'deki Megara Kararnamesi ile Atinalılar Megara vatandaşlarına ekonomik yaptırımlar uygulayarak Megaralıların Atina İmparatorluğu'ndaki pazarlara erişimini yasaklamışlardır. Bu yaptırımlardan dolayı Megara vatandaşlarının açlık çektiğine dair bazı kayıtlar bulunmakta ve bu yaptırımların İkinci Peloponez Savaşı'na sebep olduğu düşünülmektedir⁷. 19. yüzyıla kadar yaptırımlar genel olarak ticaretin fiziksel olarak engellenmesi veya ambargo gibi önlemler içermektedir. Bu yüzyıla gelindiğinde ise yaptırımların içerikleri, Avrupa toplumlarının savaşın yıkıcı sonuçlarını ve pasifist eylemlerin gerekliliğini tartışmaya başlaması ile günümüzdeki önlemlere dönüşmeye başlamıştır⁸. Böylelikle yaptırımlar savaşa bir alternatif olarak kabul edilmiştir. Savaşlar sırasında veya barış zamanlarında hedef ülkelerin istenen eylemleri yerine getirmelerini veya borçlarını ödemeye zorlamak amacıyla limanlarının abluka altına

⁵ Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists, **CGSS Certification Exam Study Guide**, 2019, s. 9; Association of Certified Sanctions Specialists, **Certified Sanctions Specialist (CSS) Exam Preparation Guide**, Miami, 2020, s. 30.

⁶ Serdar Acar, **Ekonomik Yaptırımlar**, 1. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015, s. 4.

⁷ Acar, s. 4.

⁸ Lance Edwin Davis ve Stanley Lewis Engerman, “History Lessons: Sanctions- Neither War nor Peace.”, **Journal of Economic Perspectives**, Cilt: 17, Sayı: 2, 2003, s. 189.

alınması gibi yöntemler kullanılmıştır⁹. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından pasifist çağrılar tekrar gündeme gelmiştir. ABD Başkanı Woodrow Wilson, bu konuda “sessiz ve etkili yöntemlerin uygulanması ile devletlerin çeşitli uyuşmazlıkları çözüme ulaştırmaları için başka güç uygulamalarına gerek kalmayacak” şeklinde düşüncelerini ifade etmişti.

Özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra askeri operasyonların finansal maliyetleri de tartışılan hususlardan biriydi. Barışın sağlanması ve sorunların müzakere edilmesi kaygısıyla her ne kadar ABD bir üyesi olmasa da Wilson'un desteği ile BM'nin selefi olan Milletler Cemiyeti kuruldu. Cemiyetin kurucu sözleşmesinin 16. Maddesinde haksız askeri eylemlerde bulunan veya savaşa sebebiyet veren devletlere karşı ekonomik yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmaktaydı. Bu yetkinin kullanıldığı toplamda dört vaka yaşanmıştır. Bunlardan en başarısız olanı ise 1935-1936 yıllarında İtalya'ya Etiyopya'yı işgali sebebiyle uygulanan yaptırımlar olmuştur. Çünkü diğer Avrupalı devletlerin yaptırımları uygulamakta gösterdikleri uyumlu tutum yeterli olmamıştır¹⁰. Sonuç itibarıyla Milletler Cemiyeti ile uygulanan ve birçok devlet tarafından benimsenen bu yaptırımlar çok taraflı yaptırımlara (Multilateral Sanctions) örnek teşkil etmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan BM kurucu andlaşmasında da güvenlik önlemleri arasında yaptırımların uygulanabilmesine yer verilmiştir. Yaptırımların günümüze yakın anlamda en çok uygulandığı dönem ise soğuk savaş yıllarında başlamıştır¹¹. Bu yıllarda dünya üzerinde iki güçlü aktörün olması ve Avrupalı devletlerin birliklerini yetkin olarak sağlayamamasından dolayı tek taraflı yaptırımların (Unilateral Sanctions) sıklıkla uygulandığı görülmektedir. Soğuk Savaşın bitimiyle ABD'nin tek taraflı yaptırımları çeşitli hedeflere devam etmiştir¹². Ancak gerek küresel tehditlerin değişmesi ve terör gibi sorunların sınır gözetmeden her yerde patlak vermesinden kaynaklı olarak gerekse AB gibi küresel bir aktörün ortaya çıkması ile yaptırımların hedefleri, kaynakları ve çeşitleri değişmiştir. Yine yakın tarihli olarak en kapsamlı çok taraflı yaptırımlar BM tarafından Irak'a 1990-2003 yılları arasında uygulanmıştır ve bunun sonucunda Körfez Savaşı patlak

⁹ Davis ve Engerman, s. 189.

¹⁰ Davis ve Engerman, s. 189.

¹¹ Acar, s. 25.

¹² Davis ve Engerman, s. 189-190.

vermiştir¹³. Söz konusu yaptırımlar Irak'ın gayri safi milli hasılasının yüzde 48 oranında azalmasına sebep olmakla birlikte bu durum en çok Irak halkının yoksul kesimini etkilemiştir¹⁴. Bu tecrübeler doğrultusunda günümüze yakın zamanlarda BM, yaptırım düzenlemelerinde “akıllı yaptırımlar/hedefli yaptırımlar” (Smart Sanctions/Targeted Sanctions) olarak nitelenebilecek yaptırım listeleri düzenlemeye başlamıştır.

AB'nin geçmişindeki yaptırımlara değinilecek olursa, kısıtlayıcı tedbirler, başlangıçta AET'nin bu tür önlemleri alma yetkisine sahip olup olmadığı net olmasa da başlangıçtan itibaren AET tarafından koordine edilmiştir. AET'nin ilk ekonomik yaptırımları 1966'da Güney Rodezya'da ve 1977'de Güney Afrika'da apartheid rejimlerine karşı uygulanan ambargolardı. Her iki durumda da önlemler BMGK kararlarına dayanıyordu¹⁵.

Demir perdenin yıkılmasının ardından BMGK, Güvenlik Konseyi'nin daimî üyeleri arasındaki siyasi çekişmenin azalması nedeniyle askeri olmayan yaptırımlarla barış ve güvenliğin korunmasında daha aktif hale gelmiştir. Son dönemlerdeki AB kısıtlayıcı tedbirlerinin önemli örnekleri BMGK kararlarına dayalı olarak Libya, Eritre, Somali, Liberya, Haiti, Afganistan ve Yemen'e karşı alınan tedbirlerdir¹⁶. 1980 yılından itibaren Birlik içinde aktif biçimde gelişen ve Soğuk Savaş sonrasında daha da bağımsız hale gelen savunma politikası ile yaptırımların paralel olarak önem kazandığı söylenebilir. 1980'de Sovyetler Birliği'ne Afganistan'ı işgali nedeniyle uygulanan Topluluk yaptırımları, BM'den bağımsız koordineli bir Avrupa yaptırım politikasının başlangıcı olmuştur. 1992 yılında Maastricht Andlaşması ile kurulan ODGP, yaptırımların bütün üye devletlerce uygulanmasında koordinasyonu daha da güçlendirdi¹⁷. Yaptırımlar, 1991'de sadece altı olan yaptırım altındaki ülke sayısındaki sürekli artışla birlikte, ODGP'nin giderek kullanışlı bir aracı haline gelmiştir. 1980 ve

¹³ Kimberly Ann Elliot, Gary Clyde Hufbauer, Barbara Oegg, “Sanctions”, **The Library of Economics and Liberty**, s. 1, <https://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>, (25.07.2021).

¹⁴ Elliot ve diğerleri, s. 1.

¹⁵ Martin Russell, “EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument”, **European Parliamentary Research Service**, 2018, s. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf), (25.07.2021).

¹⁶ Gudrun Monika Zagel, “Article 215 TFEU on Restrictive Measures”, **Smit & Herzog on the Law of the European Union**, (Ed. Hans Smit, Peter Herzog, Christian Campbell, Monika Gundrun Zagel), 2015, s. 4.

¹⁷ Russell, s. 2.

2014 yılları arasında AB, dünyadaki BM dışı yaptırımların %36'sını uygulayarak, ABD'den sonra en aktif ikinci yaptırım uygulayıcısı olarak yer almaktadır¹⁸.

Soğuk savaşın bitimi ile güvenlik kavramının oldukça değişmesinin yanı sıra, 2008'de yaşanan küresel finansal krizden bu yana güvenlik ortamı, değişen bir güç dengesi, artan çok yönlü tehditler, uzay ve siber savaş, bilgi çarpıtma ve devlet dışı aktörlerin artan faaliyetleri ile belirlenmiştir. Bu gelişmeler AB'yi, siber ve kimyasal savaşa ve insan hakları ihlallerine karşı mücadele gibi yatay (belirli bir devlete yönelik olmayan) amaçlar için yaptırım listelerinin oluşturulması da dâhil olmak üzere akıllı yaptırım mekanizmalarını çoğaltmaya itmiştir¹⁹. Diğer yandan günümüzde ABD ve Çin, giderek artan bir şekilde kendi tek taraflı yaptırımlarının kapsamını denizaşırı ülkelere genişletmeye çalışmakta ve yabancı şirketleri ve bireyleri, kendi düzenlemelerinin hedeflerini yerine getirmeye zorlamaktadır. Siyasi kaygılar tarafından yönlendirilen bu tür sınır ötesi yaptırımların etkisi, dolaylı da olsa sermayenin serbest dolaşımını ve ortak pazarı önemli değerleri arasında kabul eden AB için yeni zorluklar doğurmaktadır.

III. YAPTIRIMLARIN AMAÇLARI

Yaptırımlar, güç kullanımına bir alternatif sağlayabilmektedir. Başka bir devletin davranış veya dış politikasında değişiklik meydana getirmek için bir devletin dış politikasının bir uzantısı niteliğindedir. Diğer yandan yaptırımların hedefinde sadece devletler değil gerçek kişiler, tüzel kişiler, gemiler veya herhangi bir hukuki kişiliği olmayan topluluklarda olabilir²⁰. Yaptırımlar coğrafya veya faaliyetlerle sınırlı olarak uygulanabilir. Coğrafi yaptırımlar, Kuzey Kore veya Kırım'a yönelik yaptırımlarda olduğu gibi belirli ülkeleri veya bölgeleri hedef alır. Konularına göre yaptırımlar ise terörle mücadele yaptırımlarında olduğu gibi, kesin coğrafi sınırları aşabilecek belirli konuları hedef alabilir. AB, tarihsel olarak coğrafi yaptırımlar

¹⁸ Russell, s. 2.

¹⁹ Avrupa Komisyonu, "Communication From The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions On The EU Security Union Strategy", **Bildirim**, 24.07.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605> , (20.03.2022).

²⁰ Kern Alexander, **Economic Sanctions Law and Public Policy**, 1. Baskı, Palgrave Macmillan, Londra, 2009, s. 10.

uygulayagelmiş olsa da son yıllarda, insan hakları ihlallerini önleyici ve terörle mücadele gibi faaliyete veya konuya dayalı yaptırımları da benimsemiştir²¹.

IV. YAPTIRIM TİPLERİ

Ekonomik yaptırımların gerçek hayatta etkilerini doğurduğu alanları anlayabilmek adına yaptırım çeşitlerine kısaca değinmekte fayda vardır. Bu yüzden özellikle ekonomik yaptırımları, ticari ve finansal yaptırımlar olarak iki alt başlık altında kısaca ele almak uygulama bakımından da yanlış bir tercih olmayacaktır. Genel olarak yaptırım tipleri şöyle sıralanabilir²²: Ticari Yaptırımlar, Finansal Yaptırımlar, Kapsamlı Yaptırımlar, Hedef Yaptırımlar (Akıllı Yaptırımlar), Sektörel Yaptırımlar, Seyahat Yasakları. Çalışmamız gereği ticari, finansal ve hedef yaptırımların üzerinde durulacaktır. Diğer yandan sektörel yaptırımlar ise finansal ve ticari yaptırım özellikleri gösterebildiğinden ayrı bir başlık altında incelenmeyecektir. Burada kısaca açıklamak gerekirse sektörel yaptırımlara örnek olarak AB'nin Rusya'nın enerji sektöründe faaliyet gösteren firmalara uyguladığı, bu firmaların faaliyetleri ile ilgili malların ticaretini²³ ve bu firmalara yapılabilecek yatırımları yasakladığı yaptırımlarından bahsedilebilir²⁴.

A. Ticari Yaptırımlar

Ticari yaptırımlar hedefteki devletin ihracat ve ithalatını sınırlama amacı taşırlar. Yaptırıma tabi olan ülkenin özellikle ticaretini yaptığı kritik mallar hedeflenir. Örneğin ABD'nin İran'a yönelik kapsamlı ambargosunda İran petrollerinin ithal edilmesi ve petrokimya ve nükleer sanayide kullanılan ürünlerin İran tarafından

²¹ Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists, s. 13.

²² Acar, s. 58.

²³ Avrupa Birliği Konseyi, "Russia's military aggression against Ukraine: EU imposes sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and adopts wide ranging individual and economic sanctions", **Basın Bülteni**, 25.02.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>, (24.04.2022).

²⁴ Avrupa Birliği Konseyi, "Russia's military aggression against Ukraine: fourth EU package of sectoral and individual measures", 15.03.2022, **Basın Bülteni**, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/>, (24.04.2022).

ihracatı yasaklanmıştır. Ancak bunların yanında insani ve medikal ürünlerin İran tarafından ihracatı gibi konularda insani istisnalara yer verilmektedir. Diğer yandan yaptırımlara tabi edilen kritik mallar eğer ki küresel ticaret içerisinde önemli bir yere sahipse, örnekte verilen İran petrolleri gibi, yaptırımlar tek taraflı dahi olsa, diğer devletler de değişen dengelerden ve fiyatlardan etkilenmektedir. Bu sebepten dolayı bu gibi yaptırımlarda bazı devletlere yaptırımlarla uyum göstermeleri adına uygulayıcı devlet tarafından istisna süresi (wind-down period) tanınabilir²⁵. Örneğin enerji ithalatı bakımından İran ile yoğun ticari ilişkileri olan ülkemize ve beraberinde aynı konumda olan birkaç ülkeye ABD tarafından bu ticari ilişkinin azaltılarak nihayetinde tamamen kesilmesi için belli bir süre tanınmıştı²⁶. Külli ticari yaptırımların bir ülkeye karşı uygulanması günümüzde nadir karşılaşılan bir olaydır. Çünkü bu tarz yaptırımlardan, söz konusu yaptırıma sebebiyet veren yönetici elitler veya varlıklı kesime dâhil olan kişiler etkilenmezken düşen milli gelirden dolayı esasen o ülkede yaşayan halkın geneli etkilenmektedir²⁷.

Ticari yaptırımlarda önemli olan diğer hususlardan birisi de taşımacılığa ilişkindir. Gelişmiş taşımacılık sistemleri ve özellikle deniz taşımacılığı, ticari hayatın hızını, özellikle yaptırımların kurallara uygun olarak işleyip işlemediğini denetlemek açısından zorluklar yaratabilmekte ve söz konusu kuralların hedef ülkeler tarafından ihlâl edilmesine yol açabilmektedir. Dolayısıyla yaptırımlardan etkilenenler sadece uygulayıcı ülkenin sorunlar yaşadığı ülkeler olmayıp rota ve coğrafi konum itibarıyla yaptırım kurallarının ihlâl edilmesi riski taşıyan veya özellikle bu tarz kuralların denetimlerinin yapılmadığı ülkeler de olabilmektedir. Örneğin İran üzerine uygulanan ticari yaptırımlar kapsamında kara yolu taşımacılığı açısından Türkiye cumhuriyetleri ve Afganistan, rota ve düzenlemeler bakımından risk teşkil edebilmektedir²⁸. Diğer yandan transit ticaret ilişkileri de denetimi zorlaştırdığından bu ilişki ağlarına yoğun biçimde ev sahipliği yapan ülkeler de yaptırımlardan olumsuz etkilenebilmektedirler.

²⁵ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “635. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 05.11.2018, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/635>, (05.08.2021).

²⁶ Başkanlık Kararnamesi, Federal Register, Sayı: 13846, Tarih: 07.08.2018, <https://home.treasury.gov/system/files/126/13846.pdf>, (05.08.2021).

²⁷ Elliot ve diğerleri, s. 2.

²⁸ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “486. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 22.12.2016, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/486>, (05.08.2021).

Ayrıca ticari yaptırımlar altında silah ambargolarından da bahsedilebilir. Silah ambargoları, yalnızca silahlara ve hem sivil hem de askeri amaçlarla kullanılabilen mallar olan çift kullanımlı mallara²⁹ (Dual-Use Goods) uygulanan özel bir ambargo türüdür. Bu tarz malların ticaretinde şeffaflık önem arz etmektedir. Bu denetimlerin küresel boyutta disiplinli şekilde yapılabilmesi için oluşturulan Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Mallar ve Teknolojiler için İhracat Kontrollerine İlişkin Wassenaar Düzenlemesi³⁰ (Wassenaar Arrangement), taahhütte bulunan 42 katılan devleti içerir³¹. Bu düzenleme ile silah ve çift kullanımlı malların ihracatında daha fazla sorumluluk ve şeffaflık sağlanması hedeflenmiştir. Düzenleme kapsamında belirli malları sağlamak için ihracat lisansı başvurusu reddedilen kuruluşlar hakkında üyelere bilgi sağlanmaktadır³². Sağlanan bilgiler, üye ülkelerin terörle ve kitle imha silahlarının yayılması ile mücadelelerine hizmet etmektedir. Ülkemiz de katılan devletler arasında yer almaktadır.

B. Finansal Yaptırımlar

Finansal yaptırımlar birçok şekilde ortaya çıkabilir. Devletler, hedeflenen ülkelere birçok çeşit krediyi yasaklayarak finansal yaptırımlar uygulayabilir veya diğer ülkeleri, iş birliği yapmayan veya birincil kara para aklama riski taşıyan ülkeler olarak etiketleyerek ticari finansmanlarını kesintiye uğratabilir. Bu yaptırımlar, hedef ülkenin daha yüksek faiz oranları ödemesine neden olabilir ve ayrıca alacaklılar fazladan kredi riskinden veya kendilerine yaptırım uygulanma riskinden kaçındıkları için fonlarını çekerek hedef ülkelerin ekonomisinin zarar görmesine sebep olurlar³³. Yaptırımlar ayrıca varlıkların dondurulması şeklinde de meydana gelebilir. Varlıkların dondurulması için, yaptırım uygulanmış bir hedefin varlıklarının üzerindeki tasarruf

²⁹ Kullanım amacı olarak hem barışçıl hem de askeri olarak kullanılacak teknoloji ve ürünlerini ifade eder.

³⁰ Wassenaar Düzenlemesi, konvansiyonel silahların ve çift kullanımlı mal ve teknolojilerin transferinde şeffaflığı ve daha fazla sorumluluğu teşvik ederek bölgesel ve uluslararası güvenlik ve istikrara katkıda bulunmak ve böylece istikrarsızlaştırıcı unsurları önlemek amacıyla oluşturulmuştur. Düzenlemenin metni için bkz. <https://www.wassenaar.org/>, (12.05.2022).

³¹ Arms Control Association, “The Wassenaar Arrangement at a Glance”, **Bilgi Notu**, 2022, <https://www.armscontrol.org/factsheets/wassenaar>, (05.04.2022).

³² Arms Control Association, “The Wassenaar Arrangement at a Glance”, **Bilgi Notu**, 2022, <https://www.armscontrol.org/factsheets/wassenaar>, (05.04.2022).

³³ Alexander, ss. 284-285.

yetkisinin kısıtlanması gerekir. Bu durumlarda yaptırım uygulanan hedef bunlara erişemez veya bunları kullanamaz. Varlıkların dondurulması genellikle hedefin banka hesaplarının bloke edilmesi şeklinde uygulama alanı bulur. Ödeme işlemleri ticari hayatın önemli bir ayağını oluşturduğu için dolaylı olarak ticari faaliyetler de finansal yaptırımlardan etkilenir³⁴.

C. Akıllı Yaptırımlar (Hedefli Yaptırımlar)

Akıllı yaptırım kavramı, hedefi belirlenmiş olan yaptırımlar anlamına gelip, ambargo seviyesine varabilecek geniş ticari yaptırımların karşıt anlamını ifade etmek için kullanılmaktadır³⁵. Geçmiş yıllarda uygulanan kapsamlı yaptırımlardan dolayı sivil halkın yaşadığı zorluklar sebebiyle ve gelişen bilgi teknolojilerinin sayesinde hedeflerinde daha seçici olan akıllı yaptırımlar uygulanmaya başlanmıştır. Kapsamlı yaptırımların sivil halka verdiği zararlar, en son 1990 yılında BM tarafından Irak’a Kuveyt’i işgalinden dolayı uygulanan kapsamlı yaptırımlar sonucunda gözlenmiş ve uluslararası arenada eleştirilmiştir³⁶. Bunun üzerine, 1998-1999 yılları arasında düzenlenen Interlaken Konferansı, 2001 yılında düzenlenen Bonn-Berlin Konferansı ve 2003 yılında düzenlenen Stockholm Konferansı BM nezdinde uygulanan akıllı yaptırımların ortaya çıkması için önemli adımlar olmuştur³⁷. Akıllı yaptırımlar sayesinde devletlerin sorun yaşadığı hükümetler ve hükümet görevlileri veya kurumları yaptırımlara hedef olurken yönetilen sivil halkların bu durumlardan en az biçimde etkilenmeleri sağlanmaktadır. Akıllı yaptırımların daha detaylı olarak düzenlendiği durumlardan biri ise sektörel yaptırımlardır. Bu yaptırımlar 2014 yılından bu yana özellikle ABD tarafından uygulanagelmektedir³⁸. Yaptırımların hedefinde örnek verilecek olursa devletler açısından stratejik öneme sahip olan enerji,

³⁴ Alexander, ss. 278-279.

³⁵ Ece Göztepe, “Hukuk Devleti İlkesinin Ulusal ve Ulusüstü Boyutta Korunması ile İlgili Sorunlar ‘Yasin El Kadı Örneği’”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, Ankara Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2009, s.313.

³⁶ “Sanctions Against Iraq”, **Global Policy Forum**, <https://archive.globalpolicy.org/previous-issues-and-debate-on-iraq/41759.html>, (06.08.2021).

³⁷ Sümeyra Altınır Coşkun, **Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Akıllı Yaptırım Kararları ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015, ss. 54-55.

³⁸ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, **Ukraine/Russia Related Sanctions Program**, 2016, s. 3, https://home.treasury.gov/system/files/12-6/ukraine_overview_of_sanctions.pdf, (06.08.2021).

silah veya finans sektörleri olabilmekte ve bu yaptırımların uygulanacağı kişileri ve şirketleri içeren listeler oluşturulmaktadır.

V. BİRİNCİL VE İKİNCİL YAPTIRIMLAR

Yaptırımlar, yukarıda konunun anlaşılması için gerekli olduğu kadarıyla değinilen hedeflerine göre çeşitlenmelerinin yanı sıra etki doğuracakları yargı yetki alanları açısından da çeşitlenirler. Buna göre varlıkların dondurulması ve ticari ambargolar gibi birincil yaptırımlar, yaptırım uygulayan ülkenin vatandaşlarının ve şirketlerinin yaptırım uygulanan ülkedeki muadilleriyle belirli faaliyetlerde bulunmasını yasaklar³⁹. Çok az istisna dışında (İran yaptırım programı kapsamında ABD menşeli malların İran'a ihracatına yönelik ABD'nin ticaret kısıtlamaları gibi), birincil yaptırımlar yalnızca yaptırım uygulayan ülkenin yargı yetkisine tabi kişi ve kuruluşlar için bağlayıcıdır. Bu yaptırımlar; yurtdışında olmaları fark etmeksizin yaptırım uygulayan ülkenin vatandaşlarını, ilgili yaptırımların ihlâli sırasında yaptırım uygulayan ülkede bulunan kişileri, yaptırım uygulayan ülkenin yasalarına göre kurulmuş kuruluşları, Yabancı organizasyonların yaptırım uygulayan ülke sınırları içinde bulunan ve yaptırım kurallarını ihlâl eden şube veya temsilcilerini⁴⁰ kapsamaktadır.

Birincil yaptırımların etkilediği kişi ve kuruluşların sayısını arttıran uygulamaya yönelik diğer bir husus ise, yüzde 50 pay sahipliği ve yönetim/kontrol ölçütleri doğrultusunda genelde şirketlere uygulanan yaptırımların kümelenme (*aggregation*) etkisidir⁴¹. Bu durum genel anlamda şirketlerin içindeki sahiplik yapıları ve yönetim şekilleri üzerinde meydana gelmektedir. Yüzde 50 kuralına ilişkin örneğin yaptırıma tabi olan X kişisi, A şirketinin paylarının yüzde 50'sine ve A şirketi de B şirketinin paylarının yüzde 50'sine sahiptir. Bu durumda A ve B şirketlerinin de pay sahipliği durumundan dolayı yaptırıma tabi olduğu kabul edilecektir. Bunun nedeni, X'in dolaylı olarak B şirketinin paylarının yüzde 50'sine sahip olmasıdır. Kümelenme

³⁹ Daniel Pilarski, "US Sanctions 101", **Watson Farley & Williams**, 16.09.2020, <https://www.wfw.-com/articles/us-sanctions-101/>, (09.10.2021).

⁴⁰ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, "11. Soru", **Sık Sorulan Sorular**, 15.01.2015, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/-topic/1501>, (09.10.2021).

⁴¹ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı, **Revised Guidance On Entities Owned By Persons Whose Property And Interests In Property Are Blocked**, 2014, https://home.treasury.gov/system-/files/126/licensing_guidance.pdf, (12.10.2021).

etkisine yukarıdaki örnekten bağımsız bir örnek verilecek olursa, yaptırıma tabi X kişisi, A şirketinin paylarının yüzde 50'sine ve B şirketinin paylarının yüzde 50'sine sahiptir. A ve B şirketlerinin her biri ise C şirketinin paylarının yüzde 25'ine sahiptir. C şirketi de bünyesindeki A ve B'nin toplam paylarının yüzde 50 olmasından dolayı yaptırıma tabi olacaktır⁴². Çünkü X kişinin A ve B şirketlerinde olan yüzde 50 oranındaki paylarından dolayı A ve B şirketleri yaptırıma tabi olacaktır. Yaptırıma tabi A ve B şirketlerinin payları ise C şirketinde toplanmaktadır ve toplanan paylar yüzde 50'yi bulmaktadır. İşte bu duruma kümelenme etkisi denilmektedir. Burada verilen örneklerden daha karmaşık durumlardan kaynaklı olarak, yaptırımların uygulanmasının takip edilmesi gibi hususlarda birçok teknik ve hukuki sorunla karşılaşmaktadır. Son olarak konumuz özelinde belirtmek gerekir ki, AB yaptırımlarının uygulanmasında genel olarak yüzde 50 kuralı ve yönetim/kontrol ölçütleri gözetilirken, ABD yaptırımlarında olduğu gibi kümelenme etkisi doğrultusunda yaptırımlar uygulama bulmaz⁴³. Ancak güncel Rusya yaptırımlarına özgü olarak AB'nin bu kuralı uyguladığı görülmektedir.

İkincil yaptırımlarla ise yaptırım uygulayan ülke, üçüncü tarafları kendisinin özellikle finansal sistemlerine erişimini kesmekle tehdit ederek, üçüncü tarafların yaptırım uygulanan ülkeyle olan faaliyetlerini durdurmaları için baskı oluşturmaya hedefler. ABD'nin İran'a yönelik son yaptırımları bu örneği iyi bir şekilde göstermektedir. Nihai hedefi İran'ın nükleer programını durdurmak olan ABD ikincil yaptırımları, dünyanın dört bir yanındaki finans kuruluşlarına İran bankalarıyla olan işlemleri durdurmaları yönünde baskı oluşturmakta aksi takdirde ABD finansal sistemlerine erişimlerini sonlandırmak gibi müeyyideleri içermektedir. Diğer yandan söz konusu yaptırımların getirdiği kurallara göre örneğin ABD sınırları dışındaki bankaların da ABD tarafından yasaklanan ve dolar kullanılan işlemlere aracılık etmemesi istenmektedir. Aksi takdirde yasaklı işlemler tespit edildiğinde işleme

⁴²Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “401. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 13.08.2014, [https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521#:~:text=OFAC's%2050%20Percent%20Rule%20states,blocked%20persons%20are%20considered%20blocked,\(12.10.2021\).](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521#:~:text=OFAC's%2050%20Percent%20Rule%20states,blocked%20persons%20are%20considered%20blocked,(12.10.2021).)

⁴³ Genevra Forwood, Sara Nordin, Matthias Vangenechten, Fabienne Vermeeren, “EU Restrictive Measures”, **The Guide to Sanctions**, (Ed. Rachel Barnes, Paul Feldberg, Nicholas Turner, Anna Bradshaw, David Mortlock, Anahita Thoms, Rachel Alpert), Law Business Research, 2020, s. 31.

aracılık eden yabancı banka, ABD bankaları ile olan muhabirlik ilişkilerinden yasaklanabilir ve dolayısıyla USD işlemlerine aracılık edemeyebilir.

AB ise bu tarz ikincil yaptırımların kendi ortak pazarını ne ölçüde olumsuz etkilediği konusunda çalışmalar yürütmekte ve önlemler almaktadır⁴⁴. Uluslararası hukuka uygunluğa kendi benimsediği yaptırımlar açısından önem veren ve bunların ikincilliği konusunda son derece sınırlayıcı davranan AB, ABD'nin yaptırımlarının ikincilliğini hukuka aykırı bulmakta ve bunlara karşı AB içindeki kişileri ve kuruluşları korumak için önlem olarak "Blocking Statute"⁴⁵ olarak adlandırılan önleme tüzüklerini kabul etmektedir. İkincil yaptırımlar açısından bu tür çatışmaları yöneten en eski temel ilkeler, Lotus Davası'nda ortaya çıkmıştır. İlk olarak, bir devletin sınır ötesi yargı yetkisini tam olarak kullanıp kullanamayacağı bir uluslararası hukuk meselesi olarak kabul edilmiş, ikinci olarak uluslararası hukukun, aksi açıkça belirtilmedikçe, genel olarak sınır ötesi yargı yetkisinin kullanılmasını yasaklayacağı belirtilmiş ve üçüncü olarak ise, sınır ötesi kural koyma ve yargı yetkisine yalnızca ülke dışı olay, bu yetkiyi uygulayan devletle yeterince bağlantılıysa izin verilebileceği şeklinde temel ilkelerden bahsedilmiştir⁴⁶.

VI. KARA LİSTELER

Hedefli yaptırımların daha sık kullanılması ile yaptırım uygulayıcıları oluşturdukları yaptırım programlarının hedefinde yer alan kişi, kurum veya kuruluşların isimlerinin ve tanımlayıcı diğer bilgilerinin yer aldığı listeler yayımlamaktadırlar. İlk kara listeler 1. Dünya Savaşı sırasında İngilizler tarafından Almanlara karşı oluşturulmuştur⁴⁷. Listelerin takip edilmesi esasen bu listedeki kişi ve kuruluşlarla iş yapmaması gereken ekonomik aktörler açısından önemlidir. Yeri geldiğinde dünyanın bir ucundaki ekonomik bir aktör diğer ucundaki bir devletin

⁴⁴ Avrupa Birliği Dış Politikalar Genel Müdürlüğü, **Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses**, 2020, (Dış Ticaret), s. 10, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf), (24.08.2021).

⁴⁵ Avrupa Birliği Dış Politikalar Genel Müdürlüğü, Dış Ticaret, s. 51.

⁴⁶ Susan Emmenegger, "Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law," **Arizona Journal of International and Comparative Law**, Sayı: 33, 2016, s. 644, http://arizonajournal.org/wp-content/uploads/2017/01/02_EMMENEGGER_EICFinal.pdf, (11.10.2021).

⁴⁷ Acar, s. 301.

listelediği kişi ve kuruluşlarla iş yaptığı için ağır bedeller ödeyebilmektedir⁴⁸. Örneğin ABD'nin SDN (Specially Designated Nationals) listesinde⁴⁹ düzenlediği kişi ve kuruluşların takibi düzenli olarak, özellikle bankalar tarafından veri tabanları⁵⁰ veya özel yazılımlar aracılığı ile yapılmaktadır. AB'nin de yaptırımlarının takibi açısından kullanışlı bir internet sitesi bulunmaktadır⁵¹. Bu listelerin içindeki kişi ve kuruluşların düzenlenmesi ise ülkelerin yürütme organları aracılığı ile idari işlemlerle yapılmaktadır. AB içinde de bu düzenlemeler yürütme organları tarafından yapılmaktadır. Diğer yandan bu düzenlemelerin doğru ve yerinde yapılabilmesi için çeşitli faaliyetlerin düzgün işlemesi gerekmektedir. Zira listelerin içinde düzenlenme ölçütleri yeri geldiğinde mahkemelerin denetimine tabi olmakta ve yürütme organları tazminat yükümlülüğü altına girebilmektedir.

VII. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER GÜVENLİK KONSEYİ YAPTIRIMLARI

AB'nin uyguladığı özerk yaptırımların anlatımına geçmeden önce evrensel ölçekte faaliyet gösteren ve uluslararası toplumun neredeyse tamamının temsil edildiği BM Örgütünün uyguladığı ekonomik yaptırımlara kısaca değinmek konu bütünlüğü açısından faydalı olacaktır. Zira AB'nin uygulamakta olduğu çoğu yaptırım düzenlemesi BM'nin uyguladığı yaptırımları esas almaktadır⁵².

BM yaptırımları⁵³ ilk olarak Soğuk Savaş döneminde Güney Rodezya ve Güney Afrika'ya karşı uygulanmıştır. Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonraki

⁴⁸ Nate Raymond, "BNP Paribas Sentenced in \$8.9 Billion Accord Over Sanctions Violations", **Reuters**, 01.05.2015, <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/idUSKBN0NM41K20150501>, (13.10.2021).

⁴⁹ Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi tarafından belirlenen kişi ve kuruluşların okunabilir listesi için bkz. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>, (14.10.2021).

⁵⁰ Söz konusu veritabanı için bkz. <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>, (14.10.2021).

⁵¹ Söz konusu internet sitesi için bkz. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, (14.10.2021).

⁵² Inela Agolli, **The European Union Sanctions Policy and Implementation of Targeted Sanctions of the United Nations Security Council: Is the concept of targeted sanctions a phenomenon of one step forward two steps back ?**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Institut Européen De L'université De Genève Collection Euryopa, Cenevre, 2012, <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:27385>, (24.04.2022); Francesco Giumelli, "Implementation of Sanctions European Union", **Economic Sanctions in International Law and Practice**, (Ed. Masahiko Asada), Routledge, New York, 2020, ss. 117-118.

⁵³ Yıllara göre listelenmiş Birleşmiş Milletler yaptırım kararları için bkz. <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>, (14.10.2021).

gelişmeler doğrultusunda BM'nin yaptırım rejimi değişmiş, Genel Kapsamlı Yaptırımlar (Comprehensive Sanctions) olarak nitelenen ve ambargo olarak da adlandırabileceğimiz rejimden, insan haklarına ve sivil nüfusa daha uygun olacak Hedefli Yaptırım yani akıllı yaptırım rejimlerine geçilmiştir⁵⁴. Çünkü yukarıda değinilen Güney Rodezya ve Güney Afrika vakalarında uygulanan kapsamlı yaptırımların masum sivilleri ne denli kötü etkilediği tecrübe edilmişti⁵⁵. BM tarafından hedefli yaptırımlar kapsamlı olarak ilk kez Taliban üyelerine yönelik uygulanmıştır⁵⁶. Ancak 11 Eylül saldırısı sonrasında sayısı oldukça artan bu yaptırımların⁵⁷ etkileri 3. kişileri de etkilemeye başlamış ve bazı durumlarda insan hakları ihlallerine dahi yol açmıştır⁵⁸. Buradaki esas hukuki sorun ise BM'nin uyguladığı bu yaptırımların yargısal denetiminin yapılabilmesi için herhangi bir mahkeme veya prosedürün öngörülmemiş olmasıdır. Andlaşma'nın 50. maddesinde söz konusu önlemlerin (burada yaptırımlar olarak yorumlanması gerekir) uygulanması karşısında özel ekonomik sorunlar yaşayan ülkeye BM Andlaşması'na taraf olsun veya olmasın Güvenlik Konseyi'ne danışma imkânı tanınmıştır.

Yaptırımların uygulanmasını gerektiren barış ve güvenliğin ihlali gibi durumlar Güvenlik Konseyi tarafından tespit edildiği için yaptırımlara dair her şey yine Güvenlik Konseyi tarafından belirlenir ve 15 üye tarafından oylanır. Ancak yaptırımların kabul edilebilmesi için bu oylamada 5 daimî üyeden birinin (Çin, Fransa, Rusya, ABD ve İngiltere) veto yetkisini kullanmamış olması şarttır⁵⁹. Güvenlik Konseyi'nin bu yetkisi BM Andlaşması'nın 7. bölümündeki 41. maddesine dayanır:

“Güvenlik Konseyi, kararlarını yürütmek için silahlı kuvvet kullanımını içermeyen ne gibi önlemler alınması gerektiğini kararlaştırabilir ve Bileşmiş Milletler üyelerini bu önlemleri uygulamaya çağırabilir. Bu önlemler, ekonomik ilişkilerin ve demiryolu, deniz, hava, posta, telgraf, radyo ve diğer iletişim ve

⁵⁴ Kimberly Ann Elliott, “Assessing UN sanctions after the Cold War: New and evolving standards of measurement”, **International Journal**, 2010, Cilt:65, Sayı: 1, s. 85.

⁵⁵ Elliott, ss. 90-91.

⁵⁶ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararı, Sayı: S/RES/1267, Tarih: 15.10.1999, (S/RES/1267), [https://undocs.org/en/S/RES/1267\(1999\)](https://undocs.org/en/S/RES/1267(1999)), (20.10.2021).

⁵⁷ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararı, Sayı: S/RES/1373, Tarih: 28.09.2001, (S/RES/1373), https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf, (20.10.2021).

⁵⁸ Söz konusu BM Yaptırımları sayesinde Terörizmin Finansmanı Suçu ve mal varlığının dondurulması tedbiri çoğu ülkenin mevzuatına girmiş olup bu hususların etkilerini üçüncü bölümde inceleyeceğiz.

⁵⁹ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Komitesi, **Guidelines of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 2140 (2014)**, 2017, s. 4 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2140_guidelines_en.pdf, (21.10.2021).

ulaştırma araçlarının tümüyle ya da bir bölümüyle kesintiye uğratılmasını, diplomatik ilişkilerin kesilmesini içerebilir.”

Her ne kadar BM'nin bu uygulamaları hakkında yetki aşımı (ultra vires) kapsamında tartışmalar bulunsada üye devletler tarafından yaptırımlar aktif olarak uygulanmaktadır⁶⁰. Bu durumun hukuki dayanağı ise yine BM Andlaşması'nın madde 24/1 hükmünde mevcuttur. Buna göre üye devletler uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında sorumluluğu Güvenlik Konseyi'ne bırakarak Konseyin kendi adlarına hareket ettiğini kabul etmişlerdir. Diğer yandan ise BM yaptırımlarının devletler ve AB tarafından uygulanma şeklinde bir yeknesaklık söz konusu değildir. Aslında tam bu noktada BM gibi bir örgüt ve üyeleri tarafından uygulanabilen ekonomik yaptırımları varken ABD veya AB'nin kendi ekonomik yaptırımlarını da uyguladığının nedeni görülebilir. Örneğin BM tarafından Rusya'nın Ukrayna üzerindeki yayılcı faaliyetlerine yönelik bir yaptırım kararı alınamayacaktır. Yine benzer olarak ABD'nin Çin ile olan rekabetini BM üzerindeki bir platforma taşıması da yaptırım uygulanması açısından sonuç vermeyecektir.

A. Yaptırım Kararlarının Uygulanması

Güvenlik Konseyi tarafından alınan yaptırım kararları, bünyesinde Konsey'in 15 üyesini temsil eden temsilcileri içeren Yaptırım Komiteleri (Sanctions Committee) tarafından uygulanır. Bu komiteler yaptırımlara göre sayıca birden fazla olabilir. Konsey, ilgili kararlarında belirlediği ölçütlere göre kimlerin yaptırım listesine alınacağına karar verme yetkisini komitelere bırakabilir⁶¹. Diğer yandan bu komiteler içerisinde sadece ilgili olan yaptırımlarla sınırlı olmak üzere yaptırım listesine dâhil edilebilecek unsurları izlemekle görevli olan ve genelde 5-8 kişiden oluşan Uzman Panelleri (Expert Panels) yer alabilir. Bu paneller, yaptırım uygulanan unsurlarla ilgili çeşitli bilgi ve tecrübelerle sahip olan uzmanların yaptırımların uygulanması ile ilgili

⁶⁰ Nasu Hitoshi, “Chapter VII Powers and the Rule of Law: The Jurisdictional Limits”, **Australian Year Book of International Law**, Cilt: 26, 2007, s. 102.

⁶¹ Jeremy Matam Farrall, **United Nations Sanctions and the Rule of Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s. 81.

düzenledikleri raporlarla listeye dâhil edilecek unsurların belirlenmesinde yaptırım komitesine önemli ölçüde yön verirler⁶².

Komiteler, üye ülkelerden gelen, ilgili yaptırım listelerine dâhil edilmesini istedikleri kişilere dair talepleri kabul ederler ve kararlarını oy birliği ile almak zorundadırlar. Temsilciler arasında bir uyuşmazlık meydana geldiğinde komite başkanı uzlaştırma çalışmalarında bulunur ancak buna rağmen uzlaşma sağlanamazsa konu görüşülmek üzere Güvenlik Konseyi'ne gider⁶³.

BM yaptırımlarının konusu kuruluşlar, gruplar, kişiler, gemiler ve hava araçları olabilir. Diğer yandan kararlaştırılan yaptırımların bir tüzel kişilik açısından hangi sahiplik oranına, kontrol ve yönetim ölçütleri açısından uygulanacağı ilgili her kararda ayrı ayrı belirtilebilir. Bundan dolayı söz konusu yaptırım izlenirken ilgili “*Sanctions Committee Guide*”ın incelenmesinde fayda vardır. Bunlarla ilgili olarak BM yaptırımları incelendiğinde düzenlenen istisnaların daha akılcı ve insan haklarına uygun nitelikte olduğu söylenebilir. İstisnalar her yaptırım programında, yaptırımların uygulandığı coğrafi, demografik, ekonomik ve sosyal şartlar gözetilerek farklı farklı uygulanabilmektedir. Diğer yandan yaptırımların istisnaları ani gelişen şartlara adapte edilebilirliği açısından başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Güncel bir örnek olarak BM tarafından Kenya’da bulunan Al-Shabaab terör grubuna uygulanan yaptırımların, küresel salgın döneminde olağandışı bir zorluk yarattığı gerekçesi ile AB tarafından durum BM’ye götürülmüş ve mevcut duruma göre istisnalar tekrar düzenlenmiştir⁶⁴. BM Andlaşması’nın madde 24/2 hükmünde belirtildiği üzere alınacak önlemler insan haklarına ve insancıl hukuka uygun olmalıdır. Dolayısıyla yaptırımlar konusundaki lisanslara⁶⁵ temel olacak istisnaların insani durumlar kapsamında olacağını söylemek mümkündür. Lisanslar için başvuru süreçleri, üye devletler bünyesinde başlayacağından dolayı bu prosedürlere dair Birleşik Krallık, AB ve ABD’de çeşitli farklılıkların olması mümkündür. BM yaptırımları özelinde lisans

⁶² Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, “Work and Mandate”, **Bilgi Notu**, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate>, (21.10.2021).

⁶³ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Komitesi, ss. 4-5.

⁶⁴ Sara Jerving, “Humanitarians Warn against Adding al-Shabab to UN Sanctions List”, **Devex**, 16.08.2019, <https://www.devex.com/news/humanitarians-warn-against-adding-al-shabab-to-un-sanctions-list-95465>, (23.10.2021).

⁶⁵ Lisanslar genel olarak bir yaptırım programı kapsamında gerçekleştirilmesine izin verilen fiil ve işlemlerdir.

başvurularına gerekçe olarak kabul edilen genel istisnalar⁶⁶; seyahat yasakları, varlıkların dondurulması, önceki tarihli mahkeme ve tahkim kararları, önceki tarihli sözleşmelerin ifası şeklinde sıralanabilir.

B. Yaptırımların Son Bulması

Yaptırımların son bulması hususunda birçok farklı prosedür mevcuttur. Örneğin kendiliğinden son bulma vakadan vakaya göre değişebilir veya o yaptırımı uygulayan komiteye özel olarak bir yetki tanınmış olabilir. Ancak genel olarak yaptırımların kendiliğinden son bulması (herhangi başvuru yapılmasına gerek olmadan) bakımından 3 durumdan bahsedilebilir. Kararda bir süre ön görülmüş olabilir; yaptırımların yenilenmemesi halinde kendiliğinden son bulacağı kararlaştırılmış olabilir veya komitenin durumu gözden geçirip karar vermesi yoluyla olabilir⁶⁷. Burada bazı eleştirilere değinmek gerekir. Öyle ki gerek yaptırımların uygulanması gerekse sonlandırılması ve listelere dâhil edilen isimlerin listeden çıkarılması durumu, yukarıda da değindiğimiz üzere BM nezdinde kurumsal ve bağımsız yargı mekanizması bulunmadığından dolayı Konsey üyesi devletlerin tamamen politik değerlendirmeleri sonucu meydana gelmektedir. Söz konusu durum bazen devletlerin kendi mahkemelerinde BM yaptırımlarının değerlendirilmesine sebep olmakta ve buna yetki gerekçesi olarak da BM içinde yargı mekanizmasının bulunmadığı gösterilmektedir⁶⁸. Bu durum ikili bir uygulama yaratmaktadır. Yaptırımların uygulanmasına dayanak teşkil eden sebeplerin ortadan kalkması veya bu yaptırımlardan kaynaklı temel hak ihlalleri söz konusu olduğunda, BM nezdinde bu durumlara dair karar verecek bir yargı mekanizması bulunmamaktadır. Uygulanan yaptırımların sonlandırılması için gerekli değerlendirmeler yargısal olmayan prosedürlerle gerçekleştirilmektedir. Ancak bu durum son yıllarda yargının alanına

⁶⁶ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, **Fact Sheet on the 2140 Yemen Sanctions Committee**, Security Council Report, 2020, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/yemen-sanctions-fact-sheet.pdf>, (30.10.2021).

⁶⁷ Kristen E. Bonn, **Terminating Security Council Sanctions**, International Peace Institute, New York, 2014, s.5, https://www.ipinst.org/wpcontent/uploads/publications/terminating_security_council_sanctions.pdf, (02.11.2021).

⁶⁸ Devon Whittle, "The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Measures Model to Chapter VII Action", **European Journal of International Law**, Cilt: 26, Sayı: 3, 2015, ss. 676-677.

girmiş ve AB mahkemeleri tarafından nispeten hukuki bir sistematığa tabi kılınabilmiştir.

Kişiler, yaptırımların kendiliğinden son bulmadığı hallerde listelerden silinmek için başvurularda bulunabilirler ancak bu süreç diplomatik bir niteliğe sahip olduğundan başvuru kişi tarafından doğrudan BM'nin ilgili yaptırım komitesine yapılamaz. Bu yüzden kişinin ikamet ettiği veya vatandaşı olduğu devletin ilgili makamı aracılığı ile bu başvuruyu yapması gerekir⁶⁹. Ancak bu konuda da örneğin kişinin zaten uyruğu olduğu devletin başvurusu sonucunda yaptırım listesine eklenmiş olduğu bir durumda bazı zorlukların yaşanabileceği açıktır. Bu noktada ise Odak Noktaları (Focal Points) olarak nitelenen başvuru mekanizması bulunmaktadır. Yaptırıma tabi kişiler bunlara başvurduğunda, başvuruları hiçbir yorumlama yapılmaksızın değerlendirilmesi için yaptırımın düzenleyicisi olan devletlerden birine iletilir ve bu konu hakkında ilgili devletin karar vermesi için 3 ay süresi bulunmaktadır. Bir başka başvuru yöntemi olarak Ombudsmana başvuru⁷⁰ bulunsa da tarafların görüşmelerde açık olmaması ve Konsey'in ombudsmanın bağımsızlığı üzerindeki baskılarından dolayı pek sağlıklı işleyen bir süreç olduğu düşünülmemektedir⁷¹. Dolayısıyla tam anlamıyla yukarıda değindiğimiz sorunların önüne geçebilecek ve yargı denetimine açık tarafsız bir gözetim kanımızca söz konusu değildir.

VIII. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KISITLAYICI TEDBİRLER

Özerk ve etkili bir askeri yapısı bulunmayan ancak dünya üzerindeki en önemli ekonomik aktörlerden biri olan AB'nin, uluslararası etkinliğini gerçekleştirmesi ve politikalarını uygulaması açısından kısıtlayıcı tedbirler önemli araçlardan birisidir. AB, Maastricht Andlaşması'nın⁷² yürürlüğe girmesinden bu yana yaptırımlara artan bir

⁶⁹ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, "Procedures for Delisting", **Bilgi Notu**, https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/procedures-for-delisting, (03.11.2021).

⁷⁰ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, "Focal Point for De-listing", **Bilgi Notu**, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting>, (03.11.2021).

⁷¹ Paul Eden, "United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson", **Economic Sanctions and International Law**, (Ed. Matthew Happold ve Paul Eden), Hart Publishing, Oxford, 2016, s. 155.

⁷² Maastricht Andlaşması olarak da bilinen Avrupa Birliği Andlaşması, 7 Şubat 1992 tarihinde Avrupa Topluluğu'na üye 12 devlet tarafından imzalanarak Avrupa bütünleşmesine yeni bir boyut kazandırmıştır. Andlaşmanın metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>, (29.04.2022).

ilgi göstermiştir. Birlik her ne kadar uluslar üstü bir örgüt olsa da ve AB'ye üye devletlerin kendi bağımsız dış ve güvenlik politikalarını yürüttüğü düşünüldüğünde, tam anlamıyla bir AB dış politikasından bahsetmek belki de mümkün değildir.

AB tarafından uygulanan kısıtlayıcı tedbirler genel olarak 3 kısımda sınıflandırılabilir⁷³. Bunlardan ilki, AB'nin herhangi bir BM yaptırımını olmadan uyguladığı kendi özerk yaptırımlarıdır. İkincisi, BMGK tarafından kararlaştırılan ve üye devletlerce uygulanması zorunlu olan yaptırım rejimleridir. Üçüncüsü ise, AB'nin BM yaptırımlarının ötesine geçen ve BM yaptırımlarını tamamlar nitelikte olan Altın Kaplama⁷⁴ (Gold Plating) olarak adlandırılan yaptırımlardır.

Kısıtlayıcı tedbirlerin amacı, ODGP prensipleri çerçevesinde yaptırım uygulanan hedefin politikalarında veya eylemlerinde değişiklik meydana getirmektir⁷⁵. AB her ne kadar ODGP konusunda münhasır yetkiye sahip olmasa da üye devletler adına dış politikanın yürütülmesinde önemli bir rol almaktadır⁷⁶. Bu rol, Aralık 2009'da Lizbon Andlaşması'nın⁷⁷ yürürlüğe girmesinden bu yana güçlendirilmiştir. Avrupa Birliği Andlaşması "ABA" ve AB'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma "ABİHA", AB'yi ortak bir dış ve güvenlik politikası geliştirmesi ve uygulaması için yetkilendirmektedir. Bu politikalar, Avrupa Birliği Andlaşması'nın 21. maddesinde belirtildiği gibi ODGP hedefleriyle tutarlı olmalıdır⁷⁸. Kısıtlayıcı tedbirler de bu politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkarlar.

⁷³ AB Konseyi, "How and When the EU Adopts Sanctions", **Bilgi Notu**, 04.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>, (14.05.2022).

⁷⁴ Eduardo Magrani, Nevin Alija, Felipe Andrade, "'Gold-plating' in the Transposition of EU Law", **e-Pública**, Cilt: 8, 2021, s. 49.

⁷⁵ AB Konseyi, **Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrictive Measures (Sanctions) In The Framework Of The EU Common Foreign And Security Policy 5664/18**, Brüksel, 2018, (Rehber), s.5, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>, (12.04.2021).

⁷⁶ Elena Chachko, "Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence", **Yale Journal of International Law**, Cilt: 44, Sayı: 1, 2019, s.6.

⁷⁷ Reform Andlaşması olarak da bilinen Lizbon Andlaşması, Avrupa Birliği Andlaşmasına ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Andlaşmaya önemli değişiklikler getiren en güncel andlaşmadır. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Andlaşma'nın metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>, (29.04.2022).

⁷⁸ AB Andlaşması m. 21: "1. Birliğin uluslararası alandaki eylemi; kurulmasına, gelişmesine ve genişlemesine ilham kaynağı olan ve dış dünyada desteklemeyi hedeflediği şu ilkelere dayanır: demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri ile Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere ve uluslararası hukukun ilkelerine saygı. Birlik, bu paragrafın birinci alt paragrafında belirtilen ilkeleri paylaşan üçüncü ülkelerle ve uluslararası, bölgesel veya küresel örgütlerle ilişkiler geliştirmek ve ortaklıklar kurmak amacıyla çaba gösterir. Birlik, özellikle Birleşmiş Milletler çerçevesinde, ortak sorunlara çok taraflı çözümler bulunmasını destekler.

Kısıtlayıcı tedbirler, özellikle AB'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi "AİHS" tarafından güvence altına alınan ve üye devletlerde ortak olarak benimsenen anayasal geleneklerden kaynaklandığı üzere, 6. madde kapsamındaki temel haklara saygı duyma yükümlülüğü dikkate alınarak hazırlanmalıdır⁷⁹.

Diğer yandan AB'nin kendi özerk yaptırımlarının dışında BMGK tarafından belirlenen yaptırımları da uygulamaya koyduğundan bahsedilmişti. BM Andlaşması'nın VII. Bölümü uyarınca BMGK tarafından kabul edilen kararların uygulanmasında Konsey tarafından belirli kısıtlayıcı önlemler alınmaktadır⁸⁰. BM üyesi ülkelerin yaptırımların uygulanması bakımından tutumları değerlendirildiğinde AB'nin ciddi bir tutum sergilediği ve hatta BM yaptırımlarının yetersiz kaldığı düşünülen durumlarda altın kaplama olarak tabir edilebilen ilave kısıtlayıcı tedbirlerin alındığı görülmektedir⁸¹. AB'nin özerk yaptırımları ile uygulamaya konan BM yaptırımları arasındaki hiyerarşi göz önüne alındığında AB'nin uluslararası hukuka uygunluğu temel değerlerinden biri olarak esas aldığı ve BM Andlaşması'nın kendisini

2. Birlik, aşağıdaki amaçlara ulaşmak üzere, ortak politika ve eylemler tanımlar ve izler ve uluslararası ilişkilerin tüm alanlarında yüksek seviyede bir iş birliği için çalışır:

- a) Birliğin değerlerini, temel çıkarlarını, güvenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak,
- b) demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve uluslararası hukuk ilkelerini güçlendirmek ve desteklemek,
- c) Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve ilkelerine, Helsinki Nihai Senedi ilkelerine ve dış sınırlarla ilgili olanlar da dahil Paris Şartı'nın amaçlarına uygun olarak, barışı korumak, çatışmaları önlemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek,
- d) öncelikli olarak yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla, gelişmekte olan ülkelerin sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmasını desteklemek,
- e) uluslararası ticaret üzerindeki kısıtlamaların tedricen kaldırılması da dahil, tüm ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşmesini teşvik etmek,
- f) sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak amacıyla, çevre kalitesinin ve küresel doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminin muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesi için uluslararası tedbirlerin geliştirilmesine katkıda bulunmak,
- g) doğal veya insan kaynaklı afetlere maruz kalan halklara, ülkelere ve bölgelere yardım etmek,
- h) daha güçlü çok taraflı iş birliğine ve küresel iyi yönetime dayanan bir uluslararası sistemi desteklemek.

3. Birlik, bu Başlıkta ve ABİHA'nın Beşinci Kısımında yer alan Birliğin dış eyleminin farklı alanlarının ve Birliğin diğer politikalarının dış veçhelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında, 1 ve 2. paragraflarda yer alan ilkelere riayet eder ve hedefleri izler. Birlik, dış eyleminin farklı alanları arasında ve bunlarla diğer politikaları arasında tutarlılığı sağlar. Konsey ve Komisyon, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin desteğiyle, bu tutarlılığı sağlar ve bu yönde iş birliği yaparlar.”.

⁷⁹ AB Konseyi, Rehber, s.7.

⁸⁰ Chachko, s.8.

⁸¹ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, (06.11.2021).

diğer andlaşmalardan üstün tuttuğı düşünöldüğünde⁸², BM yaptırımlarının daha üst sırada yer aldığı söylenebilir.

Nisan 2021 itibariyle AB, BM yaptırımlarını uygulayan (örneğin Irak, Mali ve Somali'ye karşı) 19 yaptırım rejimine sahiptir ve bunlardan 10'u ek kısıtlamalar getirmektedir (örneğin, İran, Kuzey Kore, IŞİD ve El- Kaide). Buna ek olarak, AB'nin BM yaptırımlarından farklı olarak devletlere (örneğin Rusya, Suriye ve Venezuela) karşı ve terörizm, kimyasal silahlar ve siber saldırılar gibi belirli temaları hedefleyen 25 özerk yaptırım rejimi vardır. Yaptırımların yanı sıra bireysel olarak AB üyesi devletler, dış politika ve ulusal güvenlik hedeflerini sağlamak ve özellikle ihracat kontrollerini sürdürmek için başka ekonomik kısıtlamalar da uygulayabilirler⁸³.

A. Yetki Durumu

AB, üye devletlerin ortak iradeleri üzerine andlaşmalarla belirlenmiş çeşitli alanlar bakımından yetkilendirilmesine dayanarak düzenlemeler yapabilen bir uluslar üstü kuruluştur. Birliğin kendisine özgü yapısı ve yetkilendirildiğı alanların bazı durumlarda sınırlarının belirsizleşmesi sebebi ile bu yetki alanlarının kesin biçimde belirlenmesi bazen zor olabilmektedir. AB kurumları yetkileri bakımından genel olarak *ultra vires* düzenlemeler yapamazlar⁸⁴. Tam olarak bu noktada ABİHA içinde 3-6 maddeleri aralığında tanımlanmış olan yetki türlerine değinmekte fayda vardır. Buna göre AB'nin; gümrük birliğı, iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması, para birimi Euro olan üye devletler için para politikası, ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması, ortak ticaret politikası alanlarında “*münhasır yetkisi*” bulunur⁸⁵. Diğer

⁸² BM Andlaşması m. 103: “Birleşmiş Milletler üyelerinin işbu Antlaşmaşdan doğan yükümlölükleri ile başka herhangi bir uluslararası anlaşmadan doğan yükümlölüklerinin çatışması durumunda, işbu Antlaşmaşdan doğan yükümlölükler üstün gelecektir.”

⁸³ Forwood ve diğerleri, s.1.

⁸⁴ Işıl Özkan, **Avrupa Birliğı Kamu Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s.86; Herwig C. H. Hofmann, “General Principles of EU Law and EU Administrative Law”, **European Union Law**, (Ed. Catherine Barnard ve Steve Peers), Oxford University Press, Oxford, 2020, ss. 217-218; Christian Dadoomo ve Noelle Quenivet, **European Union Law**, 3. Baskı, Hall and Stott Publishing, Saltford, 2020, ss. 33-34; John Fairhurst, **Law of the European Union**, 11. Baskı, Pearson, Harlow, 2016, s. 63; Anthony Arnall, **European Union Law: A Very Short Introduction**, 1. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 28.

⁸⁵ Alina Kaczorowska-Ireland, **European Union Law**, 4. Baskı, Routledge, New York, 2016, s. 181; P. N. Biriukov ve I.N. Zhdanov, “Competences of the EU”, **Law of the European Union: a**

yandan AB'nin; İç pazar, andlaşmada düzenlenen veçheleriyle ekonomik, sosyal ve yerel uyum, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı gibi alanlarda üye devletlerle “paylaşılan yetkisi” bulunur⁸⁶. Son olarak ise AB'nin; insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma ve idari iş birliği gibi alanlarda üye devletlerin desteklenmesi yetkisi ve ekonomi, istihdam ve sosyal politikalar alanında üye devletlerin yaptığı düzenlemelerle paralel düzenlemeler yapma yetkisi bulunmaktadır⁸⁷.

Yukarıda bahsi geçen yetki sınırlarını düzenleyen maddelerde, ODGP ile ilgili düzenlemelere dair herhangi bir yetki tanımlanmazken ABİHA'nın 2/4 maddesinde, “Birlik, Avrupa Birliği Andlaşması'nda yer alan hükümlere uygun olarak, ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak belirlenmesini de içerecek şekilde, ortak bir dış ve güvenlik politikası belirleme ve uygulama yetkisine sahiptir.” ifadesine yer verilmiştir. ABA 48. maddesinde Birliğe doğrudan bir tüzel kişilik tanımlandığı göz önünde bulundurulursa Birlik doğrudan ABA 21/2 ve 24/1 maddelerinde ODGP açısından yetkilendirilmiş ve yukarıda sayılan yetki ayrımlarının dışında özel usuller belirlenmiştir. Öyle ki AB'nin düzenleme yapabileceği çoğu politika alanında, Komisyon yasal düzenlemeler için teklif sunma yetkisine sahipken örneğin ortak dış ve güvenlik politikasına dair alınacak kararlar bakımından Komisyona bu yetki verilmemiştir⁸⁸. AB'nin organları içinde Konsey, ODGP çerçevesinde kısıtlayıcı tedbir kararlarının alınmasında görevlidir. Konsey, ABA'nın 29. Maddesinde verilen yetkiye dayanarak bir ODGP Kararını kabul eder. Bu Konsey kararında tedbirlerin ya AB düzeyinde ya da üye devletler bazında ulusal düzeyde uygulanması öngörülebilir⁸⁹.

AB'nin faaliyetleri kurucu andlaşmalara dayanmaktadır. AB üyesi ülkeler arasındaki bu bağlayıcı andlaşmalar; AB'nin hedeflerini, AB kurumları için kuralları, kararların nasıl alındığını ve AB ile üyeleri arasındaki ilişkiyi belirler. Andlaşmalar

Textbook for Master Students, (Ed. P. N. Biriukov ve V. Tuliakov), VSU Publishing House, Voronej, 2016, s. 52.

⁸⁶ Kaczorowska-Ireland, s. 183; Biriukov ve Zhdanov, s. 53.

⁸⁷ Kaczorowska-Ireland, s. 185; Biriukov ve Zhdanov, s. 54.

⁸⁸ İlke Göçmen ve Sanem Baykal, **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s.191.

⁸⁹ ABA m. 29: “Konsey, coğrafi veya tematik nitelikteki belli bir mesele hakkında Birliğin tutumunu belirleyen kararlar kabul eder. Üye devletler, ulusal politikalarının Birliğin tutumlarına uygun olmasını sağlarlar.”.

AB hukuku için başlangıç noktasıdır ve AB hukuku kaynakları bakımından birincil hukuk kaynakları içinde yer alır⁹⁰. Andlaşmaların ilke ve amaçlarından oluşan mevzuatın bütününe ise ikincil hukuk denir ve tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüşleri içerir. Söz konusu birincil ve ikincil kaynaklar arasında ise bir hiyerarşi olduğunu ve andlaşmaların anayasal nitelikte olduğunu söylemek ise yanlış olmayacaktır⁹¹.

Birlik tarafından yapılan her düzenlemenin ve dolayısıyla kısıtlayıcı tedbir kararlarının, andlaşmalardaki yasal bir temele dayanması gerekir. Bu nedenle AB kısıtlayıcı tedbir kararlarında, dayandıkları andlaşma maddeleri ve bunlara karşı başvurulabilecek hukuki yollar belirtilir. Silah ambargoları gibi tedbirler, andlaşmalara bağlı olarak üye devletler tarafından doğrudan uygulanabilirken, üçüncü devletlere karşı uygulanan tedbirlere veya mal varlığının dondurulması tedbirine dair alınan kararların üye devletlerde doğrudan uygulanabilmesi için bu karara ilişkin bir tüzük çıkarılması gerekir⁹². Dolayısıyla Birlik içinde yaptırımların kimlere, hangi konularda ve nasıl uygulandığı her durum özelinde farklılık teşkil etmektedir.

Son olarak belirtmek gerekir ki Birliğin andlaşmalarda belirlenmiş bir yasama yetkisine sahip olmadığı, ancak andlaşmada belirtilen hedeflere ulaşılması gereken bazı durumlarda yapılan düzenlemelere ABİHA'nın 352. maddesi⁹³ yasal dayanak olarak gösterilebilse de son fıkrada belirtildiği üzere ODGP kapsamında yapılan

⁹⁰ Lale Burcu Önüt, **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Devletlerde Uygulanması**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 59.

⁹¹ Önüt, ss. 61-62.

⁹² Önüt, s. 170.

⁹³ ABİHA m. 352: "1. Andlaşmalarda belirtilen amaçlardan birinin gerçekleştirilmesi için, andlaşmalarda tanımlanan politikalar çerçevesinde, Birliğin bir eylemde bulunması gerekirse ve andlaşmalarda bu eylem için gerekli yetkiler öngörülmemişse, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, oybirliğiyle hareket ederek uygun tedbirleri alır. Söz konusu tedbirlerin Konsey tarafından özel yasama usulü uyarınca kabul edilmesi durumunda da Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra oybirliğiyle hareket eder. Gerekirse ve Andlaşmalarda bu eylem için gerekli yetkiler öngörülmemişse, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, oybirliğiyle hareket ederek uygun tedbirleri alır. Söz konusu tedbirlerin Konsey tarafından özel yasama usulü uyarınca kabul edilmesi durumunda da Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra oybirliğiyle hareket eder.

2. Komisyon, ABA'nın 5. maddesinin 3. paragrafında yer alan katmanlı yetki ilkesine uyulmasının izlenmesi usulü çerçevesinde, ulusal parlamentoların dikkatini işbu maddeye dayanan önerilere çeker.

3. Bu maddeye dayanarak kabul edilen tedbirler, Andlaşmaların uyumlaştırmayı hariç tutması halinde, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasını içermez.

4. Bu madde, ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin hedeflerin gerçekleştirilmesi için dayanak teşkil etmez ve bu madde uyarınca kabul edilen tasarruflar ABA'nın 40. maddesinin 2. paragrafında öngörülen sınırlamalara saygı gösterir."

düzenlemelere dayanak teşkil etmeyecektir. Zira yapısı itibari ile ODGP çerçevesinde alınacak kararlar ve yapılacak düzenlemeler Birlikten bağımsız olarak üye ülkelerin iradeleri etrafında şekillenir. Dolayısıyla ODGP bakımından bir hedefin gerçekleştirilmesi için üye devletlerin iradelerinin ortak noktada oluşması gerekir. Diğer yandan ekonomik yaptırımların uygulanmasına karar verilmesi için gereken prosedürler andlaşmalarda düzenlenmiştir.

B. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşmanın 215. Maddesi

AB'nin Topluluk olduğu zamanlardan bu yana andlaşmalarında yaptırımlara dayanak olacak ilgili maddelere yer verilmiştir. Günümüz AB yaptırımlarının dayanağı olan 215. madde ise, 1992 Maastricht Andlaşması ile ABİHA'ya girmiştir. Fonların ve ekonomik kaynakların dondurulması tedbirleri de dâhil olmak üzere, üçüncü bir ülke ile ekonomik ilişkileri kısmen veya tamamen kesintiye uğratan veya azaltan ve yukarıdaki bölümlerde değinildiği üzere gerçek ve tüzel kişilere veya kişiliğe haiz olmayan organizasyonlara yönelik kısıtlayıcı tedbirler uygulanabilir. ABİHA 215. maddesinde şu hükümlere yer verilmiştir:

- “1. Konsey, Avrupa Birliği Andlaşması'nın V. Başlığının 2. Bölümü uyarınca alınan bir kararın, bir veya birden çok üçüncü ülke ile ekonomik ve finansal ilişkilerin kısmen ya da tamamen kesilmesini veya azaltılmasını öngörmesi halinde, Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile Komisyon'un ortak önerisi üzerine, nitelikli çoğunlukla⁹⁴ gerekli tedbirleri kabul eder. Konsey, alınan tedbirler hakkında Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirir.*
- 2. Konsey, Avrupa Birliği Andlaşması'nın V. Başlığının 2. Bölümü uyarınca kabul edilen bir kararda öngörülmesi halinde, 1. paragrafta belirtilen usule uygun olarak, gerçek veya tüzel kişilere ve gruplara veya devlet dışı birimlere yönelik kısıtlayıcı tedbirler kabul edebilir.*
- 3. Bu maddede belirtilen tasarruflar, hukuki güvenceler konusunda gerekli hükümleri içerir.”*

Birinci fıkra ile ikinci fıkra arasındaki en temel fark, birinci fıkranın 3. ülkelere karşı uygulanan ve ambargo niteliğine haiz yaptırımlara ilişkin olmasıdır. İkinci fıkra ise özellikle uluslararası terörizmin finansmanı ve insan hakları ihlalleri gibi hususlara yönelik uygulanabilecek yaptırımlara ilişkindir. İkinci fıkra aynı zamanda akıllı

⁹⁴ “Konsey, Komisyonun veya Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin bir önerisini oylarken, iki koşulun gerçekleştiği durumda nitelikli çoğunluk elde edilir: Üye devletlerin %55'inin oyunun (yani 27 üye ülkeden 15'i) ve toplam AB nüfusunun en az %65'ini temsil eden üye devletlerin oyunun sağlanması hâllerinde.” AB Konseyi, “Qualified Majority”, **Bilgi Notu**, 13.10.2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, (15.11.2021).

yaptırımların uygulanması için de yasal zemin oluşturmaktadır. Eski Avrupa Topluluğu Andlaşması 60. ve 301. maddesinde yaptırımların sadece bir veya birden fazla ülkeye yönelik uygulanabileceği düzenlenmekteydi. Ancak bu yaptırımların kişilere ve kuruluşlara yönelik uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin açıklık yoktu. 215. maddenin ikinci fıkrası ile bu konuya açıklık getirilmiştir⁹⁵.

ABİHA 215. maddesi uyarınca bu tedbirler, Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile Komisyon'un ortak önerisi üzerine Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilen bir Tüzük vasıtasıyla belirlenir ve uygulanır. Ancak dikkat edilmelidir ki uygulanacak bu tedbirler belirlenmeden önce yaptırım uygulanmasına esas olan Birlik iradesini temsil edecek ODGP kararının Konsey tarafından oybirliği⁹⁶ ile alınması gerekir. Yani kısaca AB öncelikle belirlediği hedeflere, belirlenen genel ölçütler doğrultusunda “Evet, bu hedeflere yaptırım uygulanacaktır” demekte ve sonrasında ise 215. madde doğrultusunda “Bu yaptırımlar böyle uygulanacaktır” demektedir.

C. Kısıtlayıcı Tedbir Kararlarının Alınması

Dış politika meseleleri, AB'nin bütünlüğü açısından önemli adımlardan biri olan Lizbon Andlaşması'ndan sonra bile üye devletlerin münhasır yetkisinde kalmıştır ve hükümetler arası iş birliği meselesi olarak ABA'nın ODGP hükümleri altında düzenlenmiştir⁹⁷. Üçüncü bir devlet ile ekonomik ve mali ilişkileri azaltma veya kesintiye uğratma yolları ise, büyük ölçüde Birliğin münhasır yetki alanına giren OTP'nin bir parçasıdır⁹⁸. AB'nin tarihsel gelişimi içinde yaptırımların ayrı ayrı ODGP'nin ve OTP'nin altında sınıflandırıldığı görülmüştür⁹⁹. Günümüzde ise Maastricht Andlaşması ile yaptırımlar, ODGP altında yer alsa da bu hususta tam

⁹⁵ Marise Cremona, “EC Competence, ‘Smart Sanctions’ and the Kadi Case”, **Challenging The EU Counter-Terrorism Measures Through The Courts**, (Ed. Marise Cremona, Francesco Francioni, Sara Poli), European University Institute Academy of European Law, Cilt: 10, Fiesole, 2009, s. 96

⁹⁶ “Çekimser oy kullanılması, oybirliğinin sağlanmasına engel teşkil etmez.” AB Konseyi, “Unanimity”, **Bilgi Notu**, 28.01.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>, (16.11.2021).

⁹⁷ Zagel, s. 4.

⁹⁸ Zagel, s. 4.

⁹⁹ İlke Göçmen, **Avrupa Birliği Dış İlişkiler Hukuku: Ticari Boyut**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, (Dış Ticaret), s. 180.

anlamıyla ABAD tarafından bir denetim yapılmamıştır¹⁰⁰. Ancak burada ortaya çıkabilecek yetki sorununun üstesinden gelmek için madde 215, ABİHA'da iki aşamalı bir prosedür kullanmaktadır¹⁰¹. ODGP hükümleri uyarınca Konsey'de önce, kısıtlayıcı tedbirlerin çerçevesini ve hangi hedefe yönelik uygulanacağını belirleyen dış politikaya ilişkin bir karar ABA 24. maddesinde¹⁰² de belirtildiği üzere üye devletler tarafından oybirliğiyle kabul edilir. Bu karar anlaşılacağı üzere bütün üye devletlerin, söz konusu dış politik mesele hakkındaki ortak iradelerini ortaya koymaktadır. Ardından Konsey tarafından nitelikli çoğunluk oyu gerektiren, kısıtlayıcı tedbirlerin üye devletlerde uygulanabilmesini sağlayan ve teknik detaylara ilişkin¹⁰³ bir Konsey Tüzüğü (Council Regulation) kabul edilir¹⁰⁴. Böylelikle ayrıntılı tedbirler üye devletlerce doğrudan uygulanabilir ve uygulanan yaptırımların özellikle ekonomik boyutlarının, etkinliğinin, Birliğin dış ticaret politikalarına ve hukuki değerlerine uygunluğunun gözetimi sağlanabilmektedir. ABİHA madde 215/1 ve 2'ye dayanan kısıtlayıcı tedbir türleri; ticari¹⁰⁵, hizmet¹⁰⁶, finansal¹⁰⁷ kısıtlamaları, gemilerin denetimi¹⁰⁸ ve özel hukuk sözleşmelerinin feshi¹⁰⁹ dâhil olmak üzere ekonomik ve

¹⁰⁰ Göçmen, Dış Ticaret, s. 183.

¹⁰¹ Zagel, s. 4.

¹⁰² ABA m. 24: "Ortak dış ve güvenlik politikası, özel kural ve usullere tabidir. Bu politika, andlaşmalarda aksi öngörülmedikçe, Avrupa Birliği Zirvesi ve Konsey tarafından oybirliğiyle belirlenir ve uygulanır."

¹⁰³ Örneğin mal varlığının dondurulması ve farklı ekonomik/finansal yaptırımlar gibi.

¹⁰⁴ AB Konseyi, "Adoption and Review Procedure for EU Sanctions", Bilgi Notu, 04.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>, (14.05.2022).

¹⁰⁵ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2013/255/CFSP, Tarih: 31.05.2013, (Suriye) m. 5 ve m. 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013D0255>, (20.11.2021); Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2340/90/EEC, Tarih: 08.08.1990, (Irak ve Kuveyt), m. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31990R2340>, (20.11.2021); Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 900/1999/EC, 29.04.1999, https://www.legislation.gov.uk/eur/1999/900/pdfs/eur_19990900_adopted_en.pdf, (20.11.2021).

¹⁰⁶ Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 36/2012, Tarih: 18.01.2012, (Suriye), m. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32012R0036>, (20.11.2021); Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 1901/98/EC, Tarih: 07.09.1998, <https://op.europa.eu/en/publicationdetail/publication/70098fb252eb41088d07a6ca59da2acb/language-en>, (21.11.2021); Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2011/178/CFSP, 23.03.2011, m.1/1vem.1/3, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32011D0178>, (21.11.2021).

¹⁰⁷ Konsey Tüzüğü, Suriye, m. 13 ve m. 14; Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2011/172/CFSP, Tarih: 21.03.2011, m. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0172>, (21.11.2021).

¹⁰⁸ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2011/137/CFSP, Tarih: 28.02.2011, (Libya), m. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011D0137>, (22.11.2021); Konsey Kararı, Suriye, m. 26.

¹⁰⁹ Konsey Tüzüğü, Suriye, m. 27; Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 3275/93/EC, Tarih: 29.11.1993, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993R3275>, (23.11.2021).

finansal ilişkilerle ilgili çok çeşitli önlemleri kapsayabilir. ABİHA'nın 215. maddesi ayrıca Birliğe, üye devletlerden yaptırım veya cezalar uygulamalarını isteme yetkisi verir¹¹⁰. Ayrıca Konsey, Komisyon'a yaptırımların uygulanmasına yönelik mevzuatı yürürlüğe koyma yetkisi verebilir¹¹¹.

Daha önce de belirtildiği üzere 215. Madde, üçüncü bir ülke ile olan ekonomik ilişkilerin azaltılması veya tamamen kesilmesine dair yaptırımlar uygulama konusunda Konsey'e geniş bir yetki vermektedir. Ancak, önceki tarihlerde ve olaylarda uygulanan ambargoların¹¹² yol açtığı insanlık dramlarından ders alındığından dolayı Konsey genellikle hedefli yaptırımlar uygulamayı tercih etmektedir. Örneğin, ticaret kısıtlamaları sıklıkla özel olarak belirlenmiş alanları kapsar¹¹³. Bunlar; hizmet kısıtlamaları, petrol ve gaz endüstrileri¹¹⁴ veya nükleer zenginleştirme ve nükleer silah üretimi ile ilgili hizmetlerin sınırlandırılmasına yöneliktir¹¹⁵. Seyahat kısıtlamaları genellikle belirli kişilerle sınırlıdır¹¹⁶. Yine benzer şekilde, finansal kısıtlayıcı tedbirler yalnızca belirli kişilerin varlıklarını ele alır¹¹⁷. Diğer yandan hedef yaptırımlar ile hedeflenen kişilerin temel ihtiyaçlarını dikkate alan muafiyetler de bulunmaktadır. Örneğin hedeflenen kişilerin varlıklarının dondurulması durumunda, bu kişilerin yargı giderleri veya tıbbi tedavi masrafları gibi temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik muafiyetlere izin verilir¹¹⁸. Ayrıca hizmet ve teknoloji kısıtlamalarının da sivil toplumun faaliyetlerini engellemeyecek biçimde düzenlenmesi gerekir. Örneğin gelişmiş iletişim araçlarının ticaretinin bir ülke hükümetine kısıtlandığı durumlarda, o ülkede faaliyet gösteren basın kuruluşlarına istisna tanınması birçok hak ve özgürlük açısından önem arz edecektir¹¹⁹.

¹¹⁰ Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 314/2004, Tarih: 19.02.2004, m. 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32004R0314>, (23.11.2021).

¹¹¹ ABİHA m. 290; Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 204/2011, 02.03.2011, m. 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R0204>, (23.11.2021).

¹¹² Konsey Tüzüğü, Irak ve Kuveyt.

¹¹³ Konsey Kararı, Suriye, m. 5 ve m. 12.

¹¹⁴ Konsey Kararı, Suriye, m. 8/2; Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2010/413/CFSP, Tarih: 26.07.2010, (İran), m. 4/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.195.01.0039.01.ENG, (24.11.2021).

¹¹⁵ Konsey Kararı, İran, m. 1/3.

¹¹⁶ Konsey Kararı, Libya, m. 5.

¹¹⁷ Konsey Kararı, Libya, m. 6.

¹¹⁸ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2014/932/CFSP, Tarih: 18.12.2014, m. 2/3 ve m. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0932>, (25.11.2021).

¹¹⁹ ABD Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, **Interpretive Guidance and Statement of Licensing Policy on Internet Freedom in Iran**, 2012, https://home.treasury.gov/system/files/126/internet_freedom.pdf, (04.12.2021).

D. Kısıtlayıcı Tedbirlerin Sona Ermesi

Kısıtlayıcı tedbirlerin süresi konusunda Konsey geniş bir yetkiye sahiptir. Konsey kararları, sınırlı bir süre için¹²⁰ veya herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın¹²¹ kabul edilebilir. Bir Konsey kararının bir BMGK kararını uygulaması durumunda, karar, sürenin belirlenmesi için temel oluşturur. Özerk yaptırımlar söz konusu olduğunda veya Birlik, BM'nin uyguladığı yaptırımlarını kaldırmasına rağmen bu yaptırımların devam etmesini gerekli görürse, nihai karar yetkisi Konsey'e aittir¹²². Konsey, yaptırım uygulanan hedeflere ilişkin gelişmeleri ve bu konudaki etkinliklerini incelemek amacıyla tüm kısıtlayıcı tedbirleri düzenli olarak gözden geçirir¹²³. Ayrıca süresi sınırlı olan kısıtlayıcı tedbir kararları ve tüzükleri gerektiğinde sürenin uzatılmasına yönelik başka bir karar gerektirirken¹²⁴ belirsiz süreli kısıtlayıcı tedbirler genellikle belli aralıklarla gözden geçirilmeye ilişkin hükümler içerir¹²⁵.

Kısıtlayıcı tedbirlerin sona erdirilmesi için ABİHA'nın 215 (1) veya (2) maddelerine dayanan kararlar ve tüzükler gerekir. Aynı şekilde uygulanan yaptırım kararları üzerinde değişiklik yapılması durumlarında (örneğin listelenen kişilerde yapılacak değişiklikler gibi) yine aynı prosedürlerin izlenmesi gerekir¹²⁶. Bu değişikliklerin yapılması hususunda Konsey tarafından ABİHA 291/2 hükmünün yasal dayanak olarak esas alınabileceği ABAD tarafından kabul edilmemiştir¹²⁷. Son olarak AB'nin yaptırımlarının herhangi bir üye ülkeye yönelik uygulanıp

¹²⁰ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2014/512/CFSP, Tarih: 31.07.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512>, (25.11.2021).

¹²¹ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2010/127/CFSP, Tarih: 01.03.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0127>, (25.11.2021).

¹²² Nadia Zelyova, "Restrictive Measures-Sanctions Compliance, Implementation and Judicial Review Challenges In The Common Foreign And Security Policy Of The European Union", **Europäische Rechtsakademie Forum**, Cilt: 22, 2021, s.164.

¹²³ AB Konseyi, Rehber, s. 14.

¹²⁴ Konsey Kararı, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2014/214/CFSP, Tarih: 14.04.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0214>, (26.11.2021).

¹²⁵ Konsey Ortak Tutumu, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2006/625/CFSP, Tarih: 15.09.2006, m. 4, <https://eur-lex.europa.eu/eli/compos/2006/625>, (26.11.2021).

¹²⁶ Liisa Leppävirta, "Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessity of Secrecy?", **European Papers**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2017, s. 649, https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/procedural_rights_in_context_of_restrictive_measures, (25.11.2021).

¹²⁷ National Iranian Oil Company v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2016:128, Tarih: 01.03.2016, (NIOC), <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0440>, (25.11.2021).

uygulanamayacağı sorununa değinecek olursak ABİHA'nın 215/1 maddesinin ifadesine göre, üye devletlere karşı kısıtlayıcı tedbirler uygulanamaz¹²⁸. Üye Devletlere karşı yaptırım uygulanmasına ihtiyaç duyulursa, ABA madde 7 veya Birliğin yargı sisteminde öngörülen hukuk yolları (ABİHA 258 ve 259. maddeler) geçerlidir.

E. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma'nın 215. ve 75. Maddesinin Karşılaştırılması

AB tarihinde, eskiden beri ekonomik yaptırımların uygulandığından bahsedilmişti. Bu süreçlerde AB'nin andlaşmalarında ve düzenlemelerinde üye devletlere tesiri gittikçe artan birçok değişiklik yaşanmıştır. Dolayısıyla uygulanan ekonomik yaptırımların dayanaklarına ilişkin, andlaşmalarda birçok madde düzenlemesi yapılagelmiş ayrıca Birliğin belli başlı hususlardaki yetkileri bu değişiklikler ile artmıştır. AB düzenlemelerinin dayanaklarını ilgili andlaşmaların maddelerinden aldıkları hatırlanacak olursa AB organlarının, yaptırımların yasal dayanaklarının hangi anlaşma maddeleri olduğu konusunda anlaşmazlığa düştükleri ve konuyu Avrupa Adalet Divanı önüne götürdükleri görülmüştür. Davanın tarafları Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyidir (Konsey). Davada parlamentonun iddialarından biri, Taliban ve El-Kaide'ye karşı BM tarafından uygulanan 1999 yılında alınan 1267 sayılı yaptırım kararının AB içinde uygulanması için Konsey tarafından çıkarılan kısıtlayıcı tedbirin yasal dayanağının yanlış olmasıdır. Belirtmek gerekir ki BM yaptırımının yılı itibari ile bu yaptırımı uygulayan kısıtlayıcı tedbirlerin dayanakları Lizbon Andlaşması'ndan önceki anlaşma maddelerine dayanmaktadır. ABİHA'nın yeni maddelerine dayanarak Konsey, davaya konu olan kısıtlayıcı tedbirleri güncellemiştir. Dolayısıyla davadaki dayanak maddeler tartışması bu

¹²⁸ Zagel, s. 15.

noktada doğmuştur. Buna göre Parlamento'nun iddiası, Konsey'in kararında ABİHA 215/2 maddesi yerine aslında ABİHA 75. maddesine¹²⁹ dayanması gerektiğidir¹³⁰.

Buna göre 215. maddenin olağanüstü bir kısıtlayıcı tedbir prosedürü ön gördüğünü ve parlamentonun bu madde kapsamında yetkilerinin kısıtlandığını ancak 75. madde, AB içinde olağan bir yasama prosedürü benimsediği için temel insan haklarını ve ortak pazarın işleyişini etkileyecek kısıtlayıcı tedbirlerin 75. maddeye göre alınması gerektiği parlamentonun davadaki gerekçelerinden biridir¹³¹. Diğer yandan davaya Konsey'in tarafında katılan komisyonun gerekçesine göre 75. madde kapsamında AB sınırları içindeki veya AB'ye doğrudan zarar veren terör eylemleri ile mücadele anlaşılırken 215. maddede daha çok uluslararası güvenliğin sağlanması veya bu güvenliği tehdit eden sınır ötesindeki terörist gruplar ile mücadele benimsenmektedir¹³². Ne var ki Parlamento'ya göre bir terör eyleminin topluluğa doğrudan zarar verip vermediğinin tespit edilmesi ise Konsey'in tek başına belirleyebileceği bir husus değildir¹³³.

Konseyin ise verdiği cevaplardan birisi komisyonun temel haklara ilişkin öne sürdüğü iddiaya yönelik olmuştur. Buna göre 215/3 hükmünde *“Bu maddede belirtilen tasarruflar, hukuki güvenceler konusunda gerekli hükümleri içerir.”* ifadesinin yer alması hâlihazırda düzenlemelerin temel haklara dokunabileceği anlamını ifade etmektedir¹³⁴. Mahkeme ise, AB tarafından alınan ve birbiriyle ilişkili tedbirlerin yasal dayanaklarının belirlenmesi bakımından hedefledikleri amaçların önemli olduğunu, önlemlerden birinin amacı esas amaç olarak kabul edilip diğerinin amacı diğerine tabi kılınıbiliyorsa tek bir yasal dayanağın yeterli olacağını ancak farklı amaçlar söz

¹²⁹ ABİHA m. 75: “Terörün ve bağlantılı eylemlerin önlenmesi ve bunlarla mücadeleye ilişkin olarak, 67. maddede belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımından gerekli olduğunda, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler vasıtasıyla, gerçek veya tüzel kişilere, gruplara veya devlet-dışı birimlere ait olan veya bunların mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan fon, finansal varlık veya ekonomik kazançların dondurulması gibi sermaye hareketleri ve ödemelere ilişkin idari tedbirler için bir çerçeve belirler.

Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine, 1. paragrafta belirtilen çerçevenin uygulanması için tedbirler kabul eder.

Bu maddede belirtilen hukuki tasarruflar, hukuki güvenceler konusunda gerekli hükümleri içerir.”.

¹³⁰ European Parliament v Council of the European Union Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2012:472, Tarih: 19.07.2012, pr. 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0130>, (05.12.2021).

¹³¹ ECLI:EU:C:2012:472, pr.34.

¹³² ECLI:EU:C:2012:472, pr.27.

¹³³ ECLI:EU:C:2012:472, pr.16.

¹³⁴ ECLI:EU:C:2012:472, pr.38.

konusu ise farklı yasal dayanakların olabileceğini ve dolayısıyla yasal prosedürlerin birbirleriyle yarışabileceğini belirtmiştir¹³⁵. Buna göre 75. maddenin gerektirdiği yasal prosedüre göre alınacak önlem Konsey'in nitelikli çoğunluğu ile kabulünü ve Parlamento'nun tam katılımını gerektirir. ABİHA yetkisi altında 75. maddeye göre önlemler alınabilir ve ayrı bir ODGP kararına gerek yoktur. Madde 215/2 hükmüne göre alınacak önlem daha önceden Konseyin oy birliği ile yalnız başına aldığı bir ODGP kararını gerektirir ve önlemlerin nitelikli çoğunlukla kabulü sonrasında Konsey, Parlamento'yu sadece bilgilendirir¹³⁶. Dolayısıyla 75. maddedeki olağan yasama prosedürüne göre daha özel bir prosedür vardır.

Diğer yandan 75. madde, lafzından da anlaşılacağı gibi terörle bağlantılı ekonomik ve finansal kaynakların dondurulması önlemlerini içermektedirken 215. maddeye göre alınacak önlemlerin ne gibi bir kısıtlama getirebileceği tek tek sayılmamıştır. Zaten madde 215 doğrultusunda alınan yaptırım kararlarının uygulamaya dair teknik detayları ise daha sonradan çıkarılan bir tüzük ile Konsey tarafından belirlenmektedir. Mahkeme bir başka tespitinde 75. maddenin esasen ABİHA 67. maddedeki¹³⁷ amaçların gerçekleştirilmesini amaçlayan önlemleri içerdiğini ve 67. maddedeki amaçların daha çok AB'nin iç işlerini kapsadığını ifade etmiştir.

Birliğe üye devletler arasındaki sınırların gittikçe kaldırılması ile aslında Birliğin sınırlarının ölçüsünün daha çok büyüdüğü kabul edildiğinde AB iç güvenliğinin sağlanması açısından iş birliği için devletlerarasındaki bürokrasiyi azaltacak bazı aygıtların kabul edildiği görülmektedir. Tam bu noktada 75. madde

¹³⁵ ECLI:EU:C:2012:472, pr.49.

¹³⁶ ECLI:EU:C:2012:472, pr.47.

¹³⁷ ABİHA m. 67: "1. Birlik, temel haklara ve üye devletlerin farklı hukuk sistemlerine ve hukuk geleneklerine saygı göstererek, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturur.
2. Birlik, iç sınırlarda kişilere yönelik kontrollerin kaldırılmasını sağlar ve iltica, göç ve dış sınırların kontrolüne ilişkin olarak, üye devletlerarasında dayanışmayı esas alan ve üçüncü ülke uyruklarına karşı adil bir ortak politika geliştirir. Bu Başlığın amaçları bakımından, vatansız kişiler üçüncü ülke uyruklarıyla aynı muameleye tabi olurlar.
3. Birlik, bir yandan suç, ırkçılık ve yabancı düşmanlığının önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesine yönelik tedbirler ve polis ve adli makamlar ile diğer yetkili makamlar arasında koordinasyon ve iş birliğine yönelik tedbirler vasıtasıyla, diğer yandan cezai konulardaki yargı kararlarının karşılıklı tanınması ve gerekli görüldüğünde ceza mevzuatının yaklaştırılması suretiyle yüksek seviyede bir güvenlik sağlamaya çaba gösterir.
4. Birlik, özellikle hukuki konulardaki yargı kararlarının ve yargı dışı kararların karşılıklı tanınması ilkesi vasıtasıyla adalete erişimi kolaylaştırır."

özelinde bakıldığında 2001 tarihli 1373 sayılı BMGK kararında¹³⁸, BM üyesi ülkelerden gerçekleştirilmesi istenen terörizmin finansmanına karşı etkin mücadele ölçütleri ile paralel hususlar olduğu da görülmektedir.

BM üyesi ülkelerin ceza hukuku mevzuatında yeniliklere sebep olan 1267 sayılı BMGK kararı¹³⁹ da söz konusu terör örgütlerine karşı terörizmin finansmanına ilişkin etkin düzenlemeler yapılması gerektiğinden bahsetmektedir. Bu etkin düzenlemelerin yanında ülkelerin söz konusu 1373 sayılı BM kararına dayanarak terörizmle ilintili kişi ve kuruluşların mal varlıklarının dondurulmasına yönelik birbirlerinden talepleri olabilmektedir. Birliğin ortak pazarı içinde ise üye ülkeler arasındaki bu tarz taleplerin karşılanmasının koordinasyonu için 75. maddenin işlevselliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Terörizmin finansmanı ile mücadele hızlı önlemleri gerektirdiğinden, AB sınırları içinde idari boyuttaki önlemlerin alınması daha etkin olmakla birlikte bu tarz önlemlerin 215. maddeye dayanılarak alınması daha uzun sürebilir. Hâlihazırda yukarıda belirtildiği gibi 215. maddenin hedef aldığı terör kavramının AB sınırlarının dışındaki terörizmi nitelediği söylenebilir. Dolayısıyla AB sınırları içindeki ve dışındaki olaylar neticesinde uygulanan tedbirlerin farklı düzenlemelere dayanması, özellikle dış politik kararlar neticesinde şekillenen tedbirlerin farklı hukuki nitelikleri ve yargılama prosedürleri olabileceğinden sınıflandırma yapılabilmesini mümkün kılar.

Nihayetinde ABAD, AB'nin kısıtlayıcı tedbirleri için en uygun yasal dayanağın 215. madde olacağına karar vermiştir. Kısıtlayıcı tedbirlerin getirdikleri önlemler içinde 75. maddedeki gibi sadece mal varlıklarının dondurulması değil ayrıca yukarıda da değindiğimiz bir ülkenin özel olarak, örneğin enerji politikasına karşı, insan hakları ihlallerine karşı ve başka ülkelerle olan desteklenmeyen ilişkilerine karşı uygulanan yaptırımlar mevcuttur. Bir başka açıdan bakıldığında ise 75. madde içerik bakımından dış politika kararları gerektirmemekte ve AB'nin kendi iç işleyişi hakkında idari tedbirleri içermektedir¹⁴⁰.

¹³⁸ BMGK Kararı, S/RES/1373.

¹³⁹ BMGK Kararı, S/RES/1267.

¹⁴⁰ Tarcisio Gazzini, Esther Herlin Karnell, "Restrictive measures adopted by the European Union from the standpoint of International and EU Law", **European Law Review**, Cilt: 36, 2011, s. 803.

Yaptırımların güncel andlaşmalara göre dayanaklarının tartışılması bir kenara bırakılacak olursa uygulamada daha farklı durumlarla da karşılaşılabilir. Her ne kadar AB, Lizbon Andlaşmasından sonra büyük bir dönüşüm geçirse de uygulama konusunda bazı hususların Lizbon öncesi koşullara göre devam ettiğine denk gelinebilmektedir¹⁴¹. Lizbon'dan sonraki dönemde hem özerk hem de BM yaptırımlarını uygulayan yaptırımların hâlen Lizbon öncesi mevzuat kapsamında kabul edildiği görülebilir¹⁴². Dolayısıyla söz konusu Lizbon öncesi mevzuata dayanan yaptırımlara karşı yargısal anlamda ön karar prosedürü (*preliminary ruling*) işletilebilmektedir¹⁴³. Buna göre ABİHA'nın 267. maddesi¹⁴⁴, ABAD'a, Birliğin ikincil hukukunun, yani Birliğin kurumlarının, organlarının, ofislerinin veya ajanslarının düzenlemelerinin geçerliliği hakkında ön karar verme yetkisi verir. Buna göre ilgili düzenlemenin geçerliliği herhangi bir üye devletin ulusal mahkemesi önünde tartışıldığında, ulusal mahkeme bu konu hakkında karar vermek yerine konuyu ABAD'a havale eder ve ABAD buna ilişkin bir karar verir¹⁴⁵. Son olarak belirtmek gerekirse örneğin üçüncü ülke rejimlerine yönelik uygulanan yaptırımlar Lizbon sonrası mevzuat doğrultusunda uygulanmaktadır ve yargısal anlamda ABİHA'nın 275. maddesi işletilebilmektedir¹⁴⁶.

¹⁴¹ Örneğin terörizmle mücadeleyle yönelik yaptırımlar.

¹⁴² Julia Burchett, Anne Weyembergh, Georgia Theodorakakou, "Counterterrorism Policies, Measures and Tools in the EU", **Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies**, 2022, s.63, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730581/IPOL_STU\(2022\)730581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730581/IPOL_STU(2022)730581_EN.pdf), (16.03.2022).

¹⁴³ Christina Eckes, "EU Counter-Terrorist Sanctions Against Individuals: Problems and Perils", **European Foreign Affairs Review**, Sayı: 17, 2012, (Anti Terörizm), ss. 123-124.

¹⁴⁴ ABİHA m. 267: "Avrupa Birliği Adalet Divanı, aşağıdakiler hakkında ön karar verme yetkisine sahiptir:

a) Andlaşmaların yorumu,

b) Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının tasarruflarının geçerliliği ve yorumu.

Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde ortaya konması halinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir karara gerek duyarsa, Adalet Divanı'ndan bu sorun hakkında karar vermesini talep edebilir.

Bu tür bir sorunun, iç hukuka göre kararlarına karşı kanun yolunun kapalı olduğu bir ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada ortaya konması halinde, bu mahkeme Divan'a başvurmakla yükümlüdür.

Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde görülmekte olan tutuklu bir kişiyle ilgili bir davada ortaya konması halinde, Avrupa Birliği Adalet Divanı mümkün olan en kısa sürede harekete geçer."

¹⁴⁵ Koen Lenaerts, Ignace Maselis, Kathleen Gutman, **EU Procedural Law**, 1. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 456.

¹⁴⁶ Eckes, Anti Terörizm, ss. 123-124.

IX. YAPTIRIMLARA UYUM

AB yaptırımlarının kararlarla ve tüzüklerle belirlenmesinden sonra deyim yerindeyse maddi dünyada vuku bulması, büyük oranda piyasadaki aktörlerin uyumuna bağlıdır. Bu doğrultuda yaptırımların etkin bir şekilde uygulanabilmesi; lojistik, ticari ve finansal sektörler olmak üzere ekonomi içindeki birçok sektörün yaptırım düzenlemelerine uygun hareket etmesi gerekir. Bu düzenlemelere uygun hareket edilmesi için ise caydırıcı cezaların verilmesi gerekebilir. AB yaptırımlarına uyulmaması hâlinde, şirketler ve bireyler bakımından yüksek para cezaları ve hatta hapis cezası söz konusu olabilir. Bununla birlikte, bir kişinin veya şirketin, eylemlerinin yaptırımları ihlâl edeceğini bilmemesi ve şüphelenmek için de makul bir sebebinin olmaması hâlinde sorumlulukları ortadan kalkabilir¹⁴⁷. Bu sorumsuzluk hâlinde söz edilebilmesi için, gerçekleştirilen işlem ve faaliyetlerin taraflarının, yaptırımları ihlâl edebilecek durumların önlenmesini sağlamak için ellerindeki tüm bilgi ve verilere dayanarak özen yükümlülüğüne uygun hareket etmiş olmaları gerekir. Söz konusu özen yükümlülüğünün ölçütleri, her sektörde faaliyet gösteren kişi ve şirket için değişebilir. Özen yükümlülüğünün bir parçası olarak Avrupalı şirketler ve kişiler, işlem yaptıkları karşı tarafları ve gerçek faydalanıcıları, hiçbir şekilde yaptırıma tabi tutulmadıklarını tespit etmek için ilgili yaptırım listeleri kapsamında değerlendirmelidir. Yaptırımlara uyum sağlanması için örneğin şirket içi yönergeler oluşturmalı ve hatta karşı taraflarla yaptıkları sözleşmelere uygun taahhütleri dâhil etmelidir. Bu taahhütlere örnek olarak finansal sektörde en sık bankacılık ilişkilerinde karşılaşılan “Müşterinin Tanınması” (Know Your Customer) yükümlülüğü verilebilir. Buna göre özellikle farklı ülkelerde bulunan taraflar ile sözleşme ilişkisi kurulurken bu sözleşmenin bir parçası olarak karşı tarafın yaptırımlara uyum standartlarına çeşitli ölçütler vs. şart koşulabilir ve kontrol mekanizmalarının arttırılması talep edilebilir.

Yaptırımlara uyum konusunda ise AB kurumlarının üstlendikleri görevlere değinilecek olursa Komisyon, AB hukukunun uygulanışının denetleyicisi olarak, tüzüklerle uygulama şekli belirlenen yaptırımlara ilişkin üye devletlerin ulusal mevzuatını oluşturmaları ve bu mevzuatı gerekli durumlarda ve zamanında

¹⁴⁷ Forwood ve diğerleri, s. 34.

uygulamaları için uygun önlemlerin alınmasını sağlar¹⁴⁸. Bir üye devlet tüzüklerle belirlenmiş kuralları uygulamaya koymazsa, Komisyon tarafından o üye devlete karşı bir ihlâl prosedürü (Infringement Proceeding) başlatılabilir¹⁴⁹.

AB Konseyi bünyesinde yer alan Dış İlişkiler Danışmanları Çalışma Grubu (RELEX), kısıtlayıcı tedbirler öncelikli olmak üzere ODGP'nin yasal, mali ve kurumsal sorunlarıyla ilgilenir¹⁵⁰. RELEX; kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasına ilişkin bilgi ve deneyim paylaşımında bulunmak, kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasında üye devletler arasında en iyi uygulamaların geliştirilmesine katkı sağlamak ve kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasına ilişkin tüm ilgili teknik konuların incelenmesi ile görevlidir¹⁵¹.

Kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanması ağırlıklı olarak üye devletler seviyesinde gerçekleştiğinden, uygulama hususunda AB mahkemelerinin sınırlı bir rolü vardır. Ancak hem tüzükler hem de Konsey kararları, ABAD tarafından yargı denetimine tabidir.

X. ULUSLARARASI ANDLAŞMALARLA İLİŞKİ

Kısıtlayıcı tedbirler, bazı durumlarda Birliğin ve üyelerinin uluslararası hukuk yükümlülüklerine müdahale edebilir. İlgili uluslararası hukuk yükümlülüklerinin örnekleri arasında, Birlik ve/veya üyeleri tarafından akdedilen serbest ticaret anlaşmaları, vize anlaşmaları, yatırım anlaşmaları veya hava hizmeti anlaşmaları yer alır. Kısıtlayıcı tedbirler, uluslararası hukuk yükümlülüklerinin ihlâline sebebiyet veriyorsa, uluslararası hukuk açısından haklı bir gerekçe olmadığı sürece tarafların

¹⁴⁸ Göçmen ve Baykal, s.192.

¹⁴⁹ ABIHA m. 258: “Komisyon, üye devletlerden birinin Andlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmediği kanısına varırsa, bu devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir.

İlgili devlet, Komisyon'un belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse, Komisyon meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir.”.

¹⁵⁰ AB Konseyi, “Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX)”, **Bilgi Notu**, 09.11.2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>, (15.12.2021).

¹⁵¹ AB Konseyi, Rehber, s. 5.

sorumluluğunu tetikler¹⁵². BM Andlaşması'nın 103. maddesi, AB üyelerinin BM yaptırımlarının neden olduğu uluslararası yükümlülüklerinin ihlalleri için haklı sebep teşkil ederken yine bu maddenin, AB'nin, yaptırım uyguladığı devlete karşı uluslararası hukuktan kaynaklı yükümlülüklerinin ihlâlini haklı çıkarmak için yasal bir dayanak teşkil edip etmeyeceği açık değildir¹⁵³. Birlik, kendisini BM yükümlülüklerine bağlı olarak görmektedir ve Birlik hukuku açısından AB, üye devletlerin BM Andlaşması'nın 25. maddesi kapsamındaki yükümlülüklerinin fiili halefidir¹⁵⁴. Bu nedenle Birlik, üye devletlerin BM Andlaşması kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmesini engellememe yükümlülüğündedir¹⁵⁵.

Üye Devletler, ekonomik yaptırımları kabul etmek için gerekli yetkilerin çoğunu Birliğe devrettiklerinden, Birliğin bu amaçla yetkilerini kullanabilmesini sağlamalıdır. Bununla birlikte, uluslararası hukuk açısından AB, BM Güvenlik Konseyi'nin yükümlülükleriyle resmen bağlı değildir¹⁵⁶. Sonuç olarak, AB'nin uluslararası andlaşma yükümlülüklerinin ihlâline neden olan yaptırımlarını haklı çıkarmak için BM Şartı'nın 103. maddesine dayanabileceği şüphelidir¹⁵⁷. BM Andlaşması'nın 48/2 hükmü, BM üyelerinin BMGK Kararlarını, üye oldukları uluslararası kuruluşlar aracılığıyla uygulamalarına izin verdiğinden, en azından AB kısıtlayıcı tedbirleri yoluyla uygulanan BM yaptırımlarının hedefi olan BM üyelerinin bu uygulamaları kabul etmesi gerekir. Öyleki BM yaptırımlarının hedefinde kalan üye, AB'nin BM yaptırımlarını uygulamasından dolayı uluslararası hukukun ihlâlini iddia etmekten alıkonulur¹⁵⁸.

AB'nin özerk yaptırımları açısından ise, BM anlaşmasının 103. maddesine başvurulması mümkün değildir. Bu nedenle, kısıtlayıcı tedbirler genellikle Birlik ile üye devletler ve yaptırım uygulanan devletlerin arasındaki yükümlülüklerin ihlâline sebep olabilir. Dolayısıyla Birliğin yanı sıra üye devletlerin de sorumluluğunu

¹⁵² Zagel, s.8.

¹⁵³ Zagel, s. 9.

¹⁵⁴ Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities Davası, 7. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2010:418, Tarih: 30.09.2010, pr. 115, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=83733&doclang=EN>, (15.12.2021).

¹⁵⁵ Zagel, s. 9.

¹⁵⁶ ECLI:EU:T:2010:418, pr. 99.

¹⁵⁷ ECLI:EU:T:2010:418, pr. 100.

¹⁵⁸ Zagel, s. 9.

tetikleyebilir¹⁵⁹. Örneğin uçuş yasakları, üye devletlerin üçüncü ülkelerle yaptığı hava taşımacılığı anlaşmalarını ihlâl edebilir. Diğer yandan kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanması neticesinde AB tarafından akdedilen anlaşmaların ihlâli de söz konusu olabilir. Örneğin Gasprom Neft, 5 Aralık 2014 tarihinde Konsey'e karşı açtığı davada, Rusya'nın 2014 yılında Ukrayna'daki istikrarsızlaştırıcı eylemlerine yönelik olarak Rusya'ya karşı uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin, 1997 tarihli AB – Rusya arasındaki Ortaklık ve İş Birliği anlaşmasını ihlâl ettiğini iddia etmiştir¹⁶⁰. Bu tür anlaşmalarda, belirli durumlarda kısıtlayıcı tedbirlerin alınmasına izin veren özel bir hüküm bulunmadıkça, uluslararası hukukun bu tür ihlâlleri, genel uluslararası hukuka göre karşı önlem olarak veya dar anlamda meşru müdafaa kapsamında haklı gösterilebilir¹⁶¹. Meşru müdafaa ile ilgili olarak, bir AB üyesine yönelik saldırının AB tarafından alınan kısıtlayıcı önlemleri haklı gösterip göstermediği belirsizdir. Ancak, BM Şartı'nın 51. maddesine göre, bir üye devletin talebi üzerine toplu uygulanacak bir eyleme izin verilmektedir. Karşı önlem veya meşru müdafaa koşulları mevcut değilse, uluslararası hukuk yükümlülüklerinin, kısıtlayıcı tedbirlerle ihlâli ancak söz konusu uluslararası anlaşmanın feshedilmesiyle önlenebilir. Anlaşmaların sona ermesi veya erdirilmesi ise, büyük ölçüde uluslararası teamül oluşturan ve dolayısıyla üye devletler ve AB için de geçerli olan uluslararası anlaşmalar hukukunda belirlenen usullerle gerçekleşmelidir¹⁶². Anlaşmaların feshi, ancak tarafların rızasıyla veya genellikle hemen sona erdirmeye izin vermeyen anlaşma hükümleri uyarınca mümkündür¹⁶³.

¹⁵⁹ International Law Commission, **Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts UNGA Res. A/RES/56/83 Annex**, m. 1-2, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf, (15.12.2021); International Law Commission, **Draft Articles On The Responsibility Of International Organizations with Commentaries**, m. 3-4, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf, (15.12.2021).

¹⁶⁰ Gazprom Neft v Council of the European Union Davası, 6. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2018:548, Tarih: 13.09.2018, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205663&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6978312>, (16.12.2021).

¹⁶¹ BM Andlaşması m. 51: “Bu Antlaşmanın hiçbir hükmü, Birleşmiş Milletler üyelerinden birinin silahlı bir saldırıya hedef olması halinde, Güvenlik Konseyi uluslararası barış ve güvenliğin korunması için gerekli önlemleri alıncaya dek, bu üyenin doğal olan bireysel ya da ortak meşru savunma hakkına halel getirmez. Üyelerin bu meşru savunma hakkını kullanırken aldıkları önlemler hemen Güvenlik Konseyine bildirilir ve Konseyin işbu Antlaşma gereğince uluslararası barış ve güvenliğin korunması ya da yeniden kurulması için gerekli göreceği biçimde her an hareket etme yetki ve görevini hiçbir biçimde etkilemez.”.

¹⁶² Zagel, s. 10.

¹⁶³ Andlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi, 23.05.1969 tarihinde imzalanan ve devletler arasındaki andlaşmaları düzenleyen uluslararası bir andlaşmadır. Andlaşmanın metni için bkz. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf, (16.12.2021); m. 54: “Bir andlaşmanın hükümlerine göre veya tarafların rızası ile sona erdirilmesi veya ondan çekilme Bir andlaşmanın sona erdirilmesi veya bir tarafın çekilmesi aşağıdaki gibi olabilir: andlaşma

Anlaşma koşullarında esaslı bir değişiklik olması durumunda derhal fesih yapılmasına izin verilebilir¹⁶⁴.

Kısıtlayıcı tedbirlerin, ilgili herhangi bir BMGK kararına veya uluslararası hukukun diğer uygulanabilir hükümlerine atıf yapabileceği ortadadır. Bu atıfların, mümkün olduğunca eksiksiz ve açık olması gerekir. Bunlarla paralel olarak yaptırımlar bakımından üye devletlerin ulusal mevzuatında yapacakları düzenlemelerin de söz konusu AB düzenlemelerine atıf yapması gerekir. Yani örneğin üye devletlerin bazı ulusal düzenlemeleri, bir konudaki BMGK Kararını açıkça uygulamaya yönelikken yine aynı kararı uygulayan ilgili AB düzenlemelerine atıfta bulunmayabilir¹⁶⁵. Bu durumda, aslında doğrudan uygulanabilir AB düzenlemelerini içeren paralel ulusal düzenlemeleri yasaklayan AB hukuku ihlâl edilmektedir¹⁶⁶. Nitekim ekonomik birliğin yanında hukuk alanında da birlik olma yolunda ilerlemeye gayret eden AB'nin, BM düzenlemelerinin yakından takipçisi ve uygulayıcısı olduğu ve üye devletlerin uluslararası yükümlülüklerine aykırı bir durum bulunmadığı düşünüldüğünde bu tarz paralel düzenlemelerin birlik ruhunu zedeleyeceğini ve dış politika ve güvenlik konusundaki yegâne araçlardan olan yaptırımların uygulanışının olumsuz etkileneceği görüşündeyiz. Diğer yandan AB'nin özerk kısıtlayıcı tedbirlerinin içeriği ve uygulanması her zaman uluslararası hukuka uygun olmalıdır. İnsan haklarına ve temel özgürlüklere, özellikle de adil bir yargı süreci ve etkili bir

hükümlerine göre veya herhangi bir zamanda diğer akit Devletlerle istişare ettikten sonra bütün tarafların rızası ile.”.

¹⁶⁴ Andlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi, m. 62: “Şartların Esaslı Şekilde değişmesi 1. Bir andlaşmanın akdedilmesi sırasında mevcut olan şartlarda meydana gelen taraflarca öngörülmemiş esaslı bir değişikliğe, aşağıdaki şartlar yerine gelmedikçe, andlaşmayı sona erdirmeye veya andlaşmadan çekilme için bir gerekçe olarak başvurulamaz: bu şartların mevcudiyeti, tarafların andlaşma ile bağlanma rızalarının esaslı bir temelini teşkil etmedikçe ve değişiklik andlaşmaya göre hala icra edilecek yükümlülüklerin kapsamını köklü bir şekilde değiştirme etkisini haiz olmadıkça. 2. Şartlarda meydana gelen esaslı bir değişikliğe bir andlaşmayı sona erdirmek veya ondan çekilmek için bir gerekçe olarak şu hallerde başvurulamaz: andlaşma bir sınırı tesis ediyorsa veya esaslı değişiklik ona başvuran tarafın ya andlaşmadan doğan bir yükümlülüğünü ihlal etmesinin ya da andlaşmanın diğer herhangi bir tarafına karşı herhangi bir milletlerarası yükümlülüğünü ihlal etmesinin neticesi ise. 3. Yukarıdaki paragraflara göre bir taraf esaslı bir şart değişikliğine bir andlaşmayı sona erdirmeye veya ondan çekilme gerekçesi olarak başvurulabiliyorsa, değişikliğe, andlaşmayı askıya almanın bir gerekçesi olarak da başvurulabilir.”.

¹⁶⁵ Christina Eckes, “The Law and Practice of EU Sanctions”, **Research Handbook on CFSP/CSDP**, (Ed. Steven Blockmans and Panos Koutrakos), Edward Elgar Publishing, 2018, (AB Yaptırımları), s. 213.

¹⁶⁶ Commission v. Italy Davası, Karar: 39/72, Tarih: 07.02.1973, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61972CJ0039&from=EN>, (16.12.2021).

yargısal korumadan faydalanma hakkına saygı gösterilmelidir. Alınan tedbirler mutlaka amaçlarıyla orantılı olmalıdır¹⁶⁷.

Kısıtlayıcı tedbirler Birliğin ve üye devletlerin, özellikle DTÖ andlaşmalarından kaynaklanan uluslararası yükümlülüklerine de saygı göstermelidir. Bu tarz yükümlülükler örneğin kısıtlayıcı tedbirler, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Andlaşması (GATT)¹⁶⁸ ve Hizmet Ticareti Andlaşması (GATS)¹⁶⁹ gibi andlaşmaları veya üçüncü ülkelerle olan mal ve hizmet ticaretini etkilediğinde gündeme gelebilir¹⁷⁰. GATT'nin 21. maddesi¹⁷¹, silah ve askeri teçhizat için geçerli olan veya uluslararası barış ve güvenliğin korunması için BM Şartı kapsamındaki yükümlülükler uyarınca getirilen ithalat ve ihracat kısıtlamalarına izin vermektedir. GATS'nin mükerrer 14. maddesi de benzer bir istisna sağlar. Bu kategorilere girmeyen ticareti kısıtlayan tedbirler, sırasıyla GATT'nin 20. maddesinde ve GATS'nin 14. maddesinde belirtilen koşulları (Kamu düzeninin, genel sağlığın, doğanın korunması ve kıymetli madenlerin ticareti vb. gibi konular) karşılamalıdır ve bazı durumlarda DTÖ kurallarıyla uyumsuz da olabilir¹⁷². Ayrıca BM yaptırımları dışındaki AB'nin özerk yaptırımları çoğu anlaşma açısından ihlâl yol açabilme riski oluşturmaktadır¹⁷³.

¹⁶⁷ Jørn Vestergaard, "Restrictive Measures in The Fights Against Terrorism: The UN System and The European Courts", **New Journal of European Criminal Law**, Cilt: 10, 2019, s. 90.

¹⁶⁸ 1947 yılında 23 ülke tarafından imzalanan bu andlaşma, uluslararası ticarete ilişkin hak ve sorumlulukları düzenlemektedir. Andlaşmanın metni için bkz. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf, (05.05.2022).

¹⁶⁹ 1995 yılında yürürlüğe giren ve uluslararası hizmet ticaretine ilişkin düzenlemeler getiren ilk çok taraflı andlaşmadır. Andlaşmanın metni için bkz. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf, (05.05.2022).

¹⁷⁰ AB Konseyi, Rehber, s. 7.

¹⁷¹ GATT, m. 21: "Anlaşma aşağıdaki hususlar doğrultusunda yorumlanamaz;

- (a) herhangi bir sözleşme tarafının, ifşasının temel güvenlik çıkarlarına aykırı olduğunu düşündüğü herhangi bir bilgiyi vermesini istemek veya
- (b) herhangi bir sözleşme tarafının, temel güvenlik çıkarlarının korunması için gerekli gördüğü herhangi bir eylemi yapmasını önlemek için
 - (i) atomları parçalanabilir malzemeler veya bunların türetildiği malzemelerle ilgili olarak;
 - (ii) silah, mühimmat ve savaş gereçlerinin ticareti ve doğrudan veya dolaylı olarak askeri bir kuruluş sağlamak amacıyla yapılan diğer mal ve malzeme ticaretiyle ilgili;
 - (iii) savaş zamanında veya uluslararası ilişkilerdeki diğer acil durumlarda alınan veya
- (c) Herhangi bir sözleşme tarafının, uluslararası barış ve güvenliğin korunması için Birleşmiş Milletler Şartı kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmek için herhangi bir eylemde bulunmasını önlemek."

¹⁷² Barry E. Carter, "Economic Sanctions", **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, (Ed. Rüdiger Wolfrum), Oxford University Press, 1. Baskı, Oxford, 2013, s. 329

¹⁷³ Ekonomik yaptırımlar genel olarak devletler dışında gerçek ve tüzel kişiler arasındaki uluslararası ticaret sözleşmeleri bakımından da pek çok ihtilafa yol açabilmektedir. Bu durumda ekonomik yaptırımların genel anlamda *force majeure* olarak kabul edilebileceği hususunda bkz. Pierre-Emmanuel Dupont, "Legality of Economic Sanctions under International Law and EU Law: The Case of Iran," **Indian Journal of International Economic Law**, Sayı: 4, 2011, s. 65.

Sonuç olarak AB kısıtlayıcı tedbirleri, Birliğin veya üye devletlerinin uluslararası yükümlülükleriyle çelişiyorsa, bu tür çatışmalarla başa çıkmak için ortak bir yaklaşımın geliştirilmesi gerekebilir.

XI. ÖNLEME TÜZÜKLERİ (*BLOCKING STATUTES*)

Küreselleşen dünyanın ekonomik düzeninde her ne kadar çeşitli boyutlarda aktörler mevcut olsa da halihâzırda büyük oyuncular arasındaki ticaret savaşları çoğu piyasayı etkilemektedir. Tek tek üye devletler açısından bakıldığında büyük güç ifade etmese de AB'nin ve onun piyasası olarak olaya bakıldığında AB'nin küresel ekonomide göz ardı edilemeyecek bir yere sahip olduğu söylenebilir. AB hukuku kapsamında da ortak piyasanın kanımızca AB'nin iskeleti olduğunu söylemek mümkündür. Bu yüzden ortak piyasanın yabancı devletlerin uyguladığı yaptırımlardan olumsuz etkilenmemesi için AB, kendi pazarı içindeki aktörlerin, sınır aşan yabancı ülke yaptırımlarına (ikincil yaptırımlar) uymamaları için bir aygıt geliştirmiştir. Bunun gibi bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmasının ilk sebebi, 1996 tarihli D'Amato Yasası olarak adlandırılan ve ikincil yaptırımlar içeren ABD düzenlemesidir¹⁷⁴. Söz konusu ABD yaptırımı, 1988 yılında Lockerbie'de Libya'lı teröristler tarafından gerçekleştirilen saldırıdan kaynaklanan bir uçak kazası nedeniyle çok sayıda sivilin ölümüne yol açan feci olaya karşılık misilleme olarak kabul edilmektedir. Bu yaptırımlardan kaynaklanan sınır dışı etkiler, yani İran ve Libya'da yatırımları bulunan diğer yabancı ülkelerin kuruluşlarını cezalandıran ikincil yaptırımlar nedeniyle AB, ABD'nin; Küba, İran ve Libya ile ilgili ikincil yaptırımlarına karşılık olarak 1996 yılında Önleyici Tüzüğü¹⁷⁵ yürürlüğe koymuştur. Bu düzenleme, üçüncü ülkelerin sınırlarını aşan ve ikincillik teşkil eden yaptırım mevzuatının hukuka aykırılığına karşı AB bütünlüğünün başarısına dair önemli bir düzenlemedir¹⁷⁶. Önleyici Tüzük, yerleşik hukuk düzenini, Birliğin ve ABİHA kapsamındaki haklarını kullanan gerçek ve tüzel

¹⁷⁴ Dominik Talebi Ghazalana, “**Reviewing the European Blocking Statute – Treaty Obligations versus Extra-territoriality**”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Universität Wien, 2019, s. 31.

¹⁷⁵ Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2271/96, Tarih: 22.11.1996, (Önleyici Tüzük), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271>, (15.05.2022).

¹⁷⁶ Avrupa Komisyonu Kılavuz Notu, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 2018/C 277 I/03, Tarih: 07.08.2018, (Kılavuz Notu), s. 1, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0807\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0807(01)&from=EN), (16.12.2021).

kişilerin çıkarlarını, 3. Ülkelerin sınırlarını aşan yaptırım mevzuatının hukuka aykırı etkilerine karşı korumayı amaçlar¹⁷⁷. Bu nedenle AB hukuku uyarınca üçüncü ülkelerle olan uluslararası ticaret ve/veya sermaye hareketinin yanı sıra ilgili ticaret faaliyetlerinde bulunan ve 11. maddede¹⁷⁸ sayılan AB kişilerinin korunması esas alınır. Önleyici Tüzük içerisinde AB tarafından koruma altına alınan kişilerin uymaması gereken üçüncü ülkelerin ikincil yaptırım mevzuatı güncel olarak listelenmektedir¹⁷⁹. Konunun somutlaşması için bu çatışan durumlardan birine örnek verecek olursak ABD'nin Küba'ya uyguladığı yaptırımlardan birini ele alabiliriz. Örneğin 1996 tarihli Küba Özgürlük ve Demokratik Dayanışma Yasası kapsamında ABD'nin Küba'ya uyguladığı finansal ve ticari yaptırımlara uyulması amacıyla, Küba menşeli ve içinde Küba menşei barındıran malların ve hizmetlerin doğrudan veya üçüncü bir ülke aracılığı ile ABD'ye ihracatı yasaklanmıştır¹⁸⁰. Söz konusu yaptırımlara aykırılık, ABD'li olmayan kişi ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirildiğinde bu işlemleri gerçekleştiren kişi ve kuruluşların ABD ekonomik ve finansal sistemlerinden dışlanması gibi bazı müeyyideler getirilmiştir. Yukarıda değinilen Küba yaptırımı ile bağlantılı olarak ABD'nin herhangi bir yerindeki bir gemiden yük yükleme, boşaltma veya ABD limanlarına girme yasağı gibi kısıtlamalar uygulanabilir. ABD yaptırımlarına uyulması durumunda ise bu kişi ve kuruluşlar, Küba menşeli herhangi bir mal veya hizmetin ticaretinin yapılmasının ve Küba ile ilgili finansal anlaşmaların engellenmesi gibi durumlardan ekonomik olarak zarar görebilirler¹⁸¹.

Önleyici Tüzüğün kapsadığı AB operatörleri olarak adlandırılan kişi ve kuruluşlar¹⁸² şunlardır: Birlikte ikamet eden ve bir üye devletin vatandaşı olan herhangi bir gerçek kişi, Birlik bünyesinde kurulmuş herhangi bir tüzel kişi, Birlik dışında yerleşik olan bir üye devletin vatandaşı veya Birlik dışında kurulmuş ve bir üye devletin vatandaşları tarafından kontrol edilen herhangi bir nakliye şirketi, eğer

¹⁷⁷ Avrupa Komisyonu, Kılavuz Notu, ss. 1-2.

¹⁷⁸ Konsey Tüzüğü, Önleyici Tüzük, m. 11.

¹⁷⁹ Yetki Devrine Dayanan Komisyon Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: C/2018/3572, Tarih: 06.06.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018R1100>, (17.12.2021).

¹⁸⁰ Küba Özgürlük ve Demokratik Dayanışma Yasası, Küba'da demokratik olarak seçilmiş bir hükümete geçişin desteklenmesini ve diğer demokratik amaçları hedefleyen ve içerik olarak Küba'daki Castro hükümetine karşı uluslararası yaptırımlar talep eden ABD yaptırım düzenlemesidir. Düzenlemenin metni için bkz. <https://home.treasury.gov/system/files/126/libertad.pdf>, (17.12.2021).

¹⁸¹ Avrupa Komisyonu, Kılavuz Notu, ss. 2-3.

¹⁸² Konsey Tüzüğü, Önleyici Tüzük, m. 11.

gemileri o üye devletin mevzuatına uygun olarak kayıtlıysa¹⁸³, vatandaşı olduğu ülkede bulunmadıkça, Birlikte mukim olan diğer herhangi bir gerçek kişi, kendi karasuları ve hava sahası dâhil olmak üzere Birlik içindeki ve herhangi bir uçakta veya bir üye devletin yargı yetkisi veya kontrolü altındaki herhangi bir gemide, profesyonel bir sıfatla hareket eden herhangi bir diğer gerçek kişi.

Sayılan bu kişi ve kuruluşların, Önleyici Tüzük ile belirlenen yabancı devletlerin yaptırım mevzuatına karşı koruma altına alınması hedeflenmektedir. Ancak bunların ekonomik ve finansal çıkarları halihâzırda listelenen mevzuatın¹⁸⁴ dışındaki yaptırımlardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmekteyse durumu 30 gün içinde Avrupa Komisyonu'na bildirmeleri gereklidir¹⁸⁵.

¹⁸³ Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 4055/86, Tarih: 22.12.1986, m. 1/2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31986R4055>, (18.12.2021).

¹⁸⁴ Bu listeler için bkz. Yetki Devrine Dayanan Komisyon Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: C/2018/3572, Tarih: 06.06.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3AC%282018%293572, (18.12.2021).

¹⁸⁵ Konsey Tüzüğü, Önleyici Tüzük, m. 2.

İKİNCİ BÖLÜM

MAHKEME KARARLARINDA AVRUPA BİRLİĞİ YAPTIRIMLARININ HUKUKİ BOYUTU

I. GENEL BAKIŞ

Bu çalışmanın ana konusunu oluşturan ekonomik yaptırım kavramı hukukun yanı sıra birçok bilimi de ilgilendirmektedir. Yaptırımlar, artık cephe savaşlarının son bulduğu ve bölgesel çatışmaların yaşandığı modern dünyamızın yeni ‘kitlesele silahı’ halini almıştır. Bu ‘silahın’ kullanılmasının işe yarayıp yaramadığının cevabını yalnızca hukuk ilmi ile aramak yüksek ihtimalle bilimsel düşünceye aykırı olacaktır. Ancak hukuki anlamda ortada kesin olan bir şey vardır ki o da ekonomik yaptırımların yargı organları tarafından karar verilmesi gereken birçok hukuki ihtilafa yol açtığıdır. Birinci bölümde de anlatılmaya çalışıldığı üzere ekonomik yaptırım düzenlemelerinin çoğunlukla devletlerin politikalarından ve yürütme organlarının takdir yetkisinden kaynaklandığı görülmüştü. Buna başkaca somut örnekler verilecek olursa ABD’de yaptırımları düzenleme yetkisi, sınırları genişçe Kongre tarafından çizilerek Başkan’a verilmekte ve Başkan tarafından temel haklara sirayet edecek biçimde düzenlemeler yapılabilmektedir. Söz konusu yaptırım düzenlemelerine karşı açılan davaların hem başarı olasılıkları düşüktür hem de yargılama süreçleri uzun sürmektedir¹⁸⁶. AB sisteminde de yaptırımların, politik ve yürütme temelli düzenlenmesi durumu farklı değildir ve bu yetki Konsey nezdinde tutulmaktadır. Ancak bu bölümde değinileceği üzere ekonomik yaptırımlar bakımından AB’deki yargısal durum ABD’den tamamen farklıdır. AB’nin önemli kurumlarından biri olan ABAD’ın son zamanlarda kısıtlayıcı tedbirler ve BM yaptırımlarına dair geliştirdiği içtihatlar ile *politikanın yargısallaştırılması*¹⁸⁷ anlamında önemli bir adım atılmıştır. Burada *yargısallaştırma* kavramının tanımı, politikacıların ve/veya idarecilerin aleyhine mahkemeler veya hâkimler tarafından yetkilerin genişletilmesi, yani politik anlamda karar verme haklarının yasamadan, hükümetten veya kamu hizmetlerinden mahkemelere devredilmesi veya en azından yargısal karar verme yöntemlerinin yargı çevresinin

¹⁸⁶ Acar, s. 115.

¹⁸⁷ Torbjorn Vallinde, The Judicialization of Politics-a World-Wide Phenomenon: Introduction, *International Political Science Review*, 1994, Cilt: 15, s. 91.

dışına uygun şekilde yayılması şeklinde yapılabilir¹⁸⁸. Diğer yandan yaptırımların düzenleyicisi ve uygulayıcısı idare olduğundan dolayı bu konulardaki hukuki meseleleri idare hukukuna temas ederek açıklamaya çalışmak konunun izahı için faydalı olacaktır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANİ (ABAD)

Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve İhtisas Mahkemelerinden¹⁸⁹ oluşan ABAD, kuruluşundan bu yana belirli alanlardaki sınırlı yetkisine rağmen Avrupa bütünleşmesi için itici bir güç olarak görülmüştür¹⁹⁰. Hem ulusal hem de uluslararası hukuk açısından Birliğin hukuk düzeninin özerkliğini sağlayan ABAD'ın ana görevi, bu hukukun yeknesak bir şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamak olmuştur¹⁹¹. Bu kısımda yukarıda belirtildiği üzere ABAD'ın daha çok Birliğin ve üye devletlerin idari faaliyetleri üzerindeki yargısal denetiminin üzerinde duracağız. Zira kısıtlayıcı tedbirlere temel dayanak noktası teşkil eden ABA'nın 5. başlığının¹⁹² 2. bölümünde bahsi geçen konuları, topluluğun idari işlemleri olarak kabul etmek mümkündür. Çünkü Birliğin ODGP açısından yasama yetkisi bulunmadığı için bu konular idari ve politik faaliyetlerle yürütülmektedir¹⁹³.

ABAD, esasen birer ODGP kararı olan kısıtlayıcı tedbir kararları üzerinde gerçekleştireceği yargısal denetimi yönünden tamamen kısıtlanmış değildir. Lizbon Andlaşması hükümleri, ABAD'ın ODGP hükümlerine ilişkin yargı yetkisine sahip

¹⁸⁸ Vallinde, s. 91

¹⁸⁹ Burada ABAD altında her ne kadar ihtisas mahkemelerinin de bulunduğu ifade edilse de güncel anlamda 2016 yılı itibarı ile ihtisas mahkemesi bulunmamaktadır. Ayrıntılar için bkz. Mustafa Tayyar Karayığit, **Avrupa Birliği Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2018, s. 100.

¹⁹⁰ İlke Göçmen, **Avrupa Birliği Hukukunun Temelleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, (AB Hukuku), s. 173.

¹⁹¹ Kirill Entin ve Yulia Belous, **The Role of the Court of Justice of the European Union in the Development of the Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon**, National Research University Higher School of Economics Research Paper, Sayı: WP BRP 90/LAW/2019, 2019, s. 3, https://www.researchgate.net/publication/336206607_The_Role_of_the_Court_of_Justice_of_the_European_Union_in_the_Development_of_the_Common_Foreign_and_Security_Policy_after_the_Treaty_of_Lisbon, (09.06.2021).

¹⁹² ABA 5. Başlık: "Birliğin Dış Eylemine İlişkin Genel Hükümler ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler".

¹⁹³ H v. Council and Commission Davası, Hukuk Sözcüsü Wahl'ın Görüşü, Karar: ECLI:EU:C:2016:212, Tarih: 07.04.2016, (Bosna Hersek), pr. 59, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC0455>, (18.12.2021).

olmadığını kesinleştirirse de ABAD, ABA 40. maddesinde¹⁹⁴ ve ABİHA 275. maddeye atıfta bulunan ABA 24. maddesinde¹⁹⁵ bahsi geçen kararlar alanında, ODGP'nin nasıl uygulandığı üzerinde etkisi olacak şekilde hüküm verebilir. Örneğin, 275. maddeye göre ABAD, Konsey tarafından alınan, gerçek veya tüzel kişilere karşı kısıtlayıcı tedbirler öngören kararların anlaşmalara uygunluğunu gözden geçirebilir. Sonuç olarak burada önemli olan soru ODGP kararlarının ne ölçüde yargı denetiminden muaf olduğu ve bu kararlar doğrultusunda zarar görenlerin tazminat taleplerini nereye yönlendirebilecekleridir. Burada şu ayrımın yapılması gerekir ki çalışmamızın konusu itibari ile işlenen kısıtlayıcı tedbirler, ODGP altında gerçekleştirilen idari işlemlerden sadece bir tanesidir. Yukarıda bahsedildiği üzere ABİHA 275. maddesi kapsamında istisnai olarak ODGP işlemlerinden biri olan kısıtlayıcı tedbirler bakımından ABAD'a yargı denetimi yetkisi verilmiştir. ODGP altındaki diğer idari işlemlerin denetimlerinin yapıp yapılamayacağı daha geniş bir konudur.

Son zamanlarda ABAD, kısıtlayıcı tedbir kararlarının uygulanmasına yönelik verdiği kararlar ile bu kısıtlı denetim yetkisini içtihatları ile genişletmiştir. Bu durum, ABİHA 275. ve ABA 24. maddeleri ile kısıtlanan ABA 19. maddesi¹⁹⁶ kapsamında

¹⁹⁴ ABA m. 40: "Ortak dış ve güvenlik politikasının uygulanması, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma'nın 3 ila 6. maddelerinde belirtilen Birlik yetkilerinin kullanılması için Andlaşmalarda öngörülen usullerin uygulanmasını ve kurumların yetkilerinin kapsamını etkilemez. Aynı şekilde, söz konusu maddelerde belirtilen politikaların uygulanması, Birliğin bu Bölüm çerçevesindeki yetkilerinin kullanılması için Andlaşmalarda öngörülen usullerin uygulanmasını ve kurumların yetkilerinin kapsamını etkilemez."

¹⁹⁵ ABA m. 24: "...Avrupa Birliği Adalet Divanı, bu Andlaşma'nın 40. maddesine uyulup uyulmadığının denetlenmesi ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma'nın 275. maddesinin 2. paragrafında öngörülen bazı kararların hukuka uygunluğunun gözden geçirilmesi hariç olmak üzere, bu hükümler bakımından yetkili değildir."

¹⁹⁶ ABA m. 19: "1. Avrupa Birliği Adalet Divanı; Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve ihtisas mahkemelerinden oluşur. Avrupa Birliği Adalet Divanı, Andlaşmaların yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka riayet edilmesini sağlar.

Üye devletler, Birlik hukukunun kapsadığı alanlarda etkili hukuki koruma sağlamak için gerekli hukuki başvuru yollarını temin ederler.

2. Adalet Divanı, her üye devletten bir hâkimden oluşur. Adalet Divanı'na hukuk sözcüleri yardımcı olur.

Genel Mahkeme, her üye devletten en az bir hâkimden oluşur. Adalet Divanı hakimleri ve hukuk sözcüleri ile Genel Mahkeme hakimleri, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Andlaşma'nın 253 ve 254. maddelerinde öngörülen koşulları karşılayan kişiler arasından seçilirler. Üye devlet hükümetlerinin mutabakatıyla altı yıl için atanırlar. Görev süresi dolan hakimler ve hukuk sözcüleri yeniden atanabilirler.

3. Avrupa Birliği Adalet Divanı, Andlaşmalara uygun olarak;

a) bir üye devlet, Birlik kurumu veya gerçek ya da tüzel kişi tarafından açılan davalar hakkında karar verir,

b) üye devlet mahkemelerinin talebi üzerine, Birlik hukukunun yorumlanması veya Birlik kurumları tarafından kabul edilen tasarrufların geçerliliği hakkında ön karar verir,

c) Andlaşmalarda öngörülen diğer durumlarda karar verir. "

düşünüldüğünde şaşırtıcı değildir¹⁹⁷. Çünkü Birlik hukuku açısından da özel hükümlerle düzenlenen meselelere dair boşluklar bulunduğu genel hükümler uygulanabilir. Bu kapsamda ABAD, içtihatları aracılığı ile idare tarafından yapılmayan tanımlamaları yaparak idarenin bu konulardaki uygulamalarının hukuki standartlarını oluşturmaktadır. ABAD'ın uygulamaya yenilik getiren bu kararları BM yaptırımları ve AB kısıtlayıcı tedbirleri bakımından ayrı olarak ilerleyen kısımlarda incelenecektir. Bu ayrımın yapılmasının sebebi yukarıdaki bölümlerde de bahsedildiği üzere BM'nin, yaptırımların yargısal denetiminin yapılacağı yargı mekanizmasından yoksun olması, devletlerin bu konuda herhangi bir çözüm getirememeleri ve ABAD'ın bu konuyu ele alarak bir ilke imza atmasıdır. AB açısından incelenecek durum ise genelde ulusal dış politikaların, ulusal mahkemeler nezdinde denetime tabi olmamalarına kıyasla ABAD'ın, topluluğun dış politikaları üzerinde oluşturduğu içtihatlarıdır¹⁹⁸. Diğer yandan Önleyici Tüzük bakımından da AB dışındaki kişi ve kuruluşları etkileyen ABAD kararlarına değinilecektir.

A. Yargısal Denetim Yetkisi

Bu kısımda ABAD'ın yargısal denetim yetkisine dair anlatıma doğrudan geçmeden önce ODGP kapsamında alınan kısıtlayıcı tedbirlerin türlerinin idari ve siyasi anlamdaki farklarına değinmek gerekmektedir. Yukarıdaki kısımlarda değinildiği üzere kısıtlayıcı tedbirlerin kapsamı çok çeşitli olabilmekteydi. Örneğin üçüncü devletlerin rejimlerini hedef alanlar, sektör odaklı akıllı yaptırımlar ve terörle mücadele kapsamında uygulananlar. Ancak dikkat etmek gerekir ki bu uygulanan yaptırımların amaçları tamamen birbirinden farklıdır. Üçüncü bir devletin benimsediği rejime karşı uygulanan ekonomik yaptırımların temelinde büyük oranda dış politika etkileri ve uygulamaları bulunurken, BM tarafından listelenmiş yabancı bir teröristin mal varlıklarının dondurulduğu tedbirler esasen idari bir işleme dayanır. Bu kapsamda

¹⁹⁷ European Parliament v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2014:2025, Tarih: 24.06.2014, pr. 70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0658>, (18.12.2021).

¹⁹⁸ Ramses Wessel, "Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy", **European Papers**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2016, s. 439, <http://www.europeanpapers.eu/it/e-journal/lex-imperfecta-law-and-integration-european-foreign-and-security-policy>, (20.10.2021).

da hükümet tasarrufları ile idari işlemler arasında bir farkı¹⁹⁹ gözetmek gerekir²⁰⁰. Bununla bağlantılı olarak üçüncü ülkelere uygulanan ekonomik yaptırımlar, rejimlere yönelik olup doğrudan diğer kişi ve kuruluşları içermeyebilir. Öte yandan terörizme ve terörizmin finansmanına yönelik uygulanan ekonomik yaptırımlar ise politik kararlardan daha çok dayanaklarını ulusal ve uluslararası hukuktan alan ve ülkelerin rejimlerine nazaran doğrudan kişi ve kuruluşlara uygulanan tedbir amaçlı yaptırımlardır. Dolayısıyla ABAD'ın ODGP kapsamında alınan kararlar bakımından yargısal denetim yetkisinin sınırları ve yargılamaya esas alınan ölçütleri bu iki karakterdeki yaptırım tipi için farklı olacaktır²⁰¹.

Kısıtlayıcı tedbirlerin hedefindeki kişi ve kuruluşların genellikle ABAD önünde iptal davası (the action for annulment) açtıkları görülmektedir. ABİHA'nın 263. maddesinde düzenlenen iptal davası; Birlik makamlarının, üye devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin, kabul edilebilirliğe ilişkin belirli şartların sağlanması koşuluyla, Birlik makamlarının veya ajanslarının hukuka aykırı bağlayıcı işlemlerine karşı kendilerini korumalarına olanak tanır²⁰². Bu prosedürle, Adalet Divanı veya Genel Mahkeme, itiraz edilen işlemi yazılı ve yazılı olmayan Birlik hukukunun daha yüksek dereceli kuralları (örneğin andlaşmalar) ışığında inceler. Bu tür kuralların ihlâlinin tespit edilmesi durumunda, dava, itiraz edilen işlemin iptali ile sonuçlanacaktır. Belirtmek gerekir ki burada kendisine itiraz edilen işlemin direktif, tüzük veya karar olmasından ziyade esas ve doğurduğu sonuçlar önemlidir²⁰³.

ABİHA'nın 215. maddesi uyarınca kabul edilen tüzükten önce Konsey tarafından bir ODGP kararı alınması gerektiğine değinilmişti. ODGP kararı, ABİHA'nın 215. maddesi hükmüne göre doğrudan Üye Devletler tarafından uygulanacak önlemleri (silah ambargosu gibi) içerebilmekteydi. ABİHA'nın 275. maddesindeki istisna²⁰⁴, kişilerin temeldeki ODGP kararına ve ayrıca bu kararı izleyen

¹⁹⁹ Bu husus 3. bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

²⁰⁰ Hukuk Sözcüsü Wahl'ın Görüşü, Bosna Hersek, pr. 62.

²⁰¹ Leppävirta, s. 651.

²⁰² Lenaerts ve diğerleri, s.253.

²⁰³ Özkan, s. 234.

²⁰⁴ ABİHA m. 275: "Avrupa Birliği Adalet Divanı, ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin hükümler veya bu hükümler temelinde kabul edilen tasarruflar konusunda yetkili değildir.

Ancak Divan, Avrupa Birliği Andlaşması'nın 40. maddesine uyulup uyulmadığının kontrol edilmesine ve Konsey tarafından Avrupa Birliği Andlaşması'nın V. Başlığının 2. Bölümü temelinde gerçek veya tüzel kişilere karşı kabul edilen kısıtlayıcı tedbirler öngören kararların hukuka uygunluğunun denetlenmesine ilişkin olarak, işbu Andlaşma'nın 263. maddesinin 4. paragrafında öngörülen şartlara uygun olarak açılan davalarda karar verme yetkisine sahiptir."

tüzüklere itiraz etmesine izin vermesi açısından önemlidir. ABİHA'nın 275. maddesindeki istisna, Mahkemeye yalnızca davayı açan listelenmiş kişi bakımından ODGP kararının geçerliliği hakkında karar verme yetkisi verir. Örneğin yaptırımların hedefindeki üçüncü ülkeye, belirli bireyleri hedef almadan belirli ürünlerin satışını veya belirli hizmetlerin sağlanmasını yasaklayan kısıtlayıcı tedbirlerin dayanağı olan ODGP kararlarının herhangi bir kısmıyla ilgili olarak mahkeme yargı yetkisine sahip değildir. Bu kısıtlamalar 275. madde kapsamındaki “*gerçek veya tüzel kişilere karşı kabul edilen kısıtlayıcı tedbirler*” değildir²⁰⁵. Bu noktada yukarıda da değindiğimiz gibi kısıtlayıcı tedbirlerin dayanağı olan ODGP kararlarının politik veya idari önlem karakterli olup olmadığının ayrımını yapmak, mahkemenin konu üzerindeki yargı yetkisini belirleyebilmek için önem arz etmektedir.

Uygulamada yargı denetiminin mümkün olmaması halinde, etkin yargısal koruma ilkesi gereği AB üyesi ülkelerin ulusal mahkemelerinin bu kararların geçerliliği hakkında kendi denetimlerini yapabilecekleri öne sürülmüştür²⁰⁶. Ancak mahkeme bu argümanı açıkça reddetmiştir. Mahkemenin etkin yargısal korumaya da atıfta bulunan gerekçesi, ABİHA 275. maddesini, bireysel haklar kadar AB hukukunun geçerliliğini ve Birlik hukuk düzeninin bütünlüğünü kontrol etme konusundaki kendi yargı tekeli ile ilgili olarak ele almasıdır²⁰⁷. Diğer yandan mahkemenin ODGP kapsamında alınan kararların, andlaşmalara uygunluğuna dair yaptığı hukuki denetimin kapsamında kalıp kalmadığı bakımından tartışılması gereken bir belirsizlik bulunmamaktadır. Zira Birliğin hiçbir eylemi veya düzenlemesi hukukun üstünlüğü gibi temel değerler bakımından hukukilik denetiminin dışında tutulmamaktadır. Dolayısıyla burada yapılacak denetim esasen anayasal bir denetim olacaktır²⁰⁸.

²⁰⁵ Kala Naft v. Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2012:201, Tarih: 25.04.2012, pr. 36-38, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122122&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=188108>, (20.12.2021); Council v. Kala Naft Davası, 5. Daire, Karar: ECLI:EU:C:2013:776, Tarih: 28.11.2013, pr. 99, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144982&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7561330>, (20.12.2021).

²⁰⁶ Avrupa Komisyonu'nun İstemi Üzerine Verilen Hukuk Sözcüsü Kokott'un Görüşü, Sayı: ECLI:EU:C:2014:2475, Tarih: 13.06.2014, pr. 95 103. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>, (20.12.2021).

²⁰⁷ PJSC Rosneft Oil Company Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2017:236, Tarih: 28.03.2017, pr. 77-80. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-72/15>, (21.12.2021).

²⁰⁸ Anthony Arnall, “Judicial Review in the European Union”, **The Oxford Handbook of European Union Law**, (Ed. Anthony Arnall ve Damian Chalmers), 1. Baskı, Oxford, 2015, s. 382.

Dış politik karakterlerinden dolayı üçüncü ülkelere karşı uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin dayanağı olan ODGP kararları geniş bir takdir yetkisi içermektedir. Mahkeme de politik, ekonomik, sosyal hedefleri ve karmaşık değerlendirmeleri içeren alanlarda Konsey'e tanınan geniş takdir yetkisini vurgulamaktadır²⁰⁹. Bu tür durumlarda kısıtlayıcı tedbirler, ancak Konseyin hedeflediği amaç bakımından bu tedbirin açıkça hukuka aykırı olması durumunda mahkemenin denetimine konu olabilir. Bu aykırılıklardan doğan davalarda Mahkeme, bir kişi veya kuruluşun yaptırım listesine eklenmesi için gösterilen gerekçenin, kısıtlayıcı tedbirin dayanağı olan kararda belirtilen amaçlara uygun olup olmadığını kontrol etmekle ilgilenir²¹⁰. Sonuç olarak bu tür geniş kapsamlı kısıtlayıcı tedbirlerde mahkeme, Konseyin takdir yetkisini denetim kapsamına almamaktadır. Ayrıca Mahkeme bu tarz üçüncü ülkelere yönelik uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin denetimini yaparken bu ülke ile olan dış politik ilişkilerin ve varsa önceki ODGP kararlarının da tarihi gelişimini bir arada gözетerek karar vermektedir²¹¹.

Diğer yandan dış politik karakterli kararlar her zaman mevcut devlet rejimlerine yönelik olmayabilir. Buna örnek olarak Tunus'a yönelik uygulanan kısıtlayıcı tedbirler verilebilir. Bu yaptırımlar, devlet kaynaklarının kötüye kullanımından suçlu veya şüpheli oldukları gerekçesiyle bireyleri hedef almıştır. Bu önlemler mevcut bir üçüncü ülke rejimini hedef almayıp aksine, başa gelen yeni rejimin desteğiyle hükümet değişikliğinden sonra kabul edilmiştir²¹². Ancak söz konusu yaptırımlara karşı açılan Al Matri davasında ihtilafa konu olan ODGP kararında listelenen şahıslara, başvuranın adının dâhil edilmesinin gerekçesi olarak, devlet fonlarının kötüye kullanılması gösterilmemiştir. Bunun yerine kara para aklama işlemlerinin bir parçası olarak soruşturulan eylemlere atıfta bulunulmuştur. Kara para aklamanın, kamu fonlarının zimmete geçirilmesiyle aynı anlama gelmediği gerekçesiyle mahkeme, başvuran ile ilgili olarak söz konusu listeleme kararını iptal etmiştir. Bununla birlikte davada mahkeme, Konsey'in suçluları veya şüphelileri hedef

²⁰⁹ ECLI:EU:C:2016:128, NIOC, pr. 77.

²¹⁰ ECLI:EU:C:2016:128, NIOC, pr. 77.

²¹¹ ECLI:EU:C:2016:128, NIOC, pr. 78.

²¹² Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 101/2011, Tarih: 04.02.2011, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:031:0001:0012:EN:PDF>, (22.12.2021).

almak için kısıtlayıcı tedbirler uygulamasının yerindelğini sorgulamamış, kararın amacına uygunluğunun gözetimini yapmıştır²¹³.

B. AB Nezdinde Görülen Yasin El-Kadı Davası

Bu başlık altında kısıtlayıcı tedbirler ve BM yaptırımları açısından yargısal denetime mahal veren ünlü Yasin El-Kadı davasına²¹⁴ da değinmek yerinde olacaktır. Buna göre davaya konu olan olayların gelişimini ve davayı özetlemek gerekirse:

15 Ekim 1999'da BMGK, Afgan topraklarının teröristlerin barınması, eğitilmesi ve terör eylemlerinin planlanması için kullanılmaya devam edilmesini kınayan 1267 sayılı Kararı (1999) kabul etmiştir. Ayrıca Güvenlik Konseyi, Usame Bin Ladin'in Taliban tarafından teslim edilmesini talep etmekteydi. Bu talebe uygunluğu sağlamak için, Kararın 4(b) paragrafı, tüm üye devletlerin *“Doğrudan veya dolaylı olarak Taliban tarafından sahip olunan veya kontrol edilen malvarlıklarından veya Taliban tarafından sahip olunan veya kontrol edilen herhangi bir teşebbüs tarafından elde edilen veya üretilen fonlar dâhil olmak üzere fonları ve diğer mali kaynakları dondurmasını”* istemekteydi. 19 Aralık 2000 tarihinde Güvenlik Konseyi, Taliban'ın 1267 (1999) sayılı kararla hedeflenenlere uymasını sağlamak ve malvarlıklarının dondurulması uygulamasını daha kapsamlı hâle getirmek için 1333 (2000) sayılı kararı kabul etmiştir. Buna göre, 1333 (2000) sayılı Kararın 8(c) paragrafı üye devletlerin, “yaptırım komitesi tarafından listelenen Bin Ladin ile bağlantılı olan kişilerin, Bin Ladin'in yakınlarının ve bunlarla bağlantılı kuruluşların doğrudan veya dolaylı olarak kontrollerinde bulunan malvarlıklarını acilen dondurmasını” istemekteydi. Kısa bir zaman sonra ise söz konusu Yaptırım Komitesi listesi, 19 Ekim 2001 tarihinde Yasin Al-Qadi adını da içerecek şekilde değiştirilmiştir ve daha sonra buna paralel şekilde bu listeleme uygulamasını sağlamak için Birlik içinde düzenlemeler²¹⁵ kabul edilmiştir.

²¹³ Al Matri v. Council Davası, 3. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2013:275, Tarih: 28.05.2013, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137744&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=174306>, (22.12.2021).

²¹⁴ Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union & Commission of the European Communities Davası, Karar: ECLI:EU:T:2005:332, Tarih: 21.09.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001TJ0315>, (23.12.2021).

²¹⁵ Yasin El-Kadı'nın ismini içeren Birlik düzenlemesi için bkz. Konsey Tüzüğü, AB Resmî Gazetesi, Sayı: 467/2001, Tarih: 06.03.2001, s. 10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001R0467-20011113>, (23.12.2021).

Bu düzenlemelere karşı malvarlıklarının dondurulmasına maruz kalan başvuru adil yargılanma, yargısal denetim ve mülkiyet haklarının ihlâl edildiğini ilk derece mahkemesinde öne sürmüştür. Burada mahkeme öncelikle “*Fruit Company*”²¹⁶ kararına yaptığı atıfla dolaylı olarak AB’nin BM andlaşması ile bağlı olduğu sonucuna varmıştır²¹⁷. Sonrasında ise BMGK yaptırım kararlarının yargısal denetimi hususunda esasen uluslararası güvenliği tehdit eden unsurların belirlenmesinin siyasi kararlarla belirlendiğini ve bu kararların yargısal denetiminin BM andlaşmasının temeline aykırılık yaratacak sorunlara sebebiyet verebileceğini ifade etmiştir²¹⁸. Mahkemenin hükmünün ilerleyen kısımlarında ise BMGK yaptırım kararlarının, her ne kadar bölgesel veya ulusal mahkemelerde yargısal denetime tabi edilmesi sakıncalı olsa da bu kararların 1969 tarihli Andlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesinin 53. maddesindeki²¹⁹ “*Ius Cogens*” ve BM Andlaşmasının temel insan haklarına ilişkin hükümleri²²⁰ ile çelişmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla bu hususlara aykırılık teşkil eden BMGK kararlarına bir sınırlama getirilmiştir. Bu durumun söz konusu davayı önemli kılan noktalardan biri olduğu kabul edilebilir. Başvurucunun mülkiyet hakkının ihlâl edildiği hususunda ise mahkeme, mal varlığının dondurulması önleminin esasen mülkiyet hakkının özünü değil bu hak üzerindeki tasarruf yetkisini etkileyen bir önlem olduğunu belirterek denetime tabi tutulamayacağını ifade etmiştir²²¹. Adil yargılanma hakkının ihlâl edildiği ve söz konusu Birlik düzenlemesi yapılmadan önce başvurucuya savunma hakkının verilmediği iddiasına karşılık olarak mahkeme, BMGK yaptırım kararlarının uygulanmasında AB kurumlarının herhangi bir takdir yetkisinin olmadığını ifade etmiştir²²².

²¹⁶ International Fruit Company v Produktschap voor Siergewassen Davası, Karar: ECLI:EU:C:1972:115, Tarih: 12.12.1972, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0021>, (23.12.2021).

²¹⁷ ECLI:EU:T:2005:332, pr. 203.

²¹⁸ ECLI:EU:T:2005:332, pr. 225.

²¹⁹ Andlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi m. 53: “Bir andlaşma yapılması sırasında milletlerarası genel hukukun emredici bir normu ile çatışıyorsa batıldır. Bu sözleşme bakımından milletlerarası genel hukukun emredici bir normu, bir bütün olarak Devletlerin milletlerarası toplumunun, kendisinden hiçbir surette sapmaya müsaade edilmeyen ve ancak aynı nitelikte olan daha sonraki bir milletlerarası genel hukuk normu ile değiştirilebilecek olan bir norm olarak kabul ettiği ve tanıdığı bir normdur.”.

²²⁰ “Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmede ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası iş birliğini sağlamak”.

²²¹ ECLI:EU:T:2005:332, pr. 227-231.

²²² ECLI:EU:T:2005:332, pr. 274.

İlk derece mahkemesinin bu karar ve tespitleri üzerine dava o dönemki adıyla ATAD’a temyiz edilmiştir²²³. Bu temyiz başvurusunda ise temel hakların ihlâl edildiği, söz konusu yaptırım düzenlemelerinin yasal dayanaklarının olmadığı, BMGK yaptırım kararlarının ülkeler tarafından doğrudan uygulanmasının hukuka aykırı olduğu, ilk derece mahkemesinin “*Ius Cogens*” ilkeleri üzerinden saptadığı yargı denetimi yetkisinin çelişkili olduğu ve nihayetinde BM Andlaşmasına göre BMGK yaptırım kararları doğrudan uygulansa bile bu uygulamalardan doğacak ihlaller açısından etkin yargısal koruma yollarının oluşturulmasında ülkelerin BM’den bağımsız mekanizmalar oluşturabileceği iddia edilmiştir²²⁴.

ATAD, söz konusu BMGK yaptırımlarını Birlik içinde uygulayan ihtilaflı düzenlemenin dayanak maddesinin Avrupa Toplulukları Andlaşması’nın 308. maddesi olup olamayacağı konusunda tespitte bulunmuştur. Buna göre 308. madde, AT’nin benimsediği amaçlara ulaşabilmek için alabileceği tedbirlerden bahsetmektedir. Ancak ODGP kapsamında alınan kararlar dış politikanın sonucudur. Diğer yandan söz konusu ihtilaflı düzenleme terörizmle mücadeleyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu amacın da topluluk amaçları arasında yer aldığını kabul etmek gerekecektir²²⁵. ATAD’nin topluluk amaçları kapsamında göz önüne aldığı bir diğer husus da topluluğun bütünlük sağlamayı amaçladığı öncelikli unsur olan ortak pazardır. Buna göre BMGK yaptırım kararlarının özellikle malvarlıklarının dondurulmasını içeren uygulamalarının Birlik üyesi devletler tarafından ayrı ayrı uygulanması özellikle sermaye hareketliliğini etkileyeceğinden ortak pazara ve onun rekabet düzenine yönelik olumsuz bir etki yaratabilecektir. Dolayısıyla bu yaptırım kararlarının Birlik tarafından deyim yerindeyse tek elden uygulanması yukarıda bahsedilen unsurlar açısından daha uygun olacaktır²²⁶. Bu noktada BM Andlaşmasının BMGK yaptırım kararlarının üye devletlerin iç hukuklarına nasıl uygulanacakları açısından belirleme yapmamış olması, hem söz konusu yaptırım kararlarının etkinliğinin azalmasına sebep olmayan hem de ülkelerin veya burada olduğu gibi Birliğin işleyişine uygun olan bir gerekçe olarak gösterilmiştir.

²²³ Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2008:461, Tarih: 03.09.2008, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>, (24.12.2021).

²²⁴ ECLI:EU:C:2008:461, pr.249-254.

²²⁵ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 218-236.

²²⁶ ECLI:EU:C:2008:461, pr.230.

BMGK yaptırım kararlarının yargı denetimine tabiiyeti hususunda ise ATAD, ilk derece mahkemesinin “*Ius Cogens*” üzerinden yaptığı yetki tespitini reddederek öncelikle topluluk içindeki hiçbir kurum veya üye ülkenin işlemlerinin andlaşmalara uygunluk denetiminden muaf olamayacağına değinmiştir²²⁷. Diğer yandan uluslararası andlaşmaların, topluluk içindeki yetki ve hukuk düzenine müdahale edemeyeceğini vurgulamıştır. Böylelikle topluluğun hukuk sisteminin özerkliği kabul edilmiştir²²⁸. Diğer yandan mahkeme özellikle topluluğun kabul ettiği insan hakları sözleşmesine ve önemli hukuk ilkelerine atıf yaparak bunların hiçbir uluslararası andlaşmanın yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ile ihlâl edilemeyeceğini, mahkemenin bu hususlar kapsamındaki denetim yetkisinin de aslen uluslararası sözleşmeye yönelik değil bu sözleşmeden doğan yükümlülüğü yerine getiren topluluk işlemine yönelik olduğunu belirtmiştir²²⁹. Dolayısıyla mahkeme buradaki yargısal denetim yetkisini topluluk andlaşmasına dayandırmaktadır. BMGK kararlarının ülkelerin iç hukuk sistemleri aracılığı ile uygulanmasında bir denge sağlanması gerektiğinden mahkemenin bu tespiti kanımızca yerindedir. Böylelikle terörizmle ve terörizmin finansmanı ile mücadele ile bireylerin yargısal korumadan faydalanabilmeleri arasında bir denge kurulmaya çalışıldığı söylenebilir.

Mülkiyet hakkının ihlâli iddiasına gelince ATAD, bu hakkın özüne müdahale edilmediğini ve söz konusu müdahalenin ölçülü olduğuna karar vermiştir²³⁰. Diğer yandan ATAD’ın ilgili BMGK yaptırımını uygulayan topluluk düzenlemesine ilişkin hükmü, bu düzenleme içinde gerekli yargı yollarının gösterilmemesi sebebi ile başvuranla ilgili kısmı bakımından iptaline ilişkin olmuştur²³¹. Yukarıda birinci bölüm içerisinde özellikle değindiğimiz ABİHA 215. maddesinin üçüncü fıkrasının andlaşma içinde kabul edilmesine vesile olan durumun bu ATAD kararı olduğu söylenebilir. Mahkeme her ne kadar BMGK yaptırım kararını uygulayan topluluk düzenlemesinin başvuranla ilgili kısmının iptaline karar verse de bu düzenleme içinde gerekli düzeltmelerin yapılması için 3 ay süre vermiş ve mal varlığının dondurulması tedbirinin devamına karar vermiştir²³². Burada gerçekten de yukarıda bahsettiğimiz

²²⁷ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 281.

²²⁸ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 282.

²²⁹ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 296.

²³⁰ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 355.

²³¹ ECLI:EU:C:2008:461, pr. 369.

²³² ECLI:EU:C:2008:461, pr. 376.

dengeinin kurulduğu söylenebilir zira terörizmin finansmanı ile mücadele, gelişen finansal ve ekonomik sistemlerin sağladığı imkânlardan dolayı her geçen gün zorlaşmaktadır. Yoğun ve uzun istihbari çalışmalar sonucunda alınmasına karar verilen mal varlığının dondurulması kararlarının bir gün dahi kaldırılması, özellikle bu kararların hedeflediğı kişilerin birçok ağı ve imkâna sahip olması sebebiyle takibi imkânsız hâle gelebilecek finansal ve ekonomik işlemlerin yapılmasına fırsat yaratabilir. Bunun sonucunda ise söz konusu yaptırımlar etkinliğini kaybedebilir. Dolayısıyla böyle bir durumda BMGK kararlarının üye devletlerin mahkemeleri tarafından yapılacak yargısal denetimleri, uluslararası barışın korunması adına alınan önlemleri etkisiz kılabilirdi.

C. Çıkarımlar

Sonuç olarak gerek Birlik içindeki ODGP kapsamında uygulanan özerk kısıtlayıcı tedbirler olsun gerekse BMGK kararlarının uygulanmasına yönelik düzenlemeler olsun bu meselelerin içeriğindeki politik unsurlar aşikârdır. Ancak mahkemelerin temel insan hakları ve konu özelinde birliğin temel değerleri bakımından, AB kurumlarının özgür kıldıkları konulardaki takdir yetkilerine müdahale etmeden yargısal denetimlerini gerçekleştirebildiklerini görmekteyiz. Diğer yandan kanımızca AB'nin üçüncü ülkelere yönelik özerk kısıtlayıcı tedbirlerinin daha yoğun dış politik unsurlar içerdiği göz önüne alındığında yargısal denetimin sınırlarının daha dar kapsamda olacağı söylenebilir. Bu tarz kısıtlayıcı tedbirlerde her ne kadar akıllı yaptırımlar kullanılsa da sivil kitlelerin temel haklarını ne ölçüde ihlâl edebileceğı kesin olarak ön görülememektedir. Örneğin küresel salgın²³³ ve Afganistan'daki yeni gelişmeler²³⁴ ön görülemeyen değişkenlerdir. Bunlar hâlihazırda uygulanan yaptırımlar ile birleştğinde sivil kesimler için zorluklara sebep olabilmektedir. Her ne kadar bu hususlar ilgili yaptırımların teknik kısımlarını düzenleyen komiteler tarafından izlenmekte olsa bile bu konularda mahkemenin

²³³ Avrupa Komisyonu, “Sanctions: Commission Further Expands Guidance on COVID-19-Related Humanitarian Aid in Sanctioned Environment”, **Basın Bülteni**, 16.11.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1608, (29.12.2021).

²³⁴ Maya Lester, “EU Adopts Humanitarian Exemption to Afghanistan Sanctions”, **European Sanctions**, 05.02.2022, <https://www.europeansanctions.com/2022/02/eu-adopts-humanitarian-exemption-to-afghanistan-sanctions/>, (06.05.2022).

yargısal denetimini nasıl gerçekleştireceğine ilişkin etkin ölçütlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Mahkemenin yargısal denetim yetkisinin, AB'nin uygulamış olduğu özerk kısıtlayıcı tedbirler üzerindeki sınırlarını formüle etmek gerekirse iki farklı kapsamdan bahsedebiliriz. Buna göre dış politik unsurlar içeren bir kısıtlayıcı tedbir kararının dayandığı genel listeleme ölçütleri²³⁵ bakımından mahkemenin denetim yetkisi oldukça sınırlı olacaktır. Ancak bu listeye dâhil edilen kişi veya kuruluşlar özelindeki gerekçelerin (bireysel listeleme ölçütleri) denetimi bakımından mahkemenin denetim yetkisi nispeten daha geniş olacaktır²³⁶. Daha açıkça ifade edecek olursak genel listeleme ölçütleri, Konsey tarafından ODGP kapsamında alınan yaptırım kararına ilişkin olup ABA 21. maddesinde sayılan değerlere göre belirlenir. Bu ölçüt daha kapsayıcıdır ve yaptırımların uygulandığı esas soyut durumlara ilişkindir. Bireysel listeleme ölçütleri ise ilgili araştırmalar sonucu tespit edilen, kişi ve kuruluşların genel listeleme ölçütlerindeki durumlara sebebiyet veren durumlarına ilişkindir. Örneğin genel listelemeye, Suriye'de meydana gelen ağır insan hakları ihlalleri kapsamında sorumlu hükümet dâhil edilebilir. Ancak hükümete yakınlığı ile bilinen iş adamlarına bireysel listeleme kapsamında yaptırımlar uygulanmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere genel listeleme, doğrudan dış politik hedeflere yönelik ve genellikle devletler düzeyinde yapılır. Bu durum yürütme organının doğrudan kendisini ilgilendiren bir işlemdir. Genel listeleme ölçütleri üzerinde mahkemenin sınırlı ve şekli yönden denetim yetkisinin olması makuldür. Ancak bireysel listeleme, hedef devletin çoğunlukla siyasi olmayan uyrukları düzeyinde de yapılabilir. Bu listeme ölçütleri araştırmalar sonucu belirlenir ve yanlışlıklara açıktır. Dolayısıyla kanımızca bu hususta mahkemenin daha geniş bir denetim yetkisinin olması makuldür.

²³⁵ Örneğin ciddi insan hakları ihlalleri sebebiyle İran'a yönelik uygulanan kısıtlayıcı tedbirler için bkz. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/17,18/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>, (30.12.2021).

²³⁶ Anboub v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2015:248, Tarih: 21.04.2015, (Anboub), pr. 41, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163836&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1975585>, (30.12.2021).

III. YARGILAMADA ESAS ALINAN ÖLÇÜTLER

A. Genel Olarak

Bu kısımda AB mahkemelerinde kısıtlayıcı tedbirlerden kaynaklanan ihtilaflarda kullanılan ispat ölçütleri incelenecektir. Bu inceleme ispat yükü ve ispat ölçütleri üzerinden yapılacak ve bu noktalarda yeri geldiğinde mali istihbarat faaliyetlerinden basın-yayın organlarına kadar birçok hususa değinilecektir. Kısıtlayıcı tedbirler veya yaptırımlar adli mercilerin önüne gelmeden önce birçok yoğun faaliyetin sonucunda ortaya çıkarlar. Dolayısıyla bu konudaki ihtilaflarda yapılacak yargılama hukuki bilginin yanında birçok teknik bilgiyi de gerektirmektedir. Burada kısaca açıklamak gerekirse ispat yükü kavramı, ispatlanmamış bir olgunun olumsuz sonuçlarına kimin katlanacağı sorusunu ele almaktadır²³⁷. Diğer yandan ispat ölçütü ise ileri sürülen olguların kanıtlanmış olup olmadığının belirlenmesindeki ölçüttür. Bu noktada belirtmek gerekir ki ispat ölçütü kavramı esasen Kıta Avrupası sistemine yabancı olmayan ancak Müşterek Hukuk'tan gelen bir kavramdır²³⁸. Bu bölüme kadar ki kısımlarda sürekli vurgulandığı üzere ODGP kapsamında şekillenen kısıtlayıcı tedbirlerin politik karakterlerinden dolayı alışlagelmiş yargılama usulleri dışındaki meseleler de ele alınacaktır.

²³⁷H. Yavuz Alangoya, M. Kamil Yıldırım, Nevhis Deren Yıldırım, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, Tıpkı 8.Baskı, İstanbul, 2011, s. 309; Baki Kuru ve Burak Aydın, **İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, 2011, s. 240-241; Süha Tanrıver, **Medeni Usul Hukuku**, Cilt: 1, 3. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 791; Hakan Pekcanıtez, Oğuz Atalay, Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 8. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 344.

²³⁸ Akzo Nobel and Others v. Commission of the European Communities Davası, Hukuk Sözcüsü Kokott'un Görüşü, Karar: ECLI:EU:C:2009:536, Tarih: 23.04.2009, (Akzo Nobel), pr. 74, (dp. 64), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73504&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4454344#Footref64>, (30.12.2021).

B. İspat Yüğü

İspat yüğü kavramı, kısıtlayıcı tedbirlerden doğan davalarda, herhangi bir AB andlaşması ile düzenlenmediğinden genel anlamda AB mahkemelerinin içtihatları ile belirlenmektedir. Genel bir ilke olarak, ispat yüğü AB makamlarına²³⁹ aittir. AB Mahkemeleri kararlarında, itiraz hâlinde ilgili kişiye karşı ileri sürülen sebeplerin sağlam temellere dayandığını ispat etmenin AB makamlarının görevi olduğunu istikrarlı olarak belirtmektedir. Kural olarak bu sebeplerin sağlam temellere dayanmadığını ispat etmek veya AB makamları tarafından elde edilen bilgi ve delillerin ilgili kişi aleyhine dayandırılan sebepleri desteklemediğine dair kanıt sunmak itiraz eden kişinin görevi değildir²⁴⁰. Bu durum, ilgili kanıtlar gizli kaynaklardan geldiğinden itiraz eden tarafa ifşa edilemediği koşullarda veya bir üye devlet tarafından elde edilen deliller temelinde kısıtlayıcı tedbirler alındığında da geçerlidir. Çünkü kısıtlayıcı tedbirler bir üye devletten elde edilen bilgiler doğrultusunda uygulansa bile bunun bir Konsey işlemi olduğu gerçeği sabittir²⁴¹. Zira AB yaptırımlarına dayanak oluşturan bilgiler, ağırlıklı olarak üye devletlerin mali istihbarat birimleri arasındaki bilgi paylaşımı ve Avrupa Merkez Bankası'nın çalışmaları ile sağlanmaktadır²⁴².

Benzer şekilde Konsey, ilgili delillerin gizli kaynaklardan geldiğine ve dolayısıyla mahkemeye karşı ifşa edilemeyeceğine dair bir iddiaya dayanamaz. Ancak söz konusu kanıtın başvurana veya avukatlarına iletilmesiyle ilgili bazı kısıtlamaların olması mümkündür. Kısıtlayıcı tedbirlerin kabulü bağlamında, yargı denetiminin temel rolü dikkate alındığında Mahkeme, Konsey tarafından esas alınan delillerin ve

²³⁹ Burada "AB makamları" ile kastedilen kurumlar esas olarak AB Konseyi ve Avrupa Komisyonudur.

²⁴⁰ Commission e.a. v. Kadi Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2013:518, Tarih: 18.07.2013 pr. 121, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=139745&doclang=EN>, (07.01.2022).

²⁴¹ Bank Melli Iran v Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2013:397, Tarih: 06.09.2013, pr.125, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140721&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=112318>, (07.01.2022).

²⁴² Avrupa Komisyonu, "Preventing Money Laundering and Terrorist Financing Across the EU How Does It Work in Practice?", **Bilgi Notu**, 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diagram_aml_2018.07_ok.pdf, (07.01.2022).

bilgilerin, hukuka uygunluğunu gözden geçirebilmelidir. Ayrıca Konsey uygulamayı düşündüğü kısıtlayıcı tedbirlerin kaynağı olan bilgi ve delilleri, bunların mahkemeye sunulmasını reddeden bir üye ülkeden temin ettiyse bunları kısıtlayıcı tedbirlere dayanak olarak kullanamaz²⁴³.

Paylaşılan bilginin yargı organları nezdinde kullanılamayacağı kaydı sadece Konsey ve üye ülkeler arasındaki ilişkiye özgü değildir. Bu kayıt, uluslararası alanda ülkelerin mali istihbarat birimlerinin kendi aralarında paylaştıkları bilgilere gerekli durumlarda düştükleri bir kayıttır. Çünkü ülkelerin sistemlerine göre mali istihbarat birimleri idari veya adli yapılanmalar altında görev yapıyor olabilirler. Bu durumda idari yapılanma altında görev yapan bir istihbarat biriminin araştırmaları sonucunda elde ettiği bulgular, herhangi bir ceza usulü kanunu altında elde edilmemiş olabileceğinden delil olarak kullanılabileceği hususu da tartışmalı olabilir. Dolayısıyla bu durumu uluslararası adli istinabe kapsamında değerlendirmek yanlış olacaktır. Diğer yandan söz konusu araştırma bulgularının içerebileceği politik unsurlardan dolayı kamuoyu ile paylaşılması tercihi de göz ardı edilmemelidir²⁴⁴.

Yerleşik içtihadı göre, AB makamının, hedefe yönelik uygulanan kısıtlayıcı tedbirlere dayanak teşkil eden bilgi ve delilleri, ilgili kişi aleyhine ileri sürülen iddiaları desteklemesi şartıyla, bütünüyle AB Mahkemeleri huzurunda ibraz etmesi zorunluluğu yoktur²⁴⁵. Böyle bir durumda yargı denetimi, mahkemede AB makamı tarafından paylaşılan bilgi ve sebeplere, başvuran tarafından sunulan delillere ve AB makamının bunlara verdiği cevaplara dayanacaktır²⁴⁶. Diğer yandan başvuran tarafından itiraz edilmeyen kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasına dair sebeplerin tartışılmasına gerek olmayacaktır.

İspat yükünün kural olarak AB makamında olduğunun kabulü çerçevesinde, ilgili delil ve bilgilerin AB makamı tarafından sunulmadığı durumlarda, başvuranın savunmasının sağlam temellere dayanıp dayanmadığını belirlemenin imkânsızlığı,

²⁴³ ECLI:EU:T:2013:397, pr. 126.

²⁴⁴ Amandine Scherrer, **Fighting Tax Crimes – Cooperation Between Financial Intelligence Units**, Avrupa Parlamentosu Sekreterliği Parlamento Araştırma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Brüksel, 2017, ss. 19, 70, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/598603/EPRS_STU%282017%29598603_EN.pdf, (06.05.2022).

²⁴⁵ ECLI:EU:C:2013:518, pr. 122.

²⁴⁶ ECLI:EU:C:2013:518, pr. 123.

başvuranın aleyhine yönelik sonuçlanmamalıdır²⁴⁷. Ancak AB makamı kanıt sunma görevini ispat ölçütünü sağlayacak biçimde yerine getirdiğinde, ispat yükü karşı tarafa geçecektir. Diğer yandan herkes tarafından bilinen olgular veya güçlü tahminler de ilgili AB makamı tarafından öne sürüldüğünde ispat yükü karşı tarafa geçebilir. Kısıtlayıcı tedbirler konusunda ise örneğin herkes tarafından bilinen olgular ve güçlü tahminler bakımından daha özellikli durumlar bulunabilmektedir. Bunlara dair detaylı açıklamalara ise ispat ölçütü kavramı incelenirken yer verilecektir.

C. İspat Ölçütü

İspat ölçütü konumuz özelinde, kısıtlayıcı tedbirlerin hedefinde olan kişi veya kuruluşların bu yaptırımlara maruz kalmasına sebebiyet veren olguların aksinin, somut bir biçimde çeşitli delillerle ispatlandığı eşik şeklinde tanımlanabilir²⁴⁸. Söz konusu olguların politik karakterinden dolayı bunların ispatlanması hususunda sunulacak delillerin niteliğinin ve niceliğinin daha özel bir ölçüt üzerinden belirlenmesi önem arz etmektedir. Yukarıdaki kısımlarda sıklıkla vurgulandığı üzere, söz konusu kısıtlayıcı tedbir kararlarının içerdiği politik unsurlar, bu kararlara dayanak oluşturan bilgilerin üye ülkelerden, BMGK'den veya çeşitli ağlar²⁴⁹ aracılığı ile üçüncü ülkelerden gelmesi sebebiyle bu davalarda özel bir ölçüt benimsenmesi gerekebilmektedir.

Kişi ve kuruluşlara uygulanan kısıtlayıcı tedbir kararları varsayımlara veya bir bütün olarak değerlendirilmesi gereken zincirleme olgulara dayanabilir. Böyle bir durumda, tek bir delil gerekli ispat ölçütünü karşılamayabilirken, tüm deliller bir araya getirildiğinde gerekli ispat ölçütünü karşılayabilir. Bu durum ise AB mahkemeleri için bir esneklik payı sağlar. Ayrıca, AB mahkemelerinin sunulan kanıtların ispat değerine ilişkin değerlendirmesi, kısıtlayıcı tedbirlere özgü koşullar altında daha esnek olabilir. Bu koşullar özellikle AB makamının müdahale ettiği durumların aciliyeti ve delilleri elde etmekteki zorluklarla ilgilidir. Kısıtlayıcı tedbirler, iç savaşlar gibi karmaşık jeopolitik durumlara veya otoriter rejimlere yönelik de uygulanır. Bu gibi durumlarda,

²⁴⁷ Bank Saderat Iran v. Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2013:59, Tarih: 05.02.2013, pr. 111-116,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=133481&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1050400>, (09.01.2022).

²⁴⁸ ECLI:EU:C:2013:518, pr. 119.

²⁴⁹ Örneğin dünya çapında mali istihbarat birimlerinin bilgi paylaşımında bulunduğu Egmont Finansal İstihbarat Birimleri Grubu (EGMONT).

AB makamının ilgili delilleri sağlama imkânı görece daha zordur. Örneğin, Suriye'deki olaylar bakımından uygulanan kısıtlayıcı tedbirler açısından AB mahkemelerinin Konsey'e karşı esnek bir yaklaşım benimsediği görülmektedir²⁵⁰.

Kısıtlayıcı tedbirler konusunda, yukarıda değinilen zor durumlarda çeşitli emarelerin karine olarak kabul edilmesi mümkün olabilmektedir. Öyle ki karine, bilinen bir olaydan yararlanarak bilinmeyen bir olay hakkında çıkarılan sonuçtur²⁵¹. Buna örnek olarak yaptırım listesinde yer alan kişilerin, kısıtlayıcı tedbirlerle hedeflenen üçüncü ülke rejimleriyle kişisel bağlantılarının varlığını ortaya koyan bilgiler verilebilir. Bu tarz bilinen olgular AB mahkemeleri tarafından bazı davalarda karine olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin Genel Mahkeme bir davada, Suriye Ekonomi ve Ticaret Bakanının, ülkenin otoriter vaziyetini dikkate alarak, hükümetin bir parçası olduğunu ve hükümetin eylemlerinden sorumlu olduğunu açıkça belirtmiştir²⁵². Yine aynı şekilde Suriye'ye yönelik kısıtlayıcı tedbirlerin esas hedefinde olan Beşar Esad'ın kız kardeşine yönelik uygulanan tedbirlerde aynı ölçütlerle değerlendirilmiştir²⁵³. Ancak bu tarz ilişkilerin mahkeme tarafından doğrudan karine olarak kabul edilmediği durumlar da olmuştur. Örneğin kısıtlayıcı tedbirlerin hedefinde olan Suriyeli bir iş adamının davasında, şahsın Suriye'deki etkin ticari bağlantıları ve Beşar Esad'ın aile üyelerinden biriyle olan ilişkisi vb. hususlar mahkeme tarafından doğrudan karine olarak kabul edilmemiş ve Suriye hükümetine ekonomik destek sağladığına dair birtakım emareler olarak kabul edilmiştir²⁵⁴. Burada mahkeme, Suriye rejiminin otoriter vaziyeti ve Suriye ekonomisi üzerindeki sıkı kontrolü göz önüne alındığında, Suriye'deki çok sayıda sektörde girişimi bulunan başvuranın faaliyetlerinin, bu rejimin sağladığı imkânlar sayesinde başarılı olduğu iddiasını kabul etmiştir. Diğer yandan Adalet Divanı, ülke liderleriyle bağlantılı iş adamlarının aile üyelerinin bu statüsünün, söz konusu kişiler ile yaptırımların hedefindeki ülke liderleri arasında bir bağlantı olduğunu göstermek için tek başına

²⁵⁰ ECLI:EU:C:2015:248, (Anbouba).

²⁵¹ Oğuz Atalay, Muhammet Özokes, Hakan Pekcanitez, **Medeni Usul Hukuku**, Cilt: 3, 15. Bası, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s.1655; Baki Kuru ve Burak Aydın, s.244; Tanrıver, s. 796.

²⁵² Patrícia Frago Martins, "Restrictive Measures and The Fight Against Terrorism in The European Union: Recent Lessons From The Court of Justice of The EU", **e-Pública**, Cilt:5, Sayı: 2, 2018, s. 46, <https://www.e-publica.pt/volumes/v5n2/pdf/a4n2v5.pdf>, (10.01.2022).

²⁵³ Al Assad v. Council Davası, 6. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2014:113, Tarih: 12.03.2014, pr. 96, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0202>, (10.01.2022).

²⁵⁴ ECLI:EU:C:2015:248, Anbouba, pr. 51–52.

yeterli olmadığına karar vermiştir. Burada bahse konu iş adamının aile üyelerinin de rejimin ekonomi politikalarından faydalandığı ve dolayısıyla hükümetin eylemlerinden sorumlu olduğu varsayılamayacağı için bu olgu ne emare ne de karine olarak kabul edilmiştir²⁵⁵.

Son olarak bu noktada belirtmek gerekir ki, kısıtlayıcı tedbirlerin hedefinde olan kişi ve kuruluşlar ne kadar detaylı listeler altında düzenlenirse ispat ölçütü o kadar değişkenlik gösterecektir. Zira kısıtlayıcı tedbirler, andlaşmalarda belirlenmiş ODGP'nin genel amaçları doğrultusunda alınmaktadır. Dolayısıyla yukarıdaki örnek üzerinden devam edilecek olursa kısıtlayıcı tedbirlerin hedefindeki kişi ve kuruluşları, “Suriye’deki demokrasiyi bozan ve insan haklarını ağır şekilde ihlâl edenler” başlığı altında düzenlemek ile “Suriye’deki durumla ilişkili önde gelen iş adamları” başlığı altında düzenlemek farklı sonuçlara sebep olacaktır. Daha özellikli bir listenin yer aldığı ODGP kararı kabul edildiğinde mahkemenin bunun üzerindeki yargı denetimi yetkisi de daralacaktır. Diğer yandan bu yaptırımdan doğacak bir davada ispat yükü doğrudan başvurana geçecek ve dolayısıyla başvuranın söz konusu Suriye rejimine desteği veya rejimle ilişkisi olmadığını ispatlaması gerekecektir²⁵⁶.

Yukarıdaki kısımlarda kısıtlayıcı tedbir kararlarına dayanak oluşturan bilgi ve delillerin kaynaklarının ve elde edilme yöntemlerinin çok çeşitli olabileceğine değinilmişti. Uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin konularının hızlı müdahale edilmesi gereken ve küresel politikalar ile anlık gelişmelere açık olmasından dolayı kararlara dayanak olan bilgi ve delillerin de güncel gelişmelere göre değişkenlik göstermesi olağandır. Bu durumda Konsey’in elinde bulundurduğu bilgi ve delillerle uyguladığı kısıtlayıcı tedbirlerden doğan ihtilaflarda yapacağı savunmada, güncel gelişmeler doğrultusunda elde ettiği bilgi ve delilleri kullanıp kullanamayacağı sorunu ortaya çıkacaktır. Konsey, uyguladığı kısıtlayıcı tedbirlerin dayanağı olan gerekçeleri değiştiremez²⁵⁷. Buna göre itiraz edilen kısıtlayıcı tedbir kararının hukuka

²⁵⁵ Tay Za v Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2012:138, Tarih: 13.03.2012, pr. 63–65, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=120361&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1568010>, (11.01.2022).

²⁵⁶ Sharif v Council Davası, 5. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2019:216, Tarih: 04.04.2019, pr. 55–56, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212670&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=732470>, (11.01.2022).

²⁵⁷ Oil Turbo Compressor v Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2012:579, Tarih: 26.10.2012, pr. 29, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0063>, (11.01.2022).

uygunluğunun, mahkemeye söz konusu itiraz tarihi itibari ile sunulan bilgi ve delillere göre değil, yalnızca ihtilaflı kararın kabul edildiği tarihteki bilgi ve deliller temelinde değerlendirilebileceği bir içtihat hâlini almıştır²⁵⁸. Ancak yeni gelişmeler doğrultusunda da bu içtihat Konsey'in lehine olacak şekilde esnetilmiştir. Öyle ki Konsey'in başvuranın adının kısıtlayıcı tedbirler kapsamındaki kişi ve kuruluşlar listesine dâhil edilmesini haklı çıkarmak için dayandığı kanıt ve bilgilerin mutlaka önceden ve en geç Konsey'in başvuran ile ilgili kısıtlayıcı tedbir kararı aldığı tarihte elinde olması şeklinde mahkeme bu hususta bir esneklik kabul etmiştir²⁵⁹. Nihayetinde bir kısıtlayıcı tedbirin hukuka uygunluğunun, ancak o tedbire dayanak olan maddi ve hukuki unsurlar temelinde değerlendirilebileceği şeklinde bir temel ilke oluşturulduğu söylenebilir²⁶⁰.

Konu ile ilgili olarak AB tarafından uygulanan BMGK yaptırım kararları bakımından belirtmek gerekir ki, söz konusu BMGK kararlarının derhal uygulanması gerektiğinden bu kararlara dayanak olan bilgi ve delillerin o anda Konsey'in elinde olması AB mahkemeleri tarafından beklenmemektedir²⁶¹. Bu durumlarda, Güvenlik Konseyi'nin ve özellikle BM nezdindeki ilgili Yaptırımlar Komitesi'nin tespitleri, AB nezdindeki kısıtlayıcı tedbir uygulamalarının olgusal temelini oluşturur. Ancak AB mahkemeleri, Kadı davasından hatırlanacağı üzere BMGK yaptırımlarını uygulayan Birlik düzenlemelerini denetleyebilse bile²⁶², mahkemelerin BMGK yaptırımlarına dayanak olan bilgi ve deliller üzerinde herhangi bir denetim yetkisi yoktur²⁶³. Diğer yandan Konsey'in, düzenlemelerinde esas aldığı BMGK tarafından sağlanan bilgi ve delillerin üzerine kendisinin bir araştırma yapma zorunluluğu yoktur²⁶⁴. Ancak yine

²⁵⁸ ECLI:EU:T:2012:579, pr. 18.

²⁵⁹ Almaz-Antey Air and Space Defence v Council Davası, 9. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2017:25, Tarih: 25.01.2017, pr. 151, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187126&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1697629>, (15.01.2022).

²⁶⁰ Nabipour e.a. v. Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2013:640, Tarih: 12.12.2013, pr. 79, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=145542&doclang=en>, (15.01.2022).

²⁶¹ Al-Ghabra v. Commission Davası, 3. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2016:721, Tarih: 13.12.2016, pr. 140, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013TJ0248>, (15.01.2022).

²⁶² Badica and Kardiam v. Council Davası, 9. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2017:532, Tarih: 20.07.2017, pr. 64, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193022&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1054056>, (16.01.2022).

²⁶³ ECLI:EU:T:2017:532, pr. 65-68.

²⁶⁴ Uganda Commercial Impex v Council Davası, 6. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2017:628, Tarih: 18.09.2017, pr. 53, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194601&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1060347>, (16.01.2022).

de yaptırımların uygulanmasının hukuka uygunluğunun sağlanması adına Konsey, BMGK nezdindeki bilgi ve delillerin hepsini elde etmeye çalışmalıdır²⁶⁵.

Üçüncü ülke rejimlerine yönelik uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin yanında, bazı ülkelerde yaşanan yolsuzluklara vb. durumlara karşı uygulanan kısıtlayıcı tedbirler söz konusu ise bilgi ve delillerin AB mahkemeleri tarafından değerlendirilme ölçütleri değişiklik göstermektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus bilgi ve delillerin elde edildiği kaynakların değişmesidir. Örneğin Konsey'in, birlik üyesi devletlerden sağladığı ile BMGK'den edindiği bilgi ve delillerin değerlendirilmesinin farklı olduğuna değinilmişti. Diğer yandan otoriter rejimler hakkında bilgi ve delil sağlanmasındaki zorluklardan kaynaklı olarak bazı esnek koşulların kabul edildiğinden de bahsedilmişti. Burada ise bir ülkenin üst düzey yöneticileri tarafından gerçekleştirilen yolsuzluklara karşı alınan kısıtlayıcı tedbirlerden doğan davalardan bahsetmek gerekir. Bu bağlamda AB makamlarının kısıtlayıcı tedbirler için karar alırken üçüncü devletlerin makamları tarafından sağlanan bilgi ve delilleri ne ölçüde gözden geçirmesi gerektiği saptanmalıdır. Buna göre Adalet Divanı tarafından *LTTE* kararında, (EC) 2580/2001 sayılı Tüzük tarafından uygulanan 2001/931 sayılı Ortak Tutum temelinde terörle mücadele amacıyla alınan kısıtlayıcı tedbirlerle ilgili olarak bir uygulama geliştirilmiştir²⁶⁶. Buna göre Konsey, üçüncü bir devletin makamının kararına dayanarak hareket etmeden önce, o devletin hukukundaki savunma ve etkin yargısal koruma hakkının kullanılmasının AB hukukuna denk biçimde sağlandığını doğrulamakla yükümlüdür²⁶⁷. Bu uygulama, Ukrayna makamları tarafından soruşturulan ve devlet fonlarının kötüye kullanılması ile suçlanan önceki rejimle ilgili kişileri hedef alan kısıtlayıcı tedbirler bakımından belirleyici olmuştur²⁶⁸. Adalet Divanı, Genel Mahkemenin kararını bozarak Konseyin, kısıtlayıcı tedbir kararlarını dayandırmayı düşündüğü üçüncü bir devlet makamının soruşturmasının, savunma hakkı ve etkin yargısal koruma hakkına uygun olarak yürütüldüğünü doğrulaması

²⁶⁵ ECLI:EU:T:2017:628, pr. 54-55.

²⁶⁶ Council v. Liberation Tigers of Tamil Eelam Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2017:583, Tarih: 26.07.2017, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193214&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2179611>, (16.01.2022).

²⁶⁷ ECLI:EU:C:2017:583, pr. 20.

²⁶⁸ Azarov v. Council Davası, 4. Daire, Karar: ECLI:EU:C:2018:1031, Tarih: 19.12.2018, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=209341&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2202348>, (16.01.2022).

gerektiğine hükmetmiştir²⁶⁹. Kanımızca bu uygulama her durum için doğru olmayacaktır. Zira bir ülkeye ciddi yolsuzluklar veya insan hakları ihlâli sebebiyle yaptırım uygulanmaktaysa, bu ülkenin adli makamlarının işlemlerinin esas alınması uygulanan yaptırımın konusu ile çelişebilecektir.

Son olarak ispat ölçütü kapsamındaki değerlendirmeler altında bazı özgün delil unsurlarına değinmek gerekir. Jeopolitik anlamda karmaşık ortamlarda kanıtlara ulaşmanın zorlukları göz önüne alındığında, Konsey'in, listede yer alan kişilerin dikkate alınan olaylardaki etkilerine ilişkin tespitlerini doğrulamak için basın ve internet tabanlı bilgileri, genel listeleme ölçütlerinin belirlenmesinde kullandığını belirtmek gerekir. Ayrıca bu durum sadece Konsey'e özgü olmamakla birlikte dünya genelinde de kullanılan bir yöntemdir. AB mahkemeleri, genellikle güvenilir basın veya internet kaynaklarından (örneğin hakkında kısıtlayıcı tedbir kararı alınacak bir tüzel kişinin web sitesi) gelen bilgilerin ispat değerini kabul etmiş ve böylece fiili olarak, ispat yükünün tersine çevrilmesi konusunda Konsey'in lehine bir durum ortaya çıkmıştır²⁷⁰.

Bu duruma örnek vermek gerekirse, Genel Mahkemede açılan bir davada başvuran, davaya konu kısıtlayıcı tedbirlerin uygulandığı Suriye Merkez Bankası'nın yönetimi üzerinde gerçek bir etkisi olmadığını ve konumu gereği yalnızca idari ve teknik nitelikteki işlevleri yerine getirdiğini iddia etmiştir. Konsey ise başvuranın bu iddiasını çürütmek için başvuranın üst düzey yönetici olarak Suriye Merkez Bankası bünyesinde para politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin görevleri yerine getirdiğini doğrulayan gazete haberlerini mahkemeye sunmuştur. Bunun sonucunda ise Genel Mahkeme başvuranın Suriye Merkez Bankası nezdindeki sorumluluğunun salt idari ve teknik nitelikte olmadığına karar vermiştir. Bunun sonucunda ise mahkeme, faaliyetleri sebebiyle kısıtlayıcı tedbirlerin hedefi olan bir kuruluşun, söz konusu faaliyetlerinin yürütülmesinde sorumluluk alan üst düzey yöneticinin de bu tedbirlerin hedefinde olmasını hukuka uygun bulmuştur²⁷¹. Bunların ışığında Genel Mahkeme, Konsey'in mal varlığının dondurulması tedbiri uygulanan kişi ile mücadele

²⁶⁹ ECLI:EU:C:2018:1031, pr. 34.

²⁷⁰ Mayaleh v. Council Davası, 9. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2014:926, Tarih: 05.11.2014, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=90B5CDFFB5EB0C7EC0CBC1064E19F58F?text=&docid=159247&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=328262>, (18.01.2022).

²⁷¹ ECLI:EU:T:2014:926, pr. 140–142.

edilen rejim arasında yeterli bir bağlantı olduğunu kanıtlamak için kesin ve tutarlı bir takım emareleri sunması halinde, Konsey'e ait olan ispat külfetinin ortadan kalktığına karar verebilmektedir.

Sonuç olarak AB kısıtlayıcı tedbirlerinin, her ne kadar bazı hususlarda yargısal denetime tabi olsa da geniş bir takdir yetkisinden faydalandığını belirtmek gerekir. Bundan dolayı AB mahkemeleri bazı noktalarda kısıtlayıcı tedbirlerden doğan davalara özgü olarak bazı ölçütler geliştirmişlerdir. Mahkemeler bu ölçütleri genel anlamda hukukilik, andlaşmalara uygunluk, temel hakların korunması ve ölçülülük bakımından değerlendirmektedir. Diğer yandan genel listeleme ölçütleri, politik unsurlar ve takdir yetkisinden dolayı kapsamlı denetlenemezken, kişilerin veya kuruluşların bu listelere dâhil edilmesindeki bireysel gerekçeler ayrıntılı olarak mahkemeler tarafından denetlenebilmektedir. Ancak yukarıda bahsedilen bazı zorluklar ve takdir yetkisinden dolayı mahkemeler, denetimlerindeki ölçütler bakımından bazı dengeleri de korumayı amaç edinmektedirler. Ekonomik yaptırımların diğer büyük uygulayıcısı ABD ile karşılaştırıldığında AB içinde daha etkin bir yargısal denetim yapıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktada AB mahkemelerinin, başlangıçta bahsettiğimiz “Politikanın Yargısallaştırılması” kavramına da hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Bu kavramın daha çok göz önüne alınması ile bireylerin yabancı büyük devletler karşısında daha fazla korumadan faydalanmasının mümkün olacağı görüşündeyiz.

IV. KISITLAYICI TEDBİRLERDEN DOĞAN SORUMLULUK

AB makamlarının, üçüncü ülkelerde yerleşik kişi ve kuruluşlara yönelik uygulamış olduğu çeşitli kısıtlayıcı tedbirler, onların ekonomik faaliyetleri üzerinde doğal olarak olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin söz konusu kişiler banka hesaplarının dondurulması ve terörizm veya yolsuzlukla bağlantılı kısıtlayıcı tedbirlere maruz kalmaları hâlinde ekonomik ve itibari kayıplara uğrayabilmektedirler. Bu doğrultuda zarar gören kişiler birliğe karşı, ABİHA'nın 340/2²⁷² hükmünü hukuki dayanak olarak göstererek Birliğin sözleşme dışı sorumluluğu temelinde davalarını

²⁷² ABİHA m. 340/2: “Sözleşme dışı sorumluluk konusunda, Birlik, kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları, üye devletlerin hukuklarında ortak olan genel ilkelere göre tazmin eder.”

açmaktadırlar. Belirtmek gerekir ki bu davalar doğrudan Birliğe karşı açılır çünkü Birlik makamlarının ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır²⁷³. Sözleşme dışı sorumluluk, idarenin kamu yararına yönelik aldığı kararlardan dolayı etkilenebilecek gerçek ve tüzel kişilerin, bireysel veya toplu haklarının veya menfaatlerinin korunmasına ilişkin bir kavramdır²⁷⁴. Bu sayede kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasından doğan zararlar tazmin edilebilmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere zarar ve kısıtlayıcı tedbir arasında bir nedensellik olması gerektiğinden AB kusursuz sorumluluğu doğrudan kabul etmemektedir²⁷⁵. Ayrıca belirtmek gerekir ki AB'nin kısıtlayıcı tedbirlerinden görülen zararlardan dolayı açılan davaların tarafları sadece üçüncü ülke yerleşik kişiler değil, üye devletlerdeki yerleşik kişiler de olabilmektedir²⁷⁶.

AB mahkemeleri ABİHA'nın 268. maddesinde²⁷⁷ belirtildiği üzere sözleşme dışı sorumluluktan doğan davalara bakmaya yetkili kılınmıştır. Önceki kısımlarda tartışıldığı üzere söz konusu zararların kaynaklandığı Birlik düzenlemeleri ODGP kararlarına dayandığından, tazminat talepli davalarda da yetki konusunda belirsizlikler bulunmaktadır²⁷⁸. Çünkü tazminat davaları, kısıtlayıcı tedbirlerin yargısal denetiminden farklı olarak yerleşik içtihata göre, tazminat talebine sebebiyet veren işlemlerin incelenmesi yetkisini de içinde barındıran, farklı türde bir davadır²⁷⁹.

Kısıtlayıcı tedbirlerden kaynaklanan zararların tazmini için açılan davalarda içtihadi anlamda bazı uygulamalar gelişmiştir. Buna örnek olarak Birliğin sözleşme dışı sorumluluğunun ortaya çıkması verilebilir. Genel mahkeme önüne gelen bir

²⁷³ Özkan, s. 250.

²⁷⁴ Eralda Met-Hasani Cani, **Non-Contractual Administrative Responsibility as a Means to Better Redress Juridical and Physical Persons Interests and Better Address Public Interests: Reforms Needed to the Albanian Legislation and European Standards**, 2011, s.1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2015322, (20.01.2022).

²⁷⁵ FIAMM v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2008:476, Tarih: 09.09.2008, pr. 168,169, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67826&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=124499>, (20.01.2022).

²⁷⁶ HTTS v. Council Davası, 3. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2017:890, Tarih: 13.12.2017, (HTTS), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197722&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=775177>, (20.01.2022).

²⁷⁷ ABİHA m. 268: "Avrupa Birliği Adalet Divanı, 340. maddenin 2 ve 3. paragraflarında öngörülen zararların tazmini ile ilgili uyumsuzluklara bakmaya yetkilidir."

²⁷⁸ Stella Thanou, "Individual Restrictive Measures and Actions for Damages Before the General Court of the European Union", **Europäische Rechtsakademie Forum**, Sayı: 20, 2019, s. 605.

²⁷⁹ ECLI:EU:T:2017:890, HTTS, pr. 40.

davada²⁸⁰, AB'nin sözleşme dışı sorumluluğunun doğması için gereken şartları; AB makamının uygulamasının hukuka aykırı olması, gerçek bir zararın meydana gelmesi ve bu zarar ile idarenin uygulaması arasında illiyet bağının bulunması şeklinde sıralamıştır. Bu şartlardan herhangi bir tanesinin sağlanmaması hâlinde Birliğin sözleşme dışı sorumluluğu ortaya çıkmayacaktır²⁸¹.

AB'nin sözleşme dışı sorumluluğunun ortaya çıkması için, başvuranın itiraz ettiği kurumun işleminin hukuka aykırı olması gerekir. Yukarıda da belirtildiği üzere AB'nin kusursuz sorumluluğu, andlaşmalarda veya içtihatlarda açıkça yer almamıştır. Prensip olarak, her türlü hukuka aykırı davranış, bireylere haklar tanıyan bir hukuk kuralının yeterince ciddi bir ihlâlini oluşturduğu sürece Birliğin sorumluluğuna neden olabilir. Bu tür hukuka aykırı davranışlar örneğin, ihtilaf konusu olan kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasından kaynaklanan anlaşma prosedürlerinin ihlâli olabilir. Ayrıca, kısıtlayıcı tedbirlerin gözden geçirilmesindeki gecikmenin yine Birliğin sorumluluğuna yol açabileceği mahkeme içtihatları tarafından kabul edilmiştir²⁸². Kısıtlayıcı tedbir uygulamalarının çoğunda, AB makamlarının bu tedbirlerin uygulanmasını düzenli olarak gözden geçirmesi gerekmektedir. Örneğin bir bireyin veya kuruluşun sübjektif durumunun önemli ölçüde değişmesi veya geniş kapsamda uygulanan tedbirlerin amacını aşacak biçimde olumsuz etkilenmesi durumlarında, bu tedbirlere gerekli değişiklikleri getirme yükümlülüğü vardır. Yukarıdaki kısımlarda açıklandığı üzere benzer durumlar BM yaptırımları bakımından, BM andlaşmasının 41. maddesinde de belirtildiği üzere ilgili yaptırım komiteleri²⁸³ tarafından da gözden geçirilmekteydi. Politik, ticari ve finansal hayat içindeki uygulamalarda görüleceği üzere gerçekten de AB yaptırımlarının amaçlarına hizmet eden dinamik yapıları olduğundan, yaptırım listeleri altında düzenlenen kişiler sık sık değişiklik göstermektedir. Ancak durum ABD yaptırımları ile karşılaştırıldığında aynı dinamizm

²⁸⁰ Safa Nicu Sepahan v. Council Davası, 1. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2014:986, Tarih: 25.11.2014, pr. 47, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160044&doclang=EN>, (25.01.2022).

²⁸¹ Sison v. Council Davası, 2. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2007:207, Tarih: 11.07.2007, pr. 233, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=62406&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=868121>, (25.01.2022).

²⁸² Thanou, ss. 607-610.

²⁸³ Söz konusu yaptırım komitelerinin tam listesi için bkz. <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees>, (25.01.2022).

görülememektedir. ABD yaptırımlarının uygulanmasına sebebiyet veren olaylar son bulsa bile bu yaptırımların ilga edilmesi bir hayli zaman almaktadır.

Mahkeme içtihatlarından, Birlik makamlarının uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin gözden geçirilmesi konusunda gecikmesinin söz konusu tedbirlerin iptal edilmesi için tek başına yeterli bir sebep olmayacağı anlaşılmaktadır. Diğer yandan başvuran, zarar gördüğü kısıtlayıcı tedbirlere karşı, savunma hakkını kullanmak amacıyla iptal davası açmamışsa ve gördüğü bu zarardan kaynaklı olarak doğrudan açtığı tazminat davasında savunma hakkının ihlâl edildiğini öne sürüyorsa, bu iddia sağlam bir dayanak teşkil etmeyecektir. Ayrıca bu ihlâlin varlığından bahsedilmekteyse, savunma hakkı uygun biçimde kullanılsaydı hangi olgulara ve delillere dayanılacağına da davada öne sürülmesi gerekir²⁸⁴.

Genel Mahkemenin kısıtlayıcı tedbirler açısından başka bir kararına göre, ilgili makamın tedbir gerekçelerini yeterince açıklamaması, tek başına Birliği sorumluluk altına sokacak bir sebep değildir²⁸⁵. Bu, Birliğin diğer düzenleyici işlemleri için yeterli gerekçelerin bulunmamasına ilişkin yerleşik içtihatlarla dayanan bir yaklaşımdır²⁸⁶. Hukuk sözcüsünün HTTS davasındaki görüşünde²⁸⁷, düzenleyici işlemlerin gerekçelerine dair söz konusu içtihadın doğrudan kısıtlayıcı tedbirlere yönelik uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin sorunların, Mahkeme tarafından bugüne kadar ele alınmadığını ifade etmiştir. Mahkeme ise özellikle son zamanlardaki kararlarında, kısıtlayıcı tedbirlerin gerekçelerinin belirtilmesindeki yetersizliğin, tek başına Birliğin sorumluluğuna yol açmayacağına hükmetmiştir²⁸⁸.

Birliğin sözleşme dışı sorumluluğunun doğması için hukuka aykırı bir işlemin varlığının gerektiği ifade edilmişti. Buna göre sözleşme dışı sorumluluğun ortaya çıkması, olağan özen ve dikkati gösteren Birlik makamı tarafından benzer koşullarda

²⁸⁴ Georgias v. Council Davası, 8. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2014:781, Tarih: 18.09.2014, pr. 107, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157844&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=310329>, (27.01.2022).

²⁸⁵ Thomas Verellen, “in the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)”, **European Papers**, Cilt: 6, Sayı: 1, s.20.

²⁸⁶ HTTS v. Council Davası Hakkında Hukuk Sözcüsü Pitruzzella’nın Görüşü, Karar: ECLI:EU:C:2019:173, Tarih: 05.03.2019, pr. 50, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62018CC0123>, (27.01.2022)

²⁸⁷ ECLI:EU:C:2019:173, pr. 50.

²⁸⁸ HTTS v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2019:694, Tarih: 10.09.2019, (HTTS 2), pr. 103, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=217541&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=141371>, (02.02.2022).

sebeup olunmayacak bir hukuka aykırılık tespit edildiğinde söz konusu olabilir²⁸⁹. Ancak bu konu ile ilgi bir diğer ölçüt ise bu hukuka aykırılığın yol açtığı ihlâlin esaslı olup olmadığının belirlenmesidir²⁹⁰. İçtihadattan anlaşıldığı üzere, ilgili makamın kendi takdirine bağlı olarak belirlenen sınırları açıkça ve ciddi şekilde aşan bir ihlâl tespit edildiğinde, esaslı bir ihlâlin varlığından söz edilebilmektedir. Mahkeme'ye göre, bu bağlamda dikkate alınması gereken unsurlar, ihlâl edilen kuralın açıklık ve kesinlik derecesi ve bu kuralın Birlik makamlarına bıraktığı takdir ölçüsüdür²⁹¹.

Bu duruma örnek olarak Safa Nicu Sepahan davasında, Konseyin işlemi ile sebeup olduğu esaslı ihlâlin varlığının tespiti verilebilir. İran'da yerleşik bir şirket olan başvuran, Konseyin kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasının gerekçelerini kanıtlayacak bilgi veya delile sahip olmamasına rağmen, nükleer silahların yaygınlaştırılmasına dair işlemlere karışmış olarak bu tedbirler altında listelenmiştir²⁹². Yukarıdaki kısımlarda değinildiği gibi bu davanın temyiz aşamasında da mahkeme, Konseyin bu tip kısıtlayıcı tedbirler altında listelediği kişi veya kuruluşlar hakkında, o tarih itibari ile listeleme gerekçelerine dair bilgi ve delillerin hazır bulunması gerektiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla genel mahkemenin, başvuranın hakları bakımından isminin listede yer aldığı sürece boyunca esaslı ihlâlin varlığı bulunduğundan bu kısıtlayıcı tedbir kararı üzerinde tam denetim yetkisinin bulunduğu hükmedilmiştir²⁹³. Görüldüğü üzere mahkeme burada Birliğin sorumluluğu bakımından ODGP ve kısıtlayıcı tedbirler için bir istisna tanımamıştır ve genel AB hukukunu davada esas almıştır. Hukuk sözcüsü ise başka bir davadaki görüşünde kısıtlayıcı tedbirler alanında esaslı ihlâllere dair daha katı ölçütlerin kabul edilmemesinin özellikle birçok alanda ODGP bakımından tanınan istisnalar ile çeliştiğini ifade etmiştir²⁹⁴.

Kısıtlayıcı tedbirlerin haksız olarak uygulanmasından doğan zararlara ve illiyet bağına dair hususlara da değinmek gerekir. İçtihadı göre maruz kalınan zararın talep edildiği maddi veya manevi herhangi bir tazminat davasında, söz konusu Birlik makamının işlemi ile arasında illiyet bağı bulunan zararın esasına ilişkin ayrıntıları

²⁸⁹ ECLI:EU:C:2019:694, HTTS 2, pr. 43.

²⁹⁰ Nicu Sepahan v. Council Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2017:402, Tarih: 30.05.2017, pr. 29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0045>, (02.02.2022).

²⁹¹ ECLI:EU:C:2017:402, pr. 30.

²⁹² ECLI:EU:C:2017:402, pr. 33.

²⁹³ ECLI:EU:C:2017:402, pr. 40.

²⁹⁴ ECLI:EU:C:2019:173, pr. 25.

açıklanmalı ve yaklaşık olarak da olsa bu zararın tamamının miktarı belirtilmelidir²⁹⁵. Manevi tazminatlar bakımından Safa Nicu Sepahan davasında mahkeme hukuka aykırı olarak uygulanan kısıtlayıcı tedbirlerin iptalinin manevi zararlar için bir tür tazmin teşkil edebileceğini, bir kişinin veya kuruluşun hukuka aykırı olarak listeye alındığının alenen kabul edilmesi gibi basit bir olgunun zarar görenin itibarını yerine getirebileceğini ifade etmiştir²⁹⁶. Ancak kısıtlayıcı tedbirlerin iptal edilmesinin, başvuranın itibarına verdiği zarar nedeniyle iddia ettiği manevi zararı tazmin etmek için yetersiz kalacağı öne sürülmekteyse, bu yetersizliğe dair gerekli delilleri sunmak başvuranın katlanacağı bir külfettir²⁹⁷.

Maddi zararlarla ilgili olarak, mahkeme kararlarında kısıtlayıcı tedbirlere dair özel bir uygulama bulunmamaktadır. Tedbirlerden doğan davalarda mahkemeler tarafından AB'nin genel hukukunun uygulandığı görülmektedir. Diğer yandan daha önce belirtildiği gibi, haklarında bireysel kısıtlayıcı tedbir kararı alınanlar, çoğunlukla üçüncü ülke vatandaşları veya üçüncü ülke yasalarına tabi kuruluşlar veya bazı durumlarda üçüncü ülkelerle bağlantıları olan kişi veya kuruluşlardır. Bu kişilerin AB mahkemelerine başvurularında ise bazı sorunların ortaya çıkması şaşırtıcı değildir. Örneğin iç savaş durumunda veya otoriter bir rejim altında mahkemeye sunulacak delillerin elde edilmesindeki zorluklar bir yana, bu delillerin çeşitli yazılı belgeler oldukları varsayıldığında bunların tercümesi veya gizliliğine dair sorunlar başvuran bakımından aleyhe durumlar teşkil edecektir²⁹⁸. Diğer yandan bu delillerin işaret ettiği yabancı ülkelerin kurumları veya yasal sistemleri, AB mahkemelerine oldukça yabancı nitelikte olabilir. Bunların başvuran veya vekilleri tarafından uygun biçimde ifade edilememesi durumunda delil nitelikleri azalacak ve belki de mahkeme tarafından dikkate dahi alınmayacaklardır²⁹⁹.

Kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanmasında esas aktörler üye devletler olduğundan dolayı zarara dair illiyet bağının kurulmasında Birlik makamlarının ve üye devletlerin

²⁹⁵ Iran Insurance v. Council Davası, 1. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2018:945, Tarih: 13.12.2018, pr. 120, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208988&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=805215>, (03.02.2022).

²⁹⁶ ECLI:EU:C:2017:402, pr. 48.

²⁹⁷ Post Bank Iran v. Council Davası, 1. Daire, Karar: ECLI:EU:T:2018:948, Tarih: 13.12.2018 pr. 121, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208987&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=845405>, (03.02.2022).

²⁹⁸ Bkz. Genel Mahkemenin İşleyişine Dair Kurallar m. 46, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015Q0423%2801%29>, (03.02.2022).

²⁹⁹ ECLI:EU:T:2018:945, pr. 160.

arasında her davanın kendisine özgü durumlar ortaya çıkabilmektedir. AB'nin ekonomik yaptırım kararlarının alınmasında önemli rol oynayan çeşitli araştırmalar ve bilgiler üye devletler tarafından sağlanmaktadır. Örneğin kısıtlayıcı tedbirlerin hedefinde olan kişi veya kuruluşların yaşamlarını ve varlıklarını devam ettirebilmeleri için temel ihtiyaçlarını karşılamaları gerekmektedir. Dolayısıyla dondurulan malvarlıklarının üzerinde gerekli izinlerin alınması şartıyla bu temel ihtiyaçlarını karşılamak için tasarruf yetkilerini kullanabilmektedirler. Bunlarda çoğu zaman üye devletlerin ulusal otoritelerince gözetilmektedir. Dolayısıyla kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanması hususunda Birliğin ve üye devletlerin yarışan sorumlulukları söz konusu olabilir³⁰⁰.

Sonuç olarak özetle ifade etmek gerekirse kısıtlayıcı tedbir kararları dış politika, ekonomi, güvenlik ve hukuki birçok alandaki gösterge ve kurallara göre alındığından bu alana özgü yazılı ve kesin prosedürler bulunmamaktadır. Birliğin sorumluluğunun konu edildiği davalarda Birlik hukukunun başka alanlardaki ölçütleri ve özellikle genel idare hukuku prensipleri uygulanabilse de kısıtlayıcı tedbirlerin doğası gereği bazı hassas noktalarda mahkemeler kendi içtihatlarını oluşturmuştur.

V. ÖNLEYİCİ TÜZÜKLERE YARGISAL BAKIŞ

Uygulamada Blocking Statutes olarak adlandırılan EU 2271/96 sayılı düzenleme, birinci bölümde detayına değinildiği üzere AB vatandaşlarının Küba ve İran'a karşı belirli ABD yaptırımlarına uymasını yasaklayan bir düzenlemedir. Kısıtlayıcı tedbirlerin hukuki boyutu, birçok alana sirayet etmesi sebebi ile ABAD kararları üzerinden incelenmişti. Zira dünya çapında kişiler ve kuruluşlar bakımından gerek ABD gerekse AB'nin yaptırımları konusunda öğretilerdeki çalışmalardan ziyade uygulamaya dair yorumların yapılması önem arz etmektedir. Uygulanan yaptırımlar ise idare hukukundan ticaret hukukuna kadar birçok alana dair ihtilafa sebep olduğu için bunların farklı açılardan yorumlanması ve uygulamada işlerliği olan çözümlerin ortaya konulması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu doğrultuda kısıtlayıcı tedbirlere nazaran uygulaması daha yeni olan Önleyici Tüzüğün hukuki boyutları incelenirken de ABAD kararlarının esas alınmasında fayda vardır.

³⁰⁰ Özkan, s. 251.

EU 2271/96 sayılı düzenlemenin içeriğine tekrar değinilecek olursa madde 5/1 hükmü³⁰¹ ile AB kişilerinin, herhangi bir AB üye devletin vatandaşı ve AB'de yerleşik herhangi bir tüzel kişinin, önceden izin almadan bu düzenleme ekinde listelenen yabancı devlet yaptırımlarına uymasını yasaklamaktadır. Madde 5/2 uyarınca bu yaptırımlara uyulması gereken durumlar için Komisyon'dan izin alınması gerekmektedir. Bunlara paralel olarak üye devletler, bu düzenlemeyi ihlâl eden kişileri cezalandırmaktadır. Örnek verilecek olursa üye devletlerden Almanya'nın Dış Ticaret Kanununun³⁰² (Außenwirtschaftsgesetz) 4. maddesinde, dış ticarete ilişkin işlemlerin kısıtlanma gerekçeleri arasında AB ve BM ekonomik yaptırımları ile Konsey kararlarının uygulanması sayılmıştır. Yine aynı kanunun 17/1 hükmünde ise bu kısıtlamalara uyulmaması durumunda meydana gelen “*ambargo ihlâli*” suçuna yer verilmiştir³⁰³. Belirtmek gerekir ki hem kısıtlayıcı tedbirlerin hem de Blocking Statutes'in yeknesak bir şekilde uygulanması, Birlik içindeki yegâne değerlerden olan rekabetçi ortamın korunması adına önem taşımaktadır.

Uygulamada Önleyici Tüzük, AB kişilerini ya ilgili ABD yaptırımlarına ya da Önleyici Tüzüğe uymak zorunda bırakarak zor bir ikileme sokmaktadır. Ancak ticari hayatta görüldüğü üzere pek çok şirket ABD yaptırımlarına uymayı tercih etmektedir. Bu tercihin birçok sebebi bulunmaktadır. Örnek olarak ABD yaptırımlarının daha kapsamlı ve güçlü bir şekilde uygulanıyor oluşu veya şirketlerin Amerika pazarındaki kârlılık oranlarının fazla oluşu verilebilir. ABD yaptırımlarının ikincilliğinden oldukça rahatsızlık duyan AB'nin bir tepkisi olan Önleyici Tüzüğün, Birlik genelinde etkili biçimde uygulanmadığı, örneğin Birlik içinde yerleşik şirketlerin İran ile olan ticari ilişkilerini kesmelerinden bariz biçimde anlaşılabilmektedir. Diğer yandan Avrupa'da yerleşik şirketler, ABD yaptırımlarına uymak için yapacağı başvuru ile kendisini Komisyon'un radarına sokacağından, nadiren önceden izin almayı tercih edeceklerdir. Talep edilen izin reddedilirse, başvuranın Komisyon'un kararına uymaktan başka

³⁰¹ Konsey Tüzüğü, Önleyici Tüzük, m. 5/1: “11 inci maddede atıfta bulunulan hiç kimse, doğrudan veya bir yan kuruluş veya başka bir aracı kişi aracılığıyla, kast veya ihmali suretle, yabancı devlet mahkemelerinin ekte belirtilen kanunlara veya doğrudan veya dolaylı olarak bunlardan kaynaklanan kararları da dâhil olmak üzere herhangi bir gereklilik veya yasaklamaya uyamaz.”.

³⁰² Kanunun tam metni için bkz. https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/index.html, (29.03.2022).

³⁰³ Klaus Tiedemann, **Ekonomi Ceza Hukuku**, çev. Ayşe Nuhoglu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 28.

seçeneği kalmayacaktır. Söz konusu şirketin ticari menfaatleri olumsuz etkilenecek veya şirket ABD yaptırımları riskine maruz kalacaktır.

Son yıllarda ABD yaptırımlarından kaynaklı olarak, Küba ve İran taraflarıyla mevcut sözleşmelerini feshetmeyi tercih eden çeşitli AB şirketleri, karşı taraflarca mahkemelerde dava edilmiştir. Davacılar, Önleyici Tüzük uyarınca AB şirketlerinin sözleşmelerini hukuka uygun bir şekilde feshedemeyeceklerini ileri sürmüşler ve mevcut sözleşmelerin mahkeme kararıyla ifasını talep etmişlerdir. Bunlardan kaynaklı olarak üye devletlerin ulusal mahkemelerinde görülen bu davalarda Blocking Statutes'in yorumlanması ve uygulanmasıyla ilgili sorunlar gündeme gelmiştir. Bank Melli v Telekom Deutschland davası³⁰⁴ ise bu konuda ABAD nezdinde görülen önemli bir davadır.

Deutsche Telekom AG'nin bir alt kuruluşu olan Telekom Deutschland GmbH (TD), İran yerleşik olan Bank Melli Iran'ın (BMI) Almanya'daki şubelerine birden fazla sözleşmeye dayalı olarak telekomünikasyon hizmetleri sağlamaktaydı. 2018 yılında ABD, İran Nükleer Anlaşmasından (JCPOA) çekilince³⁰⁵ bu anlaşma doğrultusunda daha önce kaldırdığı İran'a karşı ikincil yaptırımlarını yeniden yürürlüğe koydu. Bu yaptırımlar ABD dışındaki, vatandaşlığı veya tabi olduğu hukuk fark etmeksizin herhangi bir kişinin de ABD Yabancı Varlıklar Kontrol Ofisi (OFAC) tarafından SDN listesinde düzenlenen herhangi bir kişi veya kuruluşla önemli ölçüde işlemler (significant transactions)³⁰⁶ ve belirli ticari faaliyetler gerçekleştirmesini yasaklamaktadır. Tam da bu noktada BMI'da SDN olarak yeniden listelenmiştir. Söz konusu bu ikincil yaptırımlar 5 Kasım 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 16 Kasım 2018 tarihinde ise TD bu ikincil yaptırımlardan kaynaklı olarak, BMI ile aralarındaki tüm sözleşmelere dair fesih bildiriminde bulunmuştur. Davadan anlaşıldığı üzere TD, ilgili sözleşmelerin süresi dolmadan ve Önleyici Tüzüğün hükümlerinde belirtildiği üzere, sözleşmeleri feshetme yetkisi için Komisyon'a başvuruda bulunmamıştır. BMI

³⁰⁴ Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH Davası, Büyük Daire, Karar: ECLI:EU:C:2021:1035, Tarih: 21.12.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0124>, (30.03.2022).

³⁰⁵ Mark Landler, "Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned", **NewYork Times**, 08.05.2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>, (30.03.2022).

³⁰⁶ ABD yaptırım mevzuatının anahtar kavramlarından biri olan bu ifade, finansal yaptırımların ihlâlinde gözetilen ölçütlerin bütününe kapsar.

ise bunun üzerine TD'ye karşı Hamburg'da (Landgericht)³⁰⁷ bir dava açarak, TD'nin sözleşmelerin sürekli ifasına devam etmesini talep etmiştir. Landgericht, TD'ye bu sözleşmelerin ifasına devam etmesini ve olağan fesih ihbar sürelerine uymasını emretmiştir. Ayrıca Landgericht ihbar sürelerine uygun olarak, TD'nin bu sözleşmeleri olağan olarak feshetmesinin Önleyici Tüzüğü'nün 5/1 hükmünü ihlâl etmeyeceğine karar vermiştir. BMI ise bu sözleşmelerin feshedilmesinin tek nedeninin TD'nin ABD'nin ikincil yaptırımlarına uyma amacıyla olduğunu iddia ederek Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg'a³⁰⁸ başvurmuştur. BMI ayrıca bu sözleşmelerin feshedilmesinin Önleyici Tüzüğü'nün 5/1 hükmünü ihlâl ettiğini iddia etmiştir.

Oberlandesgericht, ABAD'dan dört soru hakkında ön karar istemiştir. İlk olarak, ikincil yaptırımları kabul eden üçüncü ülkenin idari veya adli makamları tarafından bu yaptırımlara uyulması yönünde verilen bir kararın yokluğunda Önleyici Tüzüğü'nün 5. maddesinin 1. fıkrasının uygulanıp uygulanmayacağı sorulmuştur³⁰⁹. ABAD bu soruya olumlu yanıt vererek AB kişilerinin, Önleyici Tüzüğü'nün ekinde yer verilen ABD yaptırımlarına kendi kendilerine uymalarının da yasaklandığı şeklinde ifadeye yer verilmiş ve burada söz konusu düzenlemeler ile ABD bakımından kârlılığı yüksek olan veya ABD finansal sistemi ile yoğun ilişkisi olan AB kişilerinin doğrudan ikincil yaptırımlara uyması engellenmeye çalışıldığı vurgulanmıştır.

İkinci olarak Oberlandesgericht ABAD'a 5/1 hükmünün, AB kişilerinin SDN listesine alınmış bir kişi ile aralarındaki sözleşmeyi herhangi bir sebep sunmadan feshetmesine engel olup olmayacağını sormuştur³¹⁰. ABAD, bunun açıkça 5/1 hükmünden anlaşılamayacağını ifade etmiştir. Bu nedenle genel olarak bir AB kişisi, SDN listesindeki bir kişi ile aralarındaki sözleşmeyi sebep göstermeden feshedebilir. Ancak ulusal mahkemeye sunulan deliller, ilk bakışta ilgili sözleşmeyi fesheden tarafın düzenlemelerin ekinde belirtilen ABD'nin ikincil yaptırım mevzuatına uyma amacının olduğunu göstermekteyse, bu fesih işleminin söz konusu ikincil yaptırımlara uyma amacıyla yapılmadığına dair ispat yükü fesheden tarafın üzerinde olacaktır.

Üçüncü olarak Oberlandesgericht, bir sözleşmenin Önleyici Tüzük ekinde belirtilen herhangi bir yabancı yaptırım düzenlemesine uyulması amacıyla

³⁰⁷ Eyalet mahkemesi.

³⁰⁸ Eyalet üst mahkemesi.

³⁰⁹ ECLI:EU:C:2021:1035, pr. 42.

³¹⁰ ECLI:EU:C:2021:1035, pr. 52.

feshedildiğinin tespit edilmesi halinde, bu tür bir feshin mutlaka geçersiz sayılmasının gerekip gerekmediğini sormuştur. Dördüncü olarak ise üçüncü sorunun cevabı evetse, sözleşmeyi fesheden taraf önemli bir ekonomik kayıp riskiyle karşı karşıya kalacaksa durumun ne olacağı sorulmuştur³¹¹. Mahkeme birlikte incelediği bu iki soruya cevaben, böyle bir geçersizliğin, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 161. maddesinde belirtildiği üzere, fesheden tarafın ticari faaliyette bulunma özgürlüğünü sınırlayacağını kabul etmiştir. Ancak mahkeme yine bu özgürlüğün sınırsız olmadığını ve ilgili sınırlamanın; kanunla öngörülmüş olması, bu özgürlüğün özüne saygı duyulması ve orantılılık ilkesine uygun olması koşuluyla sınırlandırılabilceğini belirtmiştir. Bu noktada gelirlerinin yüzde ellisini ABD pazarından sağlayan TD için orantılılık ilkesinin gözetildiği söylenemeyecektir. Zira ABD pazarında çok az payı olan bir şirket ile TD gibi yüksek paylara sahip şirketlerin ABD yaptırımlarına uyup uymamak noktasında yaşayacakları ikilem aynı olmayacaktır.

Bu davada her ne kadar Bank Melli kendi lehine sonuçlar elde etmek için AB'nin ekonomik politikalarına yönelik bir düzenlemeye dayanmış olsa da burada Önleyici Tüzüğün esas amacını vurgulamak gerekir. Gerçekten de bu düzenleme, ABD yaptırımlarının doğrudan hedef aldığı üçüncü ülkelerin kişilerini veya şirketlerini korumayı amaçlamamaktadır. Daha ziyade bu düzenlemenin 1. maddesinde belirtildiği üzere amaç, ekte belirtilen yaptırımların ikincil etkilerine karşı koymaktır. Böylece AB kişileri ve dolaylı olarak AB'nin ekonomik düzeni ve "egemenliği" korunmuş olacaktır. Dolayısıyla Bank Melli'nin bu düzenlemeye dayanması, düzenlemenin amacıyla bağdaşmayacaktır³¹².

Diğer yandan mahkeme, yapılan fesih işleminin geçerliliğini Alman mevzuatı ve AB mevzuatı paralelinde değerlendirmiştir. Buna göre Alman Medeni Kanununun 134. Paragrafında "*Kanuni bir yasağa aykırı herhangi bir hukuki işlem, kanunda aksi belirtilmedikçe geçersizdir.*" hükmünü göz önünde bulunduran mahkeme, yukarıdaki kısımlarda değinilen Dış Ticaret Kanunu ve ilgili AB mevzuatı kapsamında TD'nin gerçekleştirdiği fesih işleminin iptalinin mümkün olabileceği sonucuna varmıştır. Ancak yerel mahkemenin böyle bir iptale karar vermeden önce ölçülülük ilkesini

³¹¹ ECLI:EU:C:2021:1035, pr. 69.

³¹² Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH Davası, Hukuk Sözcüsü Hogan'ın Görüşü, Sayı: ECLI:EU:C:2021:386, Tarih: 12.05.2021, pr. 74, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=241168&doclang=en>, (30.03.2022).

gözetmesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre Oberlandesgericht ilk olarak, ilgili ABD yaptırımlarının etkilerini bertaraf ederek AB'nin ve AB kişilerinin çıkarlarının korunması da dâhil olmak üzere, davaya konu fesih işleminin iptalinin ne gibi hedeflere hizmet edeceğini gözetmelidir. İkinci olarak ise sözleşmenin feshinin iptali halinde, fesheden tarafın uğrayabileceği zararların olasılığı ve kapsamı değerlendirilmelidir³¹³. Diğer yandan bu değerlendirmenin bir parçası olarak, Oberlandesgericht, fesheden tarafın ilgili ABD yaptırımlarına uymak için Komisyon'a yetki başvurusunda bulunup bulunmadığını da dikkate almalıdır.

Önleyici Tüzüklerin etkileri hukuki anlamda yeni gözlemlenebilmektedir. Bu karar özelinde anlaşıldığı üzere kanımızca AB'nin kendi ekonomik politikalarını ve önemli değerlerinden biri olan serbest rekabetin hâkim olduğu ortak pazarını korumak için attığı bu adımın, ilk bakışta yaptırımların hedefinde kalan kişi ve kuruluşların menfaatine olduğu söylenebilir. Fakat düzenlemelerin benimsediği amaçlar ile uygulanmasında çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Olay ekonomik açıdan değil de siyasi egemenlik bakımından değerlendirildiğinde ABD'nin küresel tabanlı politikalarına karşı direnmek bakımından Önleyici Tüzüklerin, doğrudan karşı yaptırımlar uygulanmasına nazaran daha temkinli ve detaylı bir yöntem olduğu söylenebilir. Üye devletlerin ulusal hukukları altında, AB düzenlemelerinin nasıl kategorize edileceğine dair sorunların bir kısmının ortadan kaldırılması için, AB üyesi devletlerin sözleşme hukukunun, AB hukuku altında yeknesaklaştırılmasının AB'nin bu gibi ekonomik politikalarını daha etkili uygulamasına da katkı sağlayacağını düşünmekteyiz³¹⁴.

³¹³ ECLI:EU:C:2021:1035, pr. 47.

³¹⁴ Hacı Can, **Avrupa Birliği Sözleşme Hukuku**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 182.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE EKONOMİK YAPTIRIMLAR

I. GENEL OLARAK

İlk iki bölümde genel olarak ekonomik yaptırım kavramını açıklayarak AB'nin ekonomik yaptırımlarını birçok aşaması ile ele almaya çalıştık. Daha önce belirttiğimiz gibi ekonomik yaptırımlar ile hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı meselesine hukuki çalışmalar ile cevap vermek kanımızca bilimsel bir hata olacaktır. Soğuk savaşın bitimiyle ve 11 Eylül saldırısı ile mikro bölgelerdeki terörizm ve nükleer silahlanma gibi güvenlik tehditlerine odaklanan devletler bakımından ekonomik yaptırımların etkinliği tartışmalıdır. Ancak günümüzde meydana gelen Ukrayna-Rusya savaşı sebebiyle çeşitli devletlerin Rusya'ya yönelik uyguladıkları ekonomik yaptırımların etkisini bizzat yaşayarak tarihe tanıklık etmekteyiz. Özellikle batılı devletlerin tutumları değerlendirildiğinde Rusya'ya karşı ilk aşamada fiziksel eylemleri tercih etmeyip ağır ekonomik yaptırımlar uyguladıkları görülmektedir. Olayların sıcığı ve yaptırım kararlarının yeni alınıyor olması sebebiyle henüz hukuki ihtilaflar baş göstermese de ilerleyen günlerde içinden çıkılmaz ihtilafların doğması kaçınılmaz olacaktır.

Türkiye, geçmişten günümüze ekonomik yaptırımların uygulandığı coğrafyalar ile yakından ilgili olmuştur. Özellikle İran, Irak ve Suriye gibi ülkelerle ve öte yandan El-Kaide ve IŞİD gibi terör örgütlerinin faaliyet gösterdiği bölgelerle komşu olmasından dolayı yeri geldiğinde birçok açıdan bu yaptırımlardan etkilenmekte diğer yandan da özellikle terörle mücadele konusundaki yaptırımların başarıya ulaşması bakımından önemli bir uygulayıcı olmaktadır³¹⁵. Bugünlerde ise ülkemizin özellikle önemli ticari ortaklarından biri olan ve ülkemizdeki nükleer enerji vb. projeleri de büyük oranda üstlenen Rusya'ya ağır yaptırımlar uygulanmaktadır. Türkiye ise çatışan taraflar arasında arabuluculuk rolünü üstlenmektedir.

ABD, AB, İngiltere ve Kanada ile kıyaslandığında Türkiye'nin dış politikasındaki hedefler doğrultusunda diğer ülkelere uyguladığı yaptırım programları

³¹⁵ Mahmut Cengiz, *Türkiye'de Organize Suç Gerçeği ve Terörizmin Finansmanı*, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015, s. 131.

bulunmamaktadır. Zira bu tarz yaptırımların uygulanması, küresel hâkimiyeti olan finansal araçları, sistemleri ve piyasada önem arz eden ürünlerin sahibi ve üreticisi olmayı gerektirmektedir. Ancak ülkemizde hem BMGK kararları ile uluslararası hukuka bağlılık gereği uygulanan hem de ulusal mevzuatın izin verdiği durumlarda mal varlığının dondurulması³¹⁶ tedbirlerini içeren ekonomik yaptırımlar bulunmaktadır. Bu yaptırımlar devlet içindeki birçok kurumun iş birliği hâlinde çalışması ile belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu kurumlardan ise görev tanımı sebebiyle en ilgili olanı MASAK'tır. Türkiye'deki yaptırımların başta uluslararası hukuk kuralları olmak üzere MASAK ve mevzuatı çerçevesinde incelenmesi yerinde olacaktır.

Son olarak burada belirtmek gerekir ki, tarihsel süreç içinde küresel krizler esnasında çeşitli ülkelere ve rejimlere uygulanan yaptırımların sürecinin Türkiye'de Ticaret Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Merkez Bankası gibi kurumlar tarafından yönetildiği görülmektedir³¹⁷. Ancak biz bu durumun her koşulda yukarıda sayılan kurumlar tarafından söz konusu yaptırımların uygulandığı anlamına geldiğini düşünmemekteyiz. Kanımızca ilgili süreçlerin yönetilmesinin amacı, vatandaşlarımızın mağduriyetlerinin önüne geçilmesini ve dış politik dengelerin sağlanmasını içermektedir.

II. MALİ SUÇLARI ARAŞTIRMA KURULU (MASAK) VE MEVZUATI

Dünya genelinde ülkelerin kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik çalışan birçok adli veya idari kurumu olduğu gibi bunlarla mücadelede önemli rol oynayan ve temel görevi mali analizler yapmak olan mali istihbarat birimleri bulunmaktadır. Mali İstihbarat Birimi (MİB), ulusal mevzuatın gerektirdiği durumlara ve kara paranın aklanması veya terörizmin finansmanı ile ilgili şüpheli işlemlere dair finansal bilgileri; toplayan, talep eden ve analiz ettikten sonra yetkili makamlara dağıtan merkezi ve ulusal kurumdur³¹⁸. MİB'ler ülkelerindeki kuruluşlarına göre idari

³¹⁶ Mal varlığının dondurulması, mal varlığının ortadan kaldırılmasının, tüketilmesinin, dönüştürülmesinin, transferinin, devir ve temlik edilmesinin ve sair tasarrufi işlemlerin önlenmesi amacıyla, mal varlığı üzerindeki tasarruf yetkisinin kaldırılması veya kısıtlanmasını ifade eder.

³¹⁷ Acar, ss. 156-157.

³¹⁸ Egmont Group of Financial Intelligence Units, "What Is An FIU? The EGMONT Definition", *Sunum*, 25.08.2011, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workin>

veya adli olarak yapılanabilirler. İdari tipteki MİB'ler genellikle, kolluk kuvvetleri veya adli makamlar dışında, idarenin yapısının bir parçasıdır. Örneğin bunlar bir bakanlığın asli denetimine tabi tutulabilirler. Böylesi bir yapılanmanın temel amacı MİB'ler nezdinde yükümlü³¹⁹ olarak düzenlenecek gerçek ve tüzel kişiler ile adli makamlar arasında bir tampon bölge oluşturmaktır³²⁰. Çoğu zaman şüpheli finansal bir işlem veya ilişki ile karşı karşıya kalan yükümlüler, böyle bir işlemin suç faaliyeti içerdiğine veya ilgili işlemi gerçekleştiren kişinin bir suç şebekesinin parçası olduğuna dair somut kanıtlara sahip değildir. Bu nedenle yükümlüler şüphelerini, gerçeklerin yanlış yorumlanmasına sebep olabilecek bir suçlamaya dönüşebileceği endişesi ile bunu doğrudan kolluk kuvvetine veya adli makama bildirmekten çekinebilirler³²¹. İdari tipteki MİB'in görevi, bu şüpheyi doğrulamak ve sadece şüphenin doğrulanması hâlinde meseleyi adli makamlara iletmektir³²². Diğer yandan yükümlülerin şüpheli olarak gördükleri işlemlerin birçoğu aslında yerinde olmayan olgulara dayanabilir. Bunların ise sürekli kolluk kuvvetine veya adli makamlara iletilmesi iş yükünü oldukça arttıracaktır. Dolayısıyla idari tipteki MİB'ler burada bir süzgeç görevi de görmektedirler. Ayrıca belli başlı olaylara adli makamların müdahale etmesi gerektiğinde bu müdahalenin geç kalmaması adına örneğin banka işlemlerinin askıya alınması veya ertelenmesi gibi yetkiler de MİB'lere verilmektedir. Böylece adli

ggroup2/2011-August-25-26/Presentations/Boudewijn_Verhelst_Egmont_Group.pdf, (01.03.2022).

³¹⁹ 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, Resmî Gazete Tarih: 11.10.2006, Sayı: 26323, m. 2/1-d: "Yükümlü: Bankacılık, sigortacılık, bireysel emeklilik, sermaye piyasaları, ödünç para verme ve diğer finansal hizmetler ile posta ve taşımacılık, talih ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler; döviz, taşınmaz, değerli taş ve maden, mücevher, nakil vasıtası, iş makinesi, tarihi eser, sanat eseri ve antika ticareti ile iştigal edenler veya bu faaliyetlere aracılık edenler ile noterler, spor kulüpleri, savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenleri..."; Ayrıca 01.05.2021 tarihli ve 31471 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlemesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile "Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları" ile "Tasarruf Finansmanı Şirketleri" yükümlüler kapsamına alınmıştır.

³²⁰ Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası, **Financial Intelligence Units: An Overview**, Uluslararası Para Fonu Yayın Hizmetleri, Washington D.C., 2004, s. 10, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>, (12.03.2022).

³²¹ International Monetary Fund ve World Bank, s. 10.

³²² International Monetary Fund ve World Bank, s. 11.

makamlar olaya müdahale ettiklerinde geç kalınmasından dolayı doğabilecek zararların önüne geçilmeye çalışılır.

MASAK da esasen 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun³²³ çerçevesinde ülkemizde görevlerini yerine getiren idari tipteki bir mali istihbarat birimidir. Ancak diğer MİB'lerin olduğu gibi MASAK'ın da aynı zamanda terörizmin finansmanının ve kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesine yönelik kritik görevleri bulunmaktadır. Özellikle konumuz bakımından MASAK'ın bu görevlerinin üzerinde durulması gerekmektedir. MASAK'ın bu görevleri ve amaçları ulusal mevzuatımızdaki 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kanunu³²⁴ ve 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun³²⁵ içinde sayılmıştır. İlerleyen kısımlarda bu görev ve amaçlar detaylıca incelenecektir.

Burada belirtmek gerekir ki bu kanunlar dayanaklarını 1999 tarihli Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme³²⁶ ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin 1267 (1999), 1373 (2001), 1988 (2011), 1989 (2011) ve 2253 (2015) sayılı kararlarından almaktadır. Aslında BMGK yaptırımları dayanağını BM Andlaşmasının 41. maddesinden³²⁷ almaktadır. Ancak ne BM Andlaşmasında ne de yaptırım kararlarında bu kararların BM üyesi devletlerce nasıl uygulanacağına dair herhangi bir yol gösterilmemektedir³²⁸. Bu yaptırımların uygulanması doğrudan bireylerin temel hak ve özgürlüklerini etkilemesinden dolayı üye devletlerin ulusal mevzuatı ile çeliştiği görülebilmektedir. Esasen uluslararası hukuk normlarının üstünlüğünün (BM Andlaşmasının hükümlerine bağlılık bakımından ahde vefa ilkesi düşünülebilir), ulusal mevzuat aracılığı ile ulusal mahkemeler tarafından tartışılması

³²³ R.G., Tarih: 11.10.2006, Sayı: 26323.

³²⁴ R.G., Tarih: 07.02.2013, Sayı: 28561.

³²⁵ R.G., Tarih: 27.12.2020, Sayı: 31351.

³²⁶ 09.12.1999 tarihinde BM nezdinde kabul edilen bu sözleşmenin amacı, terörizmin finansmanının önlenmesi ve faillerinin kovuşturulması ve cezalandırılması yoluyla terörün bastırılması için etkili önlemler tasarlama ve benimseme konusunda uluslararası iş birliğini geliştirmektir. Sözleşmenin tam metni için bkz. <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>, (08.05.2022).

³²⁷ BM Andlaşması m. 41: “Güvenlik Konseyi, kararlarını yürütmek için silahlı kuvvet kullanımını içermeyen ne gibi önlemler alınması gerektiğini kararlaştırabilir ve Birleşmiş Milletler üyelerini bu önlemleri uygulamaya çağırabilir. Bu önlemler, ekonomik ilişkilerin ve demiryolu, deniz, hava, posta, telgraf, radyo ve diğer iletişim ve ulaştırma araçlarının tümüyle ya da bir bölümüyle kesintiye uğratılmasını, diplomatik ilişkilerin kesilmesini içerebilir.”.

³²⁸ Clara Portela, “National Implementation of United Nations Sanctions”, **International Journal**, Cilt: 65, Sayı: 1, 2009, s. 18.

BM yaptırımlarının uygulanmasında sıkıntılara sebep olabilmektedir³²⁹. Zira yukarıdaki kısımlarda anlatılan Yasin El Kadı davası bu gibi durumlara bir örnektir. Bu sebeple üye devletler BM yaptırımlarının, ulusal mevzuatınca daha uyumlu biçimde uygulanabilmesi için çeşitli yasama çalışmalarında bulunmuşlardır. 6415 ile 7262 sayılı kanunlar da ülkemizin BMGK kararlarına kolay uyum sağlayabilmesi amacıyla kabul edilmiştir.

Ülke içindeki uygulama bakımından 6415 sayılı Kanun daha kapsamlı olduğundan bu kanunun bazı maddeleri 7262 sayılı Kanun bakımından da atıf yolu ile uygulanır. Çünkü mal varlığının dondurulması ve buna dair usuller 6415 sayılı Kanun ve yönetmeliği içinde detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu yüzden ağırlıklı olarak 6415 sayılı Kanun üzerinden bir inceleme yapılması gerekmektedir. Zira Türkiye'nin uygulamakta olduğu ekonomik yaptırımların temel dayanakları bu kanun hükümlerinde yer almaktadır.

Terörizmin finansmanı, terör eylemi gerçekleştirmeyi amaçlayan terörist veya terör örgütlerine, bu amaçları doğrultusundaki faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli maddi değerleri bilerek sağlamak veya sağlanmasına yardımcı olmak olarak tanımlanabilir³³⁰. 6415 sayılı Kanun'un 3'üncü ve 4'üncü maddelerinde de fon sağlanması veya toplanması yasaklanmış fiiller ile terörizmin finansmanı suçu ve nitelikli hâlleri düzenlenmiştir. 3'üncü maddede sayılan fon sağlanması veya toplanması yasak fiiller Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmede sayılan fiiller ile aynı olacak şekilde düzenlenmiştir. Bu suçtan kısaca bahsedecek olursak, 4'üncü madde lafzında geçen "*bilerek ve isteyerek*" ifadesi ile kanun koyucu suçun kasten işlenebileceğini belirtmiştir. Diğer yandan suçun gerçekleşmiş olması için, toplanan veya sağlanan fonların herhangi bir terör olayında kullanılmış olma veya bu olayla ilişkilendirilme şartı aranmamıştır. Özetle failin ilgili fonu bilerek ve isteyerek herhangi bir teröriste veya terör örgütüne sağlamış veya toplamış olması suçun işlenmesi için yeterli olacaktır. 7262 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi hükmünde ise suç düzenlenirken ilgili BMGK kararları altında listelenen kişi ve kuruluşlara doğrudan veya dolaylı olarak fon sağlanması veya iş ilişkisine girilmesi

³²⁹ Security Council Report, **UN Sanctions**, Sayı: 3, 2013, s. 14, www.securitycouncilreport.org, (12.03.2022).

³³⁰ Sefer Sançar Süer, **Uluslararası Hukukta Terörizmin Finansmanının Önlenmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2008, s. 24.

gibi özel durumlara yer verilmiştir. Mal varlığının dondurulması tedbirleri bu kanun nazarında da uygulanabilmektedir. 6415 sayılı Kanun ile 7262 sayılı Kanun bakımından mal varlığının dondurulması tedbirlerinin uygulandığı kişi ve kuruluşlar için bir ayırım yapmak gerekir. 7262 sayılı Kanun çerçevesinde BMGK listesinde yer alan kişi veya kuruluşlara veya bunlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kontrol edilen kişi veya kuruluşlara ya da bunların adına veya hesabına hareket eden kişi veya kuruluşlara ya da bunların yararına her türlü fon toplanması veya sağlanması ya da bunların Türkiye’de iş ortaklığına ya da başkaca iş ilişkilerine girmesi yasaklanmıştır. Kanımızca 7262 sayılı Kanun’un lafzına bakıldığında mal varlığı dondurma tedbirinin, makul sebeplerin varlığı halinde bu kişi ve kuruluşlara daha kapsamlı uygulanabileceğini söylemek mümkündür³³¹. Ancak 6415 sayılı Kanun’da yasaklanmış fiilleri gerçekleştiren kişi ve kuruluşlar bakımından uygulanacak mal varlığı dondurma tedbirlerinin etki alanı daha dar niteliktedir.

III. MAL VARLIĞININ DONDURULMASI TEDBİRİ

Kaynağını uluslararası hukuk literatüründen alan mal varlığının dondurulması tedbiri, mal varlığı üzerinde geçici olarak alınan ve tasarruf yetkisini kısıtlayan bir tedbir karardır³³². Genel olarak el koyma tedbiri anlamında da kullanılabilen mal varlığının dondurulması tedbiri, ceza muhakemesindeki el koyma tedbirine benzetilebilir³³³. Mal varlığının dondurulması tedbiri yaptırımların etkin uygulanabilmesi bakımından en etkili tedbirlerden biridir. Bu tedbiri uygulayan kurumların nitelikleri ülkeden ülkeye değiştiği için hukuki niteliğinin uluslararası anlamda belirlenmesinin mümkün olmayacağı görüşündeyiz. Zira bu tedbir kimi ülkede adli makamlar tarafından uygulanırken kimi ülkede idari makamlar tarafından uygulanmaktadır³³⁴. Türkiye’de ise bu tedbirin kararı, tedbirin türüne göre nihai olarak Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanı ile İçişleri Bakanı tarafından alınır ve MASAK tarafından uygulanır.

³³¹ Örneğin ABD’nin yüzde 50 kuralı.

³³² İzzet Özgenç, **Suç Örgütleri**, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022, s. 185.

³³³ Mehmet Gödekli, **Terörizmin Finansmanı Suçu**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 391.

³³⁴ Egmont Group of Financial Intelligence Units, “Financial Intelligence Units”, **Bilgi Notu**, <https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units>, (15.03.2022).

Mal varlığının dondurulması tedbiri uygulanması kararı yayımlanmadan önce gerçekleştirilen ve 6415 sayılı Kanun'da sayılan birtakım aşamalar bulunmaktadır. Bu tedbirin uygulanması hususunda bel kemiğini oluşturan unsur, kanunda sayılan diğer ilgili kurumlardan da edinilen istihbari mahiyetteki bilgileri de içerebilen MASAK'ın araştırma raporlarıdır. Kanunun 8/1 hükmünde³³⁵ araştırma raporlarını hazırlama görevi düzenlenmiştir. Bu araştırma raporları ise Değerlendirme Komisyonuna sunulmaktadır. Değerlendirme Komisyonu hakkında mal varlığının dondurulması kararı verilmesini önereceği kişi ve kuruluşları belirleyerek nihai kararın verilmesi için bunları ilgili makama iletir. Değerlendirme Komisyonu, 6415 sayılı kanun yönetmeliğinin 9. maddesinde sayıldığı üzere; Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanlığından, Millî İstihbarat Teşkilâtından, İçişleri Bakanlığından, Adalet Bakanlığından, Dışişleri Bakanlığından ve Hazine ve Maliye Bakanlığından katılan üst düzey yöneticilerden oluşur. Komisyon, söz konusu kararları alan merci olmamakla birlikte MASAK tarafından sunulan araştırma raporundaki makul sebepleri gözeterek bir tespit organı niteliğindedir³³⁶.

IV. MAL VARLIĞININ DONDURULMASI TEDBİRİNİN TÜRLERİ

Mal varlığının dondurulması tedbiri, 6415 sayılı Kanun'a göre 3 durumda uygulanabilmektedir. Bunlar 5. maddede yer verilen ve doğrudan uygulanan BMGK mal varlığının dondurulması kararları, 6. maddede yer verilen yabancı devletlerce yapılan talepler doğrultusunda alınan mal varlığının dondurulması kararları (Dış Dondurma) ve 7'nci maddenin üçüncü fıkrasında yer verilen İç Dondurma mekanizmalarıdır. Kanımızca bu tedbirlerin alınmasına dayanak olan koşulların farklı olmasından dolayı hukuki niteliklerinin ayrı ayrı ele alınması faydalı olacaktır.

³³⁵ 6415 sayılı kanun m. 8/1: "Mal varlığının dondurulması kararları hakkında yapılacak mali araştırma Başkanlık tarafından yerine getirilir. Bu görevin yerine getirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden talep edilen bilgiler istenilen usul, şekil ve sürede gecikmeksizin Başkanlığa iletilir."

³³⁶ Gödekli, s.399.

A. BMGK Kararları Doğrultusunda Uygulanan Mal varlığının Dondurulması Tedbiri

Çalışmamızın önceki bölümlerinde BMGK tarafından özellikle terörün finansmanının önlenmesi amacıyla bazı yaptırımların uygulandığından bahsedilmişti. Söz konusu tedbir ile BMGK'nin 1267 (1999), 1988 (2011), 1989 (2011) ve 2253 (2015) sayılı kararlarına dayanılarak listelenen kişi, kuruluş veya organizasyonların tasarrufunda bulunan mal varlığının dondurulması kararlarının gereği yerine getirilmektedir. Bu kararların uygulanmasına yönelik Cumhurbaşkanı kararı Resmî Gazetede yayımlanarak ülkemiz içinde de gecikmesizin uygulanır. Buradaki uygulama diğer tedbirlerin uygulanacağı durumlara nazaran daha çabuk işlemektedir. Çünkü Güvenlik Konseyi tarafından alınan bu kararın uygulanması ile uluslararası bir andlaşmanın gerekleri yerine getirilmektedir. Diğer yandan ise bu kararın hâli hazırda araştırma ve makul sebep ölçütlerini karşıladığı üye devletler tarafından varsayılmaktadır. BM Andlaşmasının 24. maddesine göre üye devletler, BMGK'nin bu kararları alırken kendi adlarına hareket ettiğini kabul etmişlerdir. BMGK kararlarının ulusal hukukumuzda Cumhurbaşkanı kararı ile uygulandığı ve Cumhurbaşkanı kararlarının normlar hiyerarşisinde Anayasa ve kanunlardan alt sırada yer aldığı düşünüldüğünde bu kararların da alt sırada yer aldığı söylenebilir. Ancak böyle bir durum BM yaptırımlarının etkinliğini azaltabilecektir. Yukarıdaki bölümlerde AB nezdinde BM yaptırımlarının ne şekilde etkin uygulandığını ve hatta bazı ek düzenlemelerle bunlara altın kaplama yapıldığından bahsetmiştik. Dolayısıyla BM yaptırımlarının hedefine ulaşabilmesi bakımından bütün üye devletlerde en azından eşit asgari düzeylerde uygulanabilmesi ve güçlü statülere sahip olması önem arz ettiği kanaatindeyiz.

BMGK nezdinde işleyen mal varlığının dondurulması tedbiri çift yönlü işleyen bir sistemdir. 6415 sayılı kanunun 3'üncü ve 4'üncü madde kapsamına giren fiillerin gerçekleştirildiği hususunda makul sebeplerin varlığına istinaden Değerlendirme Komisyonunun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı; kişi, kuruluş veya organizasyonların ilgili kararlar uyarınca mal varlığının dondurulmasına ilişkin oluşturulan listelere eklenmesi teklifini BMGK'ye verebilir. Bu teklif, Dışişleri Bakanlığı tarafından BMGK'ye bildirilir. Listeye eklenmesi talep edilen isimler bir veya birden fazla devlet

tarafından da BM'ye birlikte bildirilebilir³³⁷ (co-sponsorship). Terörizmin finansmanı kapsamında mal varlığı dondurulan isimlerin oluşturduğu ağ, birden fazla devletin sınırlarında bulunan kişi ve kuruluşlardan oluşuyor olabilir. Devletler bu konuda sıklıkla birbirleriyle istihbarat paylaşmakta, araştırmalarının kapsamını genişletmekte ve terörizmin finansmanı ağı içinde yer alan diğer isimleri ortaya çıkarabilmektedirler³³⁸.

B. Türkiye’de Görülen Yasin El-Kadı Davası

Her ne kadar güncel mevzuatımız kapsamında BM yaptırımlarının iç hukukumuzda uygulanması bakımından sorunlar çözülmüş olsa da bu düzenlemelerin yapılmasından önce yaşanan sorunlara değinmek gerekir. AB yaptırımlarının incelendiği kısımda değinilen Yasin El Kadı’ya yönelik uygulanan mal varlığının dondurulması tedbirinin yol açtığı davanın benzeri bir dava BM üyesi olan ülkemizde de vuku bulmuştur. Ülkemizde görülen bu dava, BM yaptırımlarının yargısal denetimi bakımından önemli bir örnek teşkil etmektedir.

Yasin El Kadı’nın BM yaptırımları listesine alınmasının akabinde Türkiye’de BM Andlaşması yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için İstanbul 4. Sulh Ceza Mahkemesinden tedbir talebinde bulunulmuştur. Ancak Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyince listelenmiş davacı hakkındaki BM’den temin edilen bilgi ve belgeler mahkemeye intikal ettirilmediği için talep reddedilmiştir. Bunun üzerine çeşitli kurumların araştırmaları sonucunda Dış İşleri Bakanlığı tarafından mal varlığının dondurulması talep edilmiş ve Bakanlar Kurulu kararı³³⁹ ile Kadı’nın mal varlığı dondurulmuştur. Buna karşılık Kadı, AB’de açtığı davadaki nedenlere dayanarak (işlemin mahkeme kararına dayanmadığı, mülkiyet hakkının ihlâli, savunma hakkının ihlâli vb.) Danıştay’a kararın kendisi ile ilgili kısmının iptaline ilişkin dava³⁴⁰ açmıştır. Davalı kurumlar BM kararlarının Anayasanın 90. maddesine dayanılarak uygulandığını, uluslararası bir andlaşma olan BM Andlaşmasının 25. maddesine göre

³³⁷ Birleşmiş Milletler, **Guidelines for Submission of Draft Proposals in the General Assembly**, 2017, s. 1, https://www.un.org/en/ga/71/PDF/Guidelines_submit_draft_proposals_Jan2017.pdf, (16.03.2022).

³³⁸ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararı, S/RES/1373.

³³⁹ Bakanlar Kurulu Kararı, Tarih: 22.12.2001, Sayı: 2001/3483.

³⁴⁰ Danıştay 10. Dairesi, Esas No: 2002/984, Karar No: 2006/4795, Tarih: 04.07.2006.

Güvenlik Konseyi kararlarının üye devletler bakımından bağlayıcı olduğunu öne sürmüştür. Davanın tetkik hâkimi ise BM Andlaşmasının Güvenlik Konseyi kararlarının üye devletlerce nasıl uygulanacağını devletlerin iç hukuk düzenlemelerine bıraktığı şeklinde görüşünü sunmuştur. Danıştay 10. Dairesi, temel hak ve özgürlüklerin Anayasanın 13. Maddesinde belirtildiği üzere özüne dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve sadece kanunlarla sınırlanabileceğini, Anayasanın 6. maddesinde hiç kimse veya organın, kaynağını Anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamayacağını, bu düzenlemelere göre, idarenin kendisine kanunla yetki tanınmamasına rağmen mülkiyet hakkına müdahalesinin, Anayasaya aykırı bir yetki kullanımı olduğunu ve iç hukukumuzda BM Andlaşmasının 25. maddesi Güvenlik Konseyi kararlarının idarece doğrudan uygulanacağı şeklinde herhangi bir düzenleme bulunmadığı şeklinde karar vermiştir. Bazı sorunlu meselelerin de akabinde söz konusu Danıştay 10. Dairesi kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna temyiz³⁴¹ edilmiştir³⁴².

Genel Kurul temyiz incelemesinde, özellikle Afganistan iç savaşından sonra karmaşık hâle gelen uluslararası terörizmle mücadele kapsamında Güvenlik Konseyi tarafından birçok karar alındığını, BMGK Yaptırımlar Komitesince bildirilen ve yaptırımların hedefinde olan isimler üzerinde Bakanlar Kurulunun herhangi bir tasarrufta bulunmadan doğrudan kararlarına aktardığı ve yaptırımların böylece ülkemizde uygulandığını ifade etmiştir. Bununla birlikte Genel Kurul, Güvenlik Konseyince Taliban ve El Kaide tarafından uluslararası düzeyde gerçekleştirilen çeşitli terör eylemleri sebep gösterilerek, bu eylemlerin BM Andlaşmasının "Barışın Tehdidi, Bozulması ve Saldırı Eylemi Durumunda Alınacak Önlemler" başlıklı yedinci bölümü kapsamında "uluslararası barışı tehdit eder saldırı eylemi" olarak kabul edildiği ve bu çerçevede adı geçen örgütlerin üyelerine veya bunlara dolaylı destek sağlayan kişi ve kuruluşlara karşı uygulanması gereken bir dizi tedbir alındığına değinmiştir. Bu doğrultuda ise BM Andlaşmasının yedinci bölümü kapsamında alınan yaptırımların uygulanmasında üye ülkelerin yükümlülüğünü şüpheyi mahal vermeyecek şekilde ortaya koyulduğu ve üye ülkelerin yaptırımların uygulanması konusundaki yükümlülüğünü, BM Andlaşmasının 48. maddesinde vurgulandığı üzere doğrudan

³⁴¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Esas No: 2006/2824, Karar No: 2007/115, Tarih: 22.02.2007.

³⁴² Coşkun, ss. 132-136.

doğruya eylemleriyle yerine getirmelerinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Genel Kurul, üye ülke olarak Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine, diğer bir deyişle Bakanlar Kuruluna düşen görevin, alacağı bir karar ile BMGK'nin, Andlaşmanın yedinci bölümü çerçevesinde uyguladığı yaptırımların Türkiye Cumhuriyeti içinde uygulanabilmesini sağlamak olduğu ve dolayısıyla BM Andlaşmasının üye ülkelere getirdiği bu yükümlülüğün yerine getirilmesi ve Güvenlik Konseyince belirlenen yaptırımların uygulanması hususunda Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu şeklinde ayrıntılı gerekçelerini belirtmiştir. Diğer yandan mülkiyet hakkının sınırsız bir hak olmadığı vurgulanarak nihayetinde söz konusu gerekçeler doğrultusunda Danıştay 10. Dairesinin ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptaline yönelik verdiği karar bozulmuştur³⁴³.

Kanımızca Genel Kurulun bozma kararı, ülkemizin uluslararası andlaşmalara uyma ve uluslararası güvenliğin sağlanması yükümlülükleri bakımından düşünüldüğünde yerindedir. Davacı şahsın gerçekten terörizmin finansmanı fiilleri ile ilişkisinin olup olmamasından bağımsız olarak davanın görüldüğü dönemde BMGK kararlarının, iç hukuk düzenlemesi olmadığı için idarenin işlemleri vasıtası ile uygulanması eleştirilebilecek bir husus olabilir. Fakat mal varlığının dondurulması, özellikle küresel boyutta bağlantıları olan varlıklı kişi ve kuruluşlar bakımından hızlı uygulanması gereken bir tedbirdir. Zira bu tedbir ile amaçlanan yaptırımların hedefindeki kişi ve kuruluşların nezdindeki malvarlıklarının kaçırılması, başka değerlere dönüştürülmesi veya yok edilmesinin önlenmesidir. Ancak bu işlemlerin varlıklı kişi ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmesi de bir o kadar kolaydır. Dolayısıyla dönemine göre yeni önem kazanmaya başlamış olan bu tedbirin hızlıca uygulanması için iç hukukta yapılacak bir düzenlemeyi beklemek söz konusu tedbirlerin işlerliğini azaltabilirdi. Artık güncel mevzuatımızda bulunan 6415 ve 7262 sayılı kanunlar ile BMGK kararlarının iç hukukumuzda uygulanması sorunu çözülmüştür. Mal varlığı dondurma tedbirleri hâlen idari kararlar yolu ile uygulanıyor olsa da idarenin bu yetkisi ilgili kanunlara dayandırılmaktadır. Böylelikle söz konusu davaya konu olan eksiklikler giderilmiş ve BM yaptırımlarının etkin uygulanması sağlanmıştır.

³⁴³ Coşkun, ss- 136-141.

C. İç Dondurma³⁴⁴ Tedbiri

Tedbirin uygulandığı bir diğer durum ise, 6415 sayılı Kanun'un 7. maddesinin üçüncü fıkrası hükmünde³⁴⁵ yer verilen duruma ilişkindir. Buradaki hususlar bakımından uygulanan tedbirler, daha çok Türkiye'nin kendi terörle mücadele politikalarına ilişkindir. Bu hüküm kapsamında uygulanan tedbir kararları derhâl uygulanır ve kırk sekiz saat içinde, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenen ilgili Ankara Ağır Ceza Mahkemesinin onayına sunulur. Mahkeme, makul sebeplerin varlığı yönünden yapacağı inceleme neticesinde mal varlığının dondurulması kararının devamına veya kaldırılmasına beş gün içinde karar verir ve sonucu derhâl MASAK'a bildirir. Mahkemenin kararlarına karşı ise 5271 sayılı CMK³⁴⁶ hükümlerine göre itiraz edilebilir³⁴⁷. Mal varlığının dondurulması kararları, CMK'nin 128. maddesinin üçüncü ila yedinci fıkrası hükümlerine göre yerine getirilir³⁴⁸.

Uygulamada mal varlığının dondurulması kararına karşı idari yargıda davaların açıldığı görülmektedir. Buna göre Danıştay 10. Dairesinde açılan mal varlığı dondurulması kararının davacı yönünden kaldırılması istemli bir davada³⁴⁹ 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun³⁵⁰ "İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar" başlıklı 24. maddesine atıf yaparak kendisinin görevli olmadığını belirtmiş ve davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun³⁵¹ 15/1-a maddesi hükmü gereği görevli idare mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Diğer yandan ise Danıştay bu kararında, 6415 sayılı Kanun'da mal varlığının dondurulması kararlarına karşı özel bir itiraz yolun öngörülmediğinden, söz konusu uyuşmazlığın adli yargının görev alanına girip girmediği hususunun idare mahkemesince değerlendirileceğini belirtmiştir.

³⁴⁴ Hayrettin Kurt, "Türk Hukukunda Mal varlığının İç Dondurulması", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 158, Ocak-Şubat, 2022.

³⁴⁵ 6415 sayılı kanun m. 7/3: "Mahkemelerce terör örgütü olduğuna kesin olarak karar verildikten sonra 3'üncü ve 4'üncü madde kapsamına giren fiilleri gerçekleştirdiği hususunda makul sebeplerin varlığına istinaden kişi, kuruluş veya organizasyonların Türkiye'de bulunan mal varlığının dondurulmasına Değerlendirme Komisyonunun önerisi üzerine Hazine ve Maliye Bakanı ile İçişleri Bakanı tarafından birlikte karar verilebilmektedir."

³⁴⁶ R.G. Tarih: 17.12.2004 Sayı: 25673

³⁴⁷ Bkz. 6415 sayılı Kanun m. 7/4.

³⁴⁸ Bkz. 6415 sayılı Kanun m. 12/4.

³⁴⁹ Danıştay 10. Dairesi, Esas No: 2021/3783, Karar No: 2021/3627, Tarih: 24.06.2021.

³⁵⁰ R.G. Tarih: 20.01.1982 Sayı: 17580

³⁵¹ R.G. Tarih: 20.01.1982 Sayı: 17580

İç Dondurma tedbirinin hukuki niteliğine dönülecek olursa, diğer iki tedbir türünden farklı olarak ülke içi etkileri görülen bu tedbirin hukuki niteliğinin belirlenmesi bakımından bazı zorlukların yaşanması muhtemeldir. Zira makul sebeplere dayanılarak alınan mal varlığının dondurulması tedbiri, FATF'nin de üye ülkelerden uygulamalarını istediği tavsiyelerden³⁵² kaynaklı olarak ulusal mevzuatımıza geçmiştir. Bu noktada iç dondurma kapsamında alınan ve bir idari işlem olan mal varlığının dondurulması tedbiri kararlarının idare hukuku bakımından ele alınması faydalı olacaktır. Bu konuya geçmeden önce belirtmek gerekir ki çalışmamız kapsamında bundan sonra sıklıkla kullanılacağından dolayı, mal varlığının dondurulması tedbiri için, Değerlendirme Komisyonu tarafından verilecek öneri için sadece “öneri”; bu tedbire ilişkin ilgili bakanlarca verilecek karar için ise sadece “karar” terimleri kullanılacaktır.

1. İdare Hukuku Bakımından

Tedbir kararlarının idare hukuku bakımından ele alınmasında idare hukukuna ait bazı kavramların açıklanması ve bu çerçevede değerlendirilmesi kanımızca daha doğru olacaktır. Bu noktada öncelikle tedbir kararlarının idari işlem niteliğini haiz olup olmadığı açıklanmalıdır. Öğretide idari işlemin ne olduğuna dair çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Buna göre bir tanıma göre: “İdari işlemler birer hukuki işlem olup; idari makamlarca kamu gücü kullanılarak bir idari görevin veya işlevin yerine getirilmesi için tesis edilen, hukuk âleminde bir yenilik veya değişiklik meydana getiren, idarenin tek yanlı iradesi ile hukuki sonuç doğuran irade açıklamalarıdır³⁵³.” Bir başka tanıma göre: “İdari işlemler; idare hukukuna ve uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi olan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalığına dayanan irade açıklamalarıdır”³⁵⁴. Yine idari işlemlere ilişkin bir başka tanımlamada, “idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleri” ifadesine de yer

³⁵² Financial Action Task Force, **Recommendation 6: Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing**, FATF 40 Recommendations, <https://www.cfatf-gafic.org/documents/fatf-40r/372-fatf-recommendation-6-targeted-financial-sanctions-related-to-terrorism-and-terrorist-financing/>, (16.02.2022).

³⁵³ Oğuz Sancakdar ve diğerleri, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 10. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 311.

³⁵⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, (İdare), s. 661.

verildiği görülmektedir³⁵⁵. Görüldüğü üzere yapılan tanımların hemen hepsi benzer nitelikleri ele alarak idari işlemleri tanımlamışlardır. Bu nitelikler ise temelde idari işlemin kamu gücüyle desteklenmesi ve hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olmasıdır. Organik unsur bakımından bakıldığında uygulanacak mal varlığının dondurulması tedbirine dair araştırmayı yürüten, öneriyi ve kararı veren makamlar idari birer makamdır. Yine bu tedbir kararları sonucunda kişilerin ve kuruluşların hukuki durumları doğrudan etkilenmektedir. Dolayısıyla tedbir kararları bakımından idari işlemin unsurları gerçekleşmiş olmaktadır.

6415 sayılı Kanun'da tedbire dair kararın alınması için birden fazla makamın irade açıklaması doğrultusunda çok aşamalı bir usul vardır. MASAK tarafından hazırlanan ve makul sebeplere dayanak oluşturan araştırma raporları, Değerlendirme Komisyonuna sunulur. 7 üyeden oluşan Değerlendirme Komisyonu tarafından sunulan raporlar değerlendirilir ve tedbirin uygulanması için önerilecek kişi ve kuruluşlar oy çoğunluğu ile belirlenir. Nihayetinde belirlenen kişi ve kuruluşlar, Hazine ve Maliye Bakanı ile İçişleri Bakanına öneri olarak bildirilir ve bu iki bakan tedbirin uygulanıp uygulanmayacağına dair nihai kararı verir.

Yukarıdaki işlemlerde mevcut olan farklı iradelerin usulünü ve sayısını idari işlemin niteliklerine ve çeşitlerine göre değerlendirmek gerekir. Tedbir kararının alınmasına yönelik süreç içindeki aşamaların aynı yönde ilerlediği görülmekle birlikte tedbir kararı alınması usulünün, karma nitelikteki bir idari işlem ile gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Öyle ki karma idari işlemler; aynı yönde, aynı konuda, aynı amaca yönelik birden fazla iradenin belli bir sırada açıklanmasıyla ortaya çıkarlar³⁵⁶. Bu bağlamda kanunda komisyonca yapılacak olan öneri, ilgili bakanların bu tedbire ilişkin karar alabilmesi için şart koşulmuştur³⁵⁷. Diğer yandan Değerlendirme Komisyonu'nun öneride bulunma ve ilgili Bakanların karar alma süreçlerinin de kendi işlerinde birer kolektif işlem olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü kolektif işlemler; birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanmasıyla ortaya çıkarlar³⁵⁸. Burada da gerek önerinin yapılmasında Değerlendirme Komisyonu üyesi olan idari makam temsilcilerinin gerekse kararın alınmasında birden fazla Bakanın aynı konu hakkında

³⁵⁵ Metin Günay, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 121.

³⁵⁶ Gözler, idare, s. 694; Günay, s. 129.

³⁵⁷ Kurt, s. 48.

³⁵⁸ Gözler, İdare, s. 693; Günay, s. 128.

aynı yöndeki iradeleri söz konusudur. Son olarak belirtmek gerekir ki MASAK'ın mevzuat hükümlerince oluşturduğu araştırma raporları ile Değerlendirme Komisyonu'nun önerisinin icrai olmayan bir hazırlık işlemi olduğunu söylemek mümkündür³⁵⁹. Hazırlık işlemleri, idari işlem yapılmadan önce kararı veren idari makamı bağlamayan ancak bu makamı bilgilendiren, aydınlatan ve yönlendiren işlemlerdir³⁶⁰. Hazırlık işlemlerinde idari makam tarafından hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması yoktur³⁶¹. Hazırlık işlemleri ancak bu iradenin oluşması noktasında yardımcı işlemler olabilmektedir. Yine bu işlemler karar organını bağlayıcı nitelik de taşımazlar. Bu sebeple de idari işlemin icrai³⁶² olması özelliğini haiz değildir³⁶³. Her ne kadar hukuki sonucu doğuran işlem ilgili Bakanların kararı olsa da yukarıda bahsedilen iki işlem de zincirleme olarak bu kararın dayanağını teşkil eder.

Bu hazırlık işlemlerinin sonucunda hakkında mal varlığının dondurulması kararı verilen kişi ve kuruluşların listesi ilgili bakanların kararının Resmî Gazetede yayımlanması ile tebliğ edilmiş sayılır ve o tarih itibarı ile uygulanmaya başlar. Yayımlanan listelerin içinde ise tek tek kişi ve kuruluşların isimleri, unvanları, doğum tarihleri vb. bu kişi ve kuruluşları ayırt etmeye yarayacak bilgilere yer verilir³⁶⁴. Böylece bu tedbirlerin yükümlüler³⁶⁵ tarafından uygulanması esnasında meydana gelebilecek hatalar engellenmeye çalışılır ve tedbire konu olan kişiler ve kuruluşlar bakımından bu işlem mümkün oldukça bireyselleştirilir. Bu noktada ise tedbir kararının bireysel bir işlem mi yoksa düzenleyici bir işlem mi olduğunu saptamak gerekir. Az önce de değinildiği üzere bu kararlar, listelerde detaylı bilgilerine de yer verilen kişi ve kuruluşları doğrudan etkilemektedir. Bununla birlikte yükümlülerin de bu tedbir kararlarına yayımlandıkları tarih itibarı ile uymaları gerekmektedir³⁶⁶. Aksi

³⁵⁹ Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt 1, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 46.

³⁶⁰ Gözler, *İdare*, s. 704; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 375.

³⁶¹ Gözler, *İdare*, s. 704.

³⁶² İdari işlemlerin en önemli özelliklerinden biri icrai olma niteliği taşımalarıdır. İdari işlemin icrai olmasından anlaşılması gereken, idarenin yaptığı tek yanlı işlemin hukuk dünyasında bir sonuç doğurmasıdır. (Gözler, *İdare*, s. 673-675; Gözübüyük/Tan, s. 368; Günday, s. 124-125).

³⁶³ Gözler, *İdare*, s. 704; Gözübüyük ve Tan, s. 375.

³⁶⁴ Hakkında mal varlığının dondurulması kararı alınan kişi ve kuruluşların listesi için bkz. <https://masak.hmb.gov.tr/bkk-ile-malvarliklari-dondurulanlar>, (17.11.2021).

³⁶⁵ Bkz. 5549 sayılı kanun m. 2/1-d.

³⁶⁶ 6415 sayılı kanun m. 12/5: “Mal varlığının dondurulması kararının yerine getirilmesi talebinde bulunan gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları; nezdinde mal varlığı kaydı bulunuyor ise dondurulan mal varlığına ilişkin bilgileri talep tarihinden itibaren yedi gün içinde Başkanlığa bildirir.”.

takdirde denetimler³⁶⁷ sonucunda tespit edilen aykırı durumlarda kanunlarda belirtilmiş idari veya adli müeyyidelere³⁶⁸ maruz kalabilirler. Diğer yandan, bu tedbir kararlarından başkaca etkilenebilecek olan gerçek ve tüzel kişilere 6415 sayılı Kanun'un m. 12/3 hükmünde³⁶⁹ yer verilmiştir. Buna göre mal varlığı dondurulandan alacak veya borcu olanların bu durumu kararın yayımlandığı tarihten itibaren 30 gün içinde MASAK'a bildirmeleri istenmiştir.

Yukarıda yer verilen bütün hususlar göz önüne alındığında bu tedbir kararları, öncelikle listelenen kişi ve kuruluşları doğrudan etkilediğinden dolayı kanımızca bireysel idari işlemler olarak nitelenebilir³⁷⁰. Öyle ki bireysel idari işlemler veya idari kararlar, doğrudan belirli bir kişi veya belirli bir duruma ilişkin idari işlemlerdir³⁷¹. Diğer bir deyişle idari kararlar; belirli kişilere veya durumlara yönelik hukuki sonuç doğuran kamu gücüne sahip irade açıklamalarıdır³⁷². Düzenleyici işlemler ise, kişilerden bağımsız, soyut, sürekli ve genel nitelikteki idari işlemlerdir³⁷³. Bu açıdan tedbir kararlarının düzenleyici işlem niteliğinde olmadığı açıktır.

Maddi açıdan ise bireysel idari işlemler, sübjektif ve şart işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır³⁷⁴. Şart işlemler, bir kişiyi veya bir nesneyi önceden hukuk kuralları ile çerçevesi çizilmiş nesnel ve kişilik dışı bir duruma sokan yahut böyle bir durumdan çıkaran işlemler olarak tanımlanmaktadır³⁷⁵. Yani bu durumda önceden belirlenmiş bir statü bulunmaktadır. Sübjektif işlemler ise, bir kişiye veya nesneye göre oluşturulan, kişisel hukuki durumlar oluşturup değiştiren ve daima kişiler ve nesneler bazında değişkenlik gösteren işlemlerdir³⁷⁶. Bu bağlamda, aynı tedbir kararı ile belirlenmiş çok sayıda kişinin ve kuruluşun mal varlığı dondurulmakta ve aynı hukuki sonuçlar ortaya

³⁶⁷ Bkz. 6415 sayılı kanun m. 14.

³⁶⁸ Bkz. 6415 sayılı kanun m. 15.

³⁶⁹ 6415 sayılı kanun m. 12/3: "Hakkında mal varlığının dondurulması kararı verilmiş olanlar, alacak ve borçları ile diğer tüm mal varlığı değerlerini ve bunların dayanağına ilişkin bilgileri; bunlardan alacağı veya borcu olan gerçek ve tüzel kişiler ise alacak veya borcun miktarı ile dayanağına ilişkin bilgileri, mal varlığının dondurulması kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren en geç otuz gün içinde Başkanlığa bildirirler."

³⁷⁰ Özgenç, s. 204.

³⁷¹ Gözler, İdare, s. 666; Günday, s. 123; Gözübüyük ve Tan, ss. 354, 369.

³⁷² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 17. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, (Dersler), s. 285.

³⁷³ Gözler, İdare, s. 666; Günday, s.122; Gözübüyük ve Tan, s. 354; Ayrıca bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler arasındaki farklar için ayrıntılı bilgi için bkz.: Gözler, İdare, ss. 667-669; Gözübüyük ve Tan, s. 355.

³⁷⁴ Gözler, İdare, s. 686; Günday, s. 126.

³⁷⁵ Gözler, İdare, s. 686; Günday, s. 127; Gözübüyük ve Tan, s. 356.

³⁷⁶ Gözler, İdare, s. 687; Günday, s. 127; Gözübüyük ve Tan, s. 356.

çıkılmaktadır. Bu tedbir kararı ile kişi ve kuruluşlar, kanunla belirlenmiş koşullar altında mal varlığı dondurulanlar statüsüne sokulmaktadırlar. Yani idare bunlara uygulanacak işlemi yapıp yapmamakta serbest olsa da işlemin içeriği sabittir ve idare tarafından düzenlenemez³⁷⁷. Dolayısıyla bu tedbir kararının olumsuz bir şart işlem olduğu kanısındayız.

İlgili işlemler sadece idarenin bu kararı alması ile son bulmamaktadır. Çünkü hâlihazırda kişilerin veya kuruluşların yönetilmesi gereken malvarlıkları bulunmaktadır. Bu noktada ise MASAK'ın bu mal varlığının yönetimi konusunda bazı izinleri verme yetkisi bulunmaktadır. Tedbir kararı akabinde dondurulan mal varlığının yönetimi yine kişi ve kuruluşun kendisine aittir³⁷⁸. Bu karar ile listede yer alan malikin sadece mülkiyet hakkı üzerindeki her türlü tasarruf yetkisi kısıtlanmaktadır. Bu kısıtlama hali de mutlak olmayıp ilgili kişinin kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının asgari geçimlerini sağlamak ve ilgili kuruluşun varlığını sürdürebilmesi için gereken koşulların temin edilmesi için istisnalar bulunmaktadır. Tam bu noktada bu istisnaların gerçekleşmesi MASAK Başkanlığının vereceği izinlerle mümkün olmaktadır³⁷⁹. Bu bakımdan her ne kadar başlangıçta aynı idari karar ile kişi ve kuruluşlar bakımından aynı hukuki sonuçlar ortaya çıksa da sonradan bu kararların uygulanması esnasında kişi ve kuruluşlar bakımından kendilerine özgü durumlar meydana gelebilir. Örneğin kişilerin tedbir kararından önceki ekonomik durumlarına bağlı olarak geçim standartları veya ticari şirketlerin ekonomik hacimlerine göre varlıklarını sürdürmeleri bakımından izin talebinde bulunacakları işlemler farklılık arz edecektir. Diğer yandan verilecek izinler tek sefere mahsus olabileceği gibi belirli bir süre için de geçerli olabilir³⁸⁰. Bu durumda MASAK Başkanlığının verdiği izinler birer idari işlem niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla her bir talep kişilere ve kuruluşlara göre farklılık arz edeceğinden bu idari işlemin subjektif nitelik taşıdığını kabul etmek gerekir.

Her ne kadar yukarıda mal varlığının dondurulması tedbirine dair verilen kararların bireysel idari işlemler olduğunu kabul etmiş olsak da diğer birtakım hususların da açıklanması gerekmektedir. Zira idari kararlar öğretide tanımlanan

³⁷⁷ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 269.

³⁷⁸ 6415 sayılı kanun m. 13/1.

³⁷⁹ Sayılan bu işlemler için bkz. 6415 sayılı kanun m. 13/2.

³⁸⁰ 6415 sayılı kanun m. 13/7: “Başkanlık, gerek gördüğü hâllerde verdiği iznin kapsamını veya süresini değiştirebilir veya iptal edebilir.”.

nitelikleri itibari ile bir kez uygulanmakla tükenen, süreli ve geçici işlemlerdir³⁸¹. Tedbir kararları da bu kapsamda olmakla birlikte belirli bir süre sınırı bulunmamaktadır. Bunun yerine kanunda belirtildiği üzere Değerlendirme Komisyonu, kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren en geç altışar aylık dönemlerde makul sebeplerin devamına ilişkin değerlendirmede bulunur ve önerilerini ilgili Bakanlara sunar³⁸². Diğer yandan kararın ilgilileri de Değerlendirme Komisyonu'na, kararın kaldırılması için başvuruda bulunabilir. Bu taleplere ilişkin de Komisyon önerilerini ilgili Bakanlara sunar ve yerinde görülmeyen talepler, denetimi yapan ağır ceza mahkemesine gönderilir³⁸³. Ancak örneğin kişinin veya kuruluşun kovuşturma sonucunda terörizmin finansmanı suçunu işlediğine hükmedilmesi durumunda kanımızca mal varlığının dondurulması tedbirinin kaldırılabilceği ve bu kararın geçici olduğu söylenebilir. Yine de bu tedbirin devamını gerektirecek makul sebeplerin ortadan kalkmadığı durumlarında olabileceğini belirtmek gerekir.

Tedbir kararları içerik ve muhatapları bakımından değerlendirilecek olursa, bu kararın emredici ve yükümlendirici bir idari işlem olduğunu söylemek mümkündür. Emredici idari işlemler, muhatapını belli bir davranışı yapıp yapmama konusunda zorlayan, emir ve yasaklar içeren işlemlerdir³⁸⁴. Tedbir kararları altında listelenen gerek kişi ve kuruluşların gerek bunlarla alacak-borç ilişkisi içinde olanların ve gerekse yükümlülerin belli başlı emir ve yasaklara uymak zorunda kaldıkları görülmektedir. Diğer yandan dayanağını ilgili kanunlardan alan tedbir kararının, kişi ve kuruluşların mülkiyet hakları üzerindeki tasarruf yetkilerinin kısıtlanması sebebi ile yükümlendirici niteliği vardır. Öyle ki yükümlendirici işlemler; ilgisinin haklarına ve hukuki durumlarına müdahale eder, bunları sınırlar ve ilgilinin lehine olan bir şeyden yararlanmasını engeller³⁸⁵.

³⁸¹ Sancakdar ve diğerleri, s. 357.

³⁸² 6415 sayılı Kanun m. 7/5: “Değerlendirme Komisyonu, Türkiye’de bulunan mal varlığının dondurulmasına ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren en geç altışar aylık dönemlerle makul sebeplerin varlığının devam edip etmediğini değerlendirerek önerisini ilgili bakanlara sunar.”

³⁸³ 6415 sayılı Kanun m. 7/6: “İlgililer tarafından mal varlığının dondurulması kararının kaldırılmasına ilişkin talepler Değerlendirme Komisyonuna yapılır. Komisyon, taleplere ilişkin önerisini ilgili bakanlara sunar. Yerinde görülmeyen talepler dördüncü fıkra uyarınca karar verilmek üzere ilgili mahkemeye gönderilir.”

³⁸⁴ Sancakdar ve diğerleri, s. 368; Gözler, idare, s. 688.

³⁸⁵ Gözler, idare, s. 691-692; Günday, s. 132; Ayrıca, yükümlendirici işlemlerin karşısında yararlandırıcı idari işlemler bulunur. Yararlandırıcı idari işlemler ise; ilgisine bir hak sağlar, mevcut bir hakkı kuvvetlendirir veya ilgilinin bir yükümlülüğünü ortadan kaldırır. (Gözler, İdare, s. 691; Günday, s. 132).

2. Makul Sebep

Nihayetinde İç Dondurma Tedbir kararlarını, 6415 ve 7262 sayılı kanunlarda ifade edilen “*makul sebep*” kavramı ile ele almak gerekir. Makul sebep kavramı PVSK³⁸⁶ 4/A ve 9. maddelerinde de yer almaktadır. Buna göre karşılaşılan olgular, konunun uzmanı kişi tarafından değerlendirildiğinde somut tehlikenin varlığına kanaat getiriliyorsa makul sebebin varlığından söz edilebilir³⁸⁷. İlgili kanun maddelerinin lafzına bakıldığında makul sebebin, polisin önleyici faaliyetleri sayılırken kullanıldığı görülmektedir. Bu kavram MASAK tarafından kanuni yetkilere dayanılarak hazırlanan ve analizler içeren araştırma raporları sayesinde birçok değerlendirme ile anlam kazanmaktadır. Bu olguların birçoğu fiili sebepleri teşkil etmektedir. Yani örneğin belli kişi ve kuruluşlar bakımından tespit edilen finansman ağı, gerçekleştirilen banka işlemleri ve şüpheli işlem bildirimleri vb. gibi olgulardır. Söz konusu olgular, MASAK’a gelen ham verilerin analiz edilmesi yolu ile araştırma raporlarında somutlaştırılır. Dolayısıyla makul sebep unsurunu teşkil eden en temel fiillerin burada elde edilen verilerde oluştuğunu kabul edebiliriz. Bunu belirtmemizin sebebi, ağır ceza mahkemesinin makul sebep denetiminin sınırlarını belirlemektir. Diğer yandan kanunda verilen yetkiler doğrultusunda söz konusu araştırma raporlarının hazırlanması aşamasında MASAK, Değerlendirme Komisyonu üyesi diğer kurumlardan bilgi talebinde bulunabilir. İlgili ağır ceza mahkemesi makul sebep denetimini yaparken esas alacağı temel nokta bu araştırma raporları olacaktır.

Son olarak mal varlığının dondurulması tedbiri ile CMK 128. madde hükmündeki el koyma tedbiri arasındaki farklara değinmek gerekir. Kanunda mal varlığı dondurma işlemleri konusunda her ne kadar CMK 128. maddesindeki el koyma hükümlerine atıf yapılsa da arada birçok fark bulunur. El koyma işlemi, adli mercilerce uygulanan koruyucu bir tedbirdir³⁸⁸. Mal varlığının dondurulması tedbiri gibi suçun işlenmesini önleyici bir amaç taşıyabileceği gibi suçla ilgili soruşturmaya delil olabilecek bir eşyanın zilyedinin tasarruf yetkisi kaldırılabilir³⁸⁹. Diğer yandan gerekçe

³⁸⁶ R.G. Tarih: 14.07.1934 Sayı: 2751

³⁸⁷ Feridun Yenisey ve Ayşe Nuhoglu, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 9. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 327.

³⁸⁸ Veli Özer Özbek ve diğerleri, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 335.

³⁸⁹ Cumhuriyet Şahin ve Neslihan Öztürk, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Cilt 1, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 331.

ölçütleri olarak mal varlığı dondurma kararlarında, bu kararın temel olarak hangi bilgi ve araştırma sonuçlarına göre alındığını esas alan makul sebep ölçütü gözetilir. CMK 128'deki el koyma işlemlerinde ise suçun işlendiğine dair kuvvetli şüphe sebebi aranır. Kuvvetli şüphe sebebi, şüphe başlangıcı ile kuvvetli şüphe arasındaki bir seviyeyi ifade eder³⁹⁰. Mal varlığının dondurulması tedbirine ilişkin makul sebep ise daha somut olgulara ve teknik ölçütlere dayanabilmekle birlikte yukarıda açıklandığı üzere değerlendirmesi konunun uzmanı tarafından yapılmaktadır. El koyma işleminin gerçekleştirilmesi için önceden alınması gereken ve duruma göre belirlenmiş adli makamların kararları veya yazılı emirleri gerekirken mal varlığının dondurulması tedbiri Resmî Gazetede yayımlanması ile etkilerini doğurur ve sonrasında denetimi ağır ceza mahkemesince yapılır.

Birçok hukuk alanı ve ilgili mevzuat bakımından ele almaya çalıştığımız İç Dondurma kapsamında uygulanan mal varlığının dondurulması tedbirini alışlagelmiş olan tedbirler ve kavramlar altında sınıflandırmak bazı noktalarda zor olabilmektedir. Bu zorluğun sebeplerinden biri, tedbirin farklı hukuk sistemlerinde farklı idari veya adli makamlar tarafından uygulanıyor olmasıdır. Kanaatimizce dünyanın nispeten yeni eğilim gösterdiği sorunlara ilişkin geliştirilen bu tedbirlerin, ülkelerin dinamiklerine ve hukuk sistemlerine uygun olduğu ölçüde farklı uygulanmaları gayet normaldir. Zira FATF gibi bu hususların uluslararası standartlarını belirleyen kuruluşlar dahi tek bir sistem önerememektedirler. Bu sebeple klasik hukuk öğretileri altındaki sınıflandırmalardan ziyade dinamik bir bakış açısı ile niteleme yapılması gerekebilir. Terörizmin finansmanı ile mücadelenin pekâlâ terör eylemlerinin de önüne geçilmesi bakımından önemi, uluslararası alanda modern devletler tarafından tartışılmamaktadır. Müdahale edilen olayın kritik olmasından dolayı bu tedbirin genel anlamda idarenin riskli alanları düzenleme yükümlülüğünü yerine getirici bir işlem olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca bunun idarenin kendine özgü³⁹¹ (sui generis) önleyici bir tedbiri olduğu da kabul edilebilir³⁹².

³⁹⁰ Özbek ve diğerleri, s. 372.

³⁹¹ Kurt, s. 39.

³⁹² Kurt, s. 39.

D. Yabancı Devlet Talepleri Doğrultusunda Alınan Mal varlığının Dondurulması Tedbiri

6415 sayılı Kanun’a göre mal varlığının dondurulması tedbirinin uygulandığı üçüncü durum ise kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir³⁹³. Söz konusu düzenleme, yabancı devletlerce yapılan mal varlığının dondurulması taleplerinin değerlendirilmesinin bir sonucudur. Bu madde esasen 1373 (2001) sayılı BMGK kararının uygulanmasını sağlamaktadır³⁹⁴. Söz konusu BMGK kararının amaçları bölgesel anlamda yapılmakta olan bir terör örgütünün küresel seviyeye ulaşmadan önce, uluslararası iş birliği sayesinde engellenmesi ve BM tarafından tespit edilmeyip de üye devletler tarafından tespit edilen Taliban ve El-Kaide bağlantılı kişilerin malvarlıklarının hızlı ve etkin şekilde dondurulmasıdır. Bununla birlikte Türkiye’nin üyesi olduğu FATF ve EGMONT gibi kuruluşların da gerektirdiği koşullar doğrultusunda bu talepler belirli ölçütlere ve prosedürlere göre yapılmaktadır. Örneğin bu taleplerin iletilmesi gereken devlet makamı, iletilmesi gereken asgari belgeler veya gerekçeler vs. ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ayrıca yabancı devletlerden gelen bu taleplere olumlu veya olumsuz olması fark etmeksizin verilen cevapların sayısı FATF nezdindeki değerlendirme ölçütlerinden birisidir³⁹⁵.

Öncelikle çalışmamız kapsamında 6415 sayılı Kanun’un 6. maddesi doğrultusunda uygulanan tedbir kararlarının hukuki niteliği üzerinde durmak gereklidir. Kanımızca 6415 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi kapsamında uygulanan

³⁹³ 6415 sayılı kanun m. 6: “(1) Bir yabancı devlet hükûmeti tarafından bir kişi, kuruluş veya organizasyonun tasarrufunda bulunan mal varlığının dondurulmasına ilişkin olarak Türkiye’den talepte bulunulması hâlinde, Değerlendirme Komisyonunca değerlendirilen talep Cumhurbaşkanı tarafından karara bağlanır. Bu değerlendirmede karşılıklılık ilkesi gözetilir. Karar verilebilmesi için, yabancı devlet tarafından taleple birlikte gerekçelerinin de gönderilmesi gerekir.

(2) Bu talepler, Başkanlığa veya Başkanlığa iletmek üzere Adalet Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığına yapılır.

(3) Yabancı devlet hükûmetinin mal varlığının dondurulmasına ilişkin taleplerinin yerine getirilmesi için, ilgili devletten teminat talep edilebilir.

(4) Mal varlığının dondurulmasına ilişkin talepler hakkındaki Cumhurbaşkanı kararı, Dışişleri Bakanlığı tarafından talepte bulunan devlete bildirilir.

(5) Bu madde uyarınca verilen mal varlığının dondurulması kararının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren bir yıl içinde, talep eden devlet tarafından soruşturma başlatılmadığı takdirde ilgili karar kaldırılabilir.”

³⁹⁴ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararı, S/RES/1373.

³⁹⁵ Financial Action Task Force, **Executive Summary- Mutual Evaluation Report Turkey**, 2019, s.7, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-turkey-2019.html>, (24.03.2022).

tedbir kararları diğer maddeler kapsamında uygulananlardan nitelik olarak farklılık teşkil etmektedir. Zira burada yabancı devlet hükümetinin, mal varlığının dondurulmasını talep ettiği kişi ve kuruluşların, bu hükümetin terörist veya terör örgütü olarak kabul ettiği kişi veya kuruluşlara finansman sağladığı iddiası bulunmaktadır. Bu talepler değerlendirilirken karşılıklılık ilkesi gözetilmekte ve gerekirse talebi ileten devletten teminat talep edilebilmektedir. Diğer yandan yabancı devletin mal varlığının dondurulmasını talep ettiği kişi ve kuruluşlar hakkındaki iddialarının ciddiyetinin anlaşılması adına 1 yıl süre içinde soruşturma açmış olması şartı getirilmiştir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanı tarafından verilen tedbir kararı kaldırılabilecektir.

Bu taleplere konu olan kişi ve kuruluşların, talebi ileten yabancı hükümet tarafından terörist veya terör örgütü olduğunun kabulü, kimi zaman devletlerin ortak iradelerine dayalı olabileceği kimi zaman bir veya birkaç devletin kendi iç ve dış politikalarına dayalı olabilir. Örneğin El-Kaide, BM nezdinde terör örgütü olarak kabul edilmektedir ve bu örgütle mücadeleye yönelik birçok BM kararı da bulunmaktadır. Bu yüzden bu örgüte ilişkin yabancı devlet taleplerinin uygulanabilirliği açısından sorun yaşanmamaktadır. Ancak bazı durumlarda bir ülkenin uyguladığı tek taraflı yaptırımlar kapsamında ilettiği taleplerin, diğer devletler ve AB tarafından kabul edilmesi mümkün olmamaktadır. Talebi ileten ülke kendi yaptırımlarında, hakkında dünya tarafından ortak bir görüşe varılamamış bazı kişi ve kuruluşları terörizm kapsamında değerlendirebilmektedir. Dolayısıyla kanımızca bu tarz talepler her ülkenin kendi ekonomik, güvenlik ve dış politikalarına göre bir değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir.

Buradan yola çıkılacak olursa, Değerlendirme Komisyonu üyesi birçok üst düzey görevli tarafından görüşülen bu talepler, ülkenin siyasi menfaat ve hedefleri kapsamında değerlendirilebilmektedir. Bu talebe konu olan kişi ve kuruluşların, üçüncü bir devletin ekonomik veya diplomatik anlamda önemli uyrukları ve yerleşikleri olabileceği düşünüldüğünde, böyle bir talebin uygulanması söz konusu üçüncü devlete karşı misilleme veya ekonomik yaptırım olarak dahi anlaşılabilecektir. Yukarıda AB'nin, üçüncü devletlerin tek taraflı yaptırımlarına karşı Önleyici Tüzükler ile karşılık verdiğinden ve AB'nin uyguladığı bazı yaptırım programlarının mahkemeler tarafından yargısal denetiminin oldukça sınırlı olduğundan

bahsedilmişti³⁹⁶. Bunlar ise büyük oranda idarenin, Birliğin siyasi ve ekonomik menfaatleri konusunda kullandığı takdir yetkisinden kaynaklanmaktaydı. AB'deki durum ile de karşılaştırdığımızda böylesi içerik ve anlama sahip olabilecek tedbir kararlarının diğer tedbir kararlarından yargısal denetim bağlamında ayrı tutulması gerektiğini ve bu kararların niteliğinin idari işlemlerden bazı hususlar bakımından ayrıldığını söyleyebiliriz. Altıncı madde kapsamında alınan kararlara dair özel bir yargı denetimi yolu öngörülmemiştir. Yabancı ülke talepleri, ülkemiz içinde Değerlendirme Komisyonu'nun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı kararının Resmî Gazetede yayımlanması ile uygulanmaya başlar. Cumhurbaşkanı kararları Danıştay'ın denetimine tabidir³⁹⁷. Ancak kanımızca altıncı maddeye dayanan kararların hukuki niteliğinin, 1961 Anayasasından önceki dönemde benimsenen Hükümet Tasarrufu (Actes du Gouvernement) ve 1961 Anayasası sonrası benimsenen Devletin Egemenlik / Hükümlanlık Hakkı kavramlarının altında değerlendirilebileceği söylenebilir³⁹⁸.

Bu bakımdan hükümet tasarrufu kavramının ne olduğu üzerinde durmak gereklidir. Öğretide de ifade edildiği üzere kural, yürütme organından çıkan işlemlerin idari işlem vasfında olmasıdır³⁹⁹. Ancak bazı işlemler yürütme organından çıkmasına rağmen idari işlem vasfında olmaz ve ayrıca yargısal denetime de tabi tutulmaz⁴⁰⁰. Söz konusu bu işlemler için öğretide *hükümet tasarrufları* kavramı kullanılmaktadır⁴⁰¹. Yine öğretide *Gözler'e* göre⁴⁰², aslen Fransa'da karşımıza çıkan bu işlemlerin Türkiye açısından da varlığını kabul etmek gerekir. Yani ülkemiz açısından da idarenin ve özellikle yürütmenin bazı işlemleri hükümet tasarrufu niteliğindedir. Yazar bu işlemleri örnekleyici bir şekilde saymış ve çalışma konumuzla bağlantılı olarak, “*bir uluslararası andlaşmaya uyulması veya uyulmaması hakkında karar alınması*” ve “*yabancı devlete karşı ambargo uygulanması veya uygulanmaması kararı alınmasını*” da bu işlemlerden saymıştır⁴⁰³. Söz konusu bu işlemler yürütmenin diğer devletler ile

³⁹⁶ Bkz. 2. bölüm.

³⁹⁷ Danıştay Kanunu m. 24/1-a: “Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: Cumhurbaşkanı kararlarına...”.

³⁹⁸ Cemil Kaya, “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümlanlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 7, 2016, s. 660.

³⁹⁹ Gözler, *İdare*, s. 645.

⁴⁰⁰ Gözler, *İdare*, s.645.

⁴⁰¹ Hükümet tasarrufları (Fransız hukukunda: *actes du gouvernement*) için ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, *İdare*, ss.645-656.

⁴⁰² Gözler, *İdare*, ss. 653-656.

⁴⁰³ Gözler, *idare*, s. 654.

olan ilişkileri bağlamında yapılan işlemlerdir ve idari işlem vasfı taşımazlar. Üstelik idari işlem vasfında olmadıklarından ötürü de bu işlemler için yargısal bir denetim mekanizması da mümkün olmamaktadır⁴⁰⁴.

Konumuz özelinde bakıldığında mal varlığının dondurulması tedbirleri ile temel hak ve özgürlüklere müdahale edilebilmektedir. Bu durumda Dış Dondurma ve BMGK yaptırımları kapsamında uygulanan tedbirler bakımından Anayasa'nın 90/5 madde⁴⁰⁵ hükmünün göz önüne alınması gerekir. Hükme göre her ne kadar usulüne uygun kabul edilen uluslararası andlaşmalar kanun hükmünde olsa da temel hak ve özgürlüklere dair uluslararası andlaşmalar ile kanunların çeliştiği durumlarda ilgili andlaşmalar esas alınacaktır. Diğer yandan BM Andlaşması'nın 103. maddesi uyarınca kendisini diğer uluslararası andlaşmalardan üstün tuttuğu düşünüldüğünde bu durumun Anayasamızın ilgili hükmü ile çeliştiği görülebilmektedir. Zira Anayasamıza göre BM Andlaşması kanun hükmünde iken temel hak ve özgürlüklere ilişkin andlaşmalar, hiyerarşik olarak kanunlar ve Anayasa arasında bir konumda tutulmuştur. Dolayısıyla her ne kadar Dış Dondurma kararlarının yargısal denetimi bakımından AB mahkemelerinde görülen özel ölçütlerin benimsenebileceği düşünülse de nihayetinde Anayasamız doğrultusunda temel hak ve özgürlükleri düzenleyen uluslararası andlaşmaların öncelikli olarak gözetilmesi gereği açıktır.

Hükümet tasarruflarının ülkemiz açısından uygulanması noktasında ise, 1961 Anayasası öncesi dönemde, Danıştay önüne gelen bazı davaları ilk inceleme aşamasında “*Hükümet Tasarrufu*” sebebi ile görev noktasında reddetmekteydi⁴⁰⁶. 1961'den sonraki dönemde ve şimdiki Anayasamızın 125. maddesi hükmü⁴⁰⁷ doğrultusunda ise hükümet tasarrufu uygulaması son bulmuştur⁴⁰⁸. Danıştay bazı meselelerle ilgili önüne gelen davalarda hükümrانlık/egemenlik kavramına atıf yaparak davayı esastan reddedebilmektedir⁴⁰⁹. Hükümrانlık/egemenlik kavramına atıf

⁴⁰⁴ Gözler, idare, s. 645, 655.

⁴⁰⁵ Anayasa m. 90/5: “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7/5/2004- 5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

⁴⁰⁶ Kaya, s.643.

⁴⁰⁷ Anayasa m. 125: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”.

⁴⁰⁸ Kaya, s.660.

⁴⁰⁹ Kaya, s.643.

yapılan davaların bir kısmı, yabancıların Türk vatandaşlığı başvurularına⁴¹⁰, devletin uluslararası ilişkilerine ve karşılıklılık ilkesi doğrultusunda alınan kararlara dairdir⁴¹¹. Bu doğrultuda bir değerlendirme yapılacak olursa, altınca madde kapsamında alınan kararların, uluslararası bir andlaşmanın gereklerinin yerine getirildiğine dair bir iradenin de temsili olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü yukarıdaki kısımlarda belirtildiği üzere altıncı maddenin dayanağı 1373 sayılı BMGK kararı olup, bu karar gerekçe gösterilerek iletilen taleplerin değerlendirilmesi ve kabulü devletlerin takdirine bırakılmıştır.

Yukarıda bahsedildiği üzere yabancı devlet taleplerine dair kararlar dış politika, milli güvenlik ve ekonomik birçok önemli hususu ilgilendirmekte ve idarenin geniş takdir yetkisine açıktır. Her ne kadar madde hükmünde talepte bulunan yabancı devletin gerekçelerini iletceği belirtilse de biz bu gerekçelerin değerlendirilmesi sonucu alınacak kararın, idari işlemin sebep unsuru bakımından her koşulda idari işlem şartını sağlamayacağını düşünmekteyiz. Diğer yandan söz konusu yabancı devlet taleplerine yönelik MASAK, araştırma raporları hazırlayarak Değerlendirme Komisyonu'na sunsa da İç Dondurma tedbirinden farklı olarak burada dış politik hususların daha ağırlıklı olarak dikkate alınabileceğini düşünmekteyiz. Dolayısıyla bu kararların yargısal denetiminin hangi ölçütlere göre yapılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Örneğin tedbir kararına konu olan araştırma raporu, mahkeme tarafından incelendiğinde sebep yönünden eksiklikler tespit edilse bile değindiğimiz dış politik gerekçelerin yerindeliğinin denetimi mümkün olmayabilir. Bu tedbire dair kanuni düzenlemelerin detaylandırılması ve ilerleyen zamanlarda görülebilecek Danıştay kararları ile bu tedbirin yargısal denetiminin hangi ölçütlerle yapılabileceği tekrar değerlendirilebilecektir. Bu değerlendirmeler kapsamında ise yargılama tekniği bakımından AB mahkemelerinin içtihatlarından faydalanılabileceği görüşündeyiz.

⁴¹⁰ Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No: 2012/8455, Karar No: 2015/4050; Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No: 2020/247, Karar No: 2020/636.

⁴¹¹ Kaya, s.643.

SONUÇ

Çalışmamızda AB ve Türkiye'nin uygulamakta olduğu ekonomik yaptırımlar çeşitli hukuk dalları bakımından ele alınmaya çalışılmıştır. Yaptırımların insanların artan ihtiyaçları ile gelişen ekonomiye dayalı olarak çeşitlendiği görülmektedir. Böylece kuruluşu ekonomik gayelere dayanan ve henüz etkili bir askeri yapısı bulunmayan AB bakımından da ekonomik yaptırımların etkili bir araç olduğu söylenebilir. AB hukukunu oluşturan andlaşmaların tarihi gelişimi içinde yaptırımlara ilişkin düzenlemeler de farklılık göstererek günümüzdeki hâlini almıştır. Güncel anlamda Lizbon Andlaşması'ndan sonraki dönemde kısıtlayıcı tedbirlere dair yapılan düzenlemelerin, diğer ülkelerin yaptırım mevzuatı ile kıyaslandığında, hukukilik bakımından daha yerinde olduğu söylenebilir. Hukukun üstünlüğünü esas değerlerinden biri olarak kabul eden AB'nin, bu değerini ABAD aracılığı ile etkili biçimde korumaya çalıştığını, özellikle BM yaptırımlarının Birlik içerisindeki uygulanışının yargısal denetimini gerçekleştirmesi ile öncü olmasından anlamak mümkündür. Bizce bu durum, devletlerin arenası karşısında yapayalnız kalan yaptırımların hedefindeki bireyler ve kuruluşlar bakımından önemlidir. Diğer yandan bu yargısal denetim sayesinde politikanın yargısallaştırılması amacı en yüksek mertebelerden birinde vuku bulmuş olmaktadır.

Günümüzde ekonomik yaptırımlar, özellikle soğuk savaşın bitiminden sonraki dönemde, terörizmle mücadele ve kitle imha silahlarının yaygınlaşmasının engellenmesi gibi amaçlara yönelik de kullanılmaktadır. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerek BM tarafından gerekse özerk olarak devletler tarafından uygulanan yaptırımların hızlı ve etkili biçimde uygulanması gerekmektedir. AB'deki duruma bakıldığında ise bunların sağlanması için genellikle sınırlar içinde uygulanan yaptırımlar ile sınır dışındaki hedeflere yönelik uygulanan yaptırımlar için farklı yasal dayanaklar benimsenmiştir. Çünkü sınır dışı meseleleri ilgilendiren durumlar, büyük oranda üye devletlerin yetkisinde bulunan ODGP'ye dairdir. Bu aşamalarda ise yargısal denetimin sınırları çoğu zaman idarenin takdir yetkisi, hükümet tasarrufu veya uluslararası hukukun üstünlüğü ile daraltılabilmektedir. Ancak AB nezdinde, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı kalınarak, ABAD kararları çerçevesinde bu gibi takdir yetkisine dayanan kısıtlayıcı tedbirlerin uygulanması ve

temel hak ve özgürlüklerin korunması arasında bazı kendine özgü yargılama ölçütleri geliştirilmiştir. Diğer yandan kısıtlayıcı tedbirleri kabul eden ve uygulayan AB kurumlarının çalışma şekillerine ilişkin ölçütler de benimsenmiştir. Bu sayede terazinin dengesi sağlanmaya çalışılırken diğer yandan öğretide kesin cümleler kurulması mümkün olmayan meseleler hakkında ABAD'ın kararları yol gösterici olmuştur.

AB ve ABD'nin uyguladığı ekonomik yaptırım kararlarının hedeflenen sonuçları doğurabilmesi hususunda piyasadaki aktörlerin önemli rol oynadığının kabul edilmesi gerekir. Özellikle birçok ekonomik faaliyeti bünyesinde barındıran ve dünya üzerindeki geniş şube ağları ile bankalar gibi finansal kuruluşların uygulanan yaptırımlar ile uyum göstermesi devletler bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla kuruluş yerleri fark etmeksizin birçok şirket birçok devlet tarafından uygulanan yaptırımları yakından takip etmek ve gerekli durumlarda bunlara uyum göstermek zorundadır. Söz konusu uyumun sağlanmaması durumunda ise uyguladığı yaptırımları ihlâl edilen devlet ile sıkı ekonomik ilişkileri bulunan şirketlerin çeşitli sıkıntılar yaşaması kaçınılmaz olmaktadır. Bu durumun bankalar açısından bilinen örneği uluslararası finansal sistemlerden yasaklanmaktır.

Bu noktada ise ortak pazarı çeşitli hukuk ilkelerine ve katı rekabet kurallarına dayanan AB'nin özellikle ABD yaptırımlarına karşı benimsediği Önleyici Tüzük uygulamaya konulmuştur. Bu sayede AB ortak pazarının ve aktörlerinin üçüncü ülke yaptırımlarına karşı korunması hedeflense de bu tüzüğün amacına ulaşıp ulaşmadığı tartışmalıdır. Zira çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan ve Önleyici Tüzük'ten kaynaklı doğan davada görüldüğü üzere bu tüzüğün esasen üçüncü ülke yaptırımlarının hedefinde kalan ve AB sınırları içinde faaliyet gösteren yabancı ülke kuruluşlu aktörlerin lehine koşullar oluşturduğu görülebilmektedir. Sonuç olarak Önleyici Tüzük'ün üçüncü ülkeler ile ağırlıklı ekonomik ilişkileri bulunan Avrupalı şirketler bakımından karmaşık ve adil olmayan durumlara sebebiyet verebildiğini söylemek mümkündür.

Güncel olarak ise ağır ekonomik yaptırımların hedefinde olan İran'ın yerini, Ukrayna savaşı sebebiyle AB ve batılı ülkelerin yaptırımlarının hedefinde kalan Rusya almıştır. Çeşitli ekonomik verilere dayalı olarak bu yaptırımların Rusya'ya karşı etkili olup olmadığı tartışmaları gözardı edilecek olursa BM nezdinde savaşa müdahale

edilememesi, ülke/ülkeler tarafından tek taraflı veya çok taraflı yaptırımlara başvurulmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Diğer yandan savaş durumlarında uygulanan yaptırımların yargısal denetiminin ne ölçüde yapılabileceği hususunun, ideal hukukun tartışma konusu olacağı kanaatindeyiz.

Çalışmanın üçüncü kısmında ise terörizmin ve kitle imha silahlarının yaygınlaşmasının finansmanı ile mücadele noktasında uluslararası mevzuatın gerektirdiği uygulamaların Türkiye'deki örnekleri ağırlıklı olarak idare hukuku bakımından ele alınmıştır. Türkiye'nin, AB ve ABD'nin uyguladığı gibi üçüncü ülkelere karşı uyguladığı kapsamlı yaptırım programları bulunmamaktadır. Ancak yukarıda bahsi geçen konular kapsamında alınan BMGK kararları doğrultusunda uygulanan mal varlığının dondurulması tedbirleri ve iç mevzuatta yer verilen diğer tür dondurma tedbirleri Türkiye'nin uyguladığı ekonomik yaptırımlar olarak ele alınmıştır. Türkiye aynı zamanda terörizmle mücadele konusunda BM ekonomik yaptırımlarının uygulayıcılarından biridir. Bu yaptırımların uzun zamandan beri uygulanmasıyla birlikte Türkiye'nin iç hukukuna yansımaları birtakım değişikliklere sebep olmuştur. Üçüncü bölümde ele alınan ve Türkiye'de görülen Yasin El-Kadı davasında yaşanan gelişmeler sonucunda söz konusu yaptırımların uygulanması usulü kanuni düzenlemelere tabi kılınmıştır. Diğer yandan ise küresel anlamda mücadele edilen yeni sorunlara ve Türkiye'nin kendi iç sorunlarına yönelik uygulanan mal varlığının dondurulması tedbirleri de güncel mevzuatta düzenlenmiştir.

Türkiye uluslararası hukukun gerekliliği olarak BM yaptırımlarını uygulamasının yanı sıra İç Dondurma ve Dış Dondurma olarak tabir ettiğimiz farklı durumlara dayanan tedbirleri de uygulamaktadır. Esasen bu fark AB'nin kısıtlayıcı tedbirlerinde de değinilen ABİHA'nın 75. ve 215. maddelerinde ortaya çıkmaktaydı. Buna göre AB sınırları içindeki bir hedefe yönelik uygulanan tedbirler ile dışındaki hedeflere uygulanan tedbirler hem usuli hemde hukuki nitelik bakımından farklılık teşkil etmektedir. Türkiye'de uygulanan Dış Dondurma tedbirinin tek farkı ise hareket noktasının yabancı ülkenin ilgili BMGK kararına dayanan talebi olmasıdır. Ancak gerek 215. madde kapsamında uygulanan tedbirlerde gerekse Dış Dondurma tedbirinde dış politik kararların büyük oranda etkili olduğu ortadadır. Bu kapsamda Türkiye'de İç Dondurma kararlarının idare tarafından alındığı, Dış Dondurma kararlarının ise hükümet tarafından alındığı ayrımının bazı koşullarda, özellikle

yargısal denetim hususunda, yapılması gerekebilir. Bu ayrım bakımından İç Dondurma tedbiri bakımından idari işlemler yargısal denetime katı bir biçimde tabi iken Dış Dondurma tedbiri için bazı özel yargılama ölçütlerinin (ABAD'ın kararlarında da görüldüğü gibi) benimsenebileceğini düşünmekteyiz.



KAYNAKÇA

Acar, Serdar. **Ekonomik Yaptırımlar**, 1. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015.

Alangoya, H. Yavuz, M. Kâmil Yıldırım, Nevhis Deren Yıldırım. **Medeni Usul Hukuku Esasları**, Tıpkı 8.Baskı, İstanbul, 2011.

Alexander, Kern. **Economic Sanctions Law and Public Policy**, 1. Baskı, Palgrave Macmillan, Londra, 2009.

Anthony Arnall. **European Union Law: A Very Short Introduction**, 1. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2017.

Anthony Arnall. “Judicial Review in the European Union”, **The Oxford Handbook of European Union Law**, Ed. Anthony Arnall ve Damian Chalmers, 1. Baskı, Oxford, 2015, ss. 376-402.

Asada, Masahiko. “Definition and Legal Justification of Sanctions”, **Economic Sanctions in International Law and Practice**, Ed. Masahiko Asada, Routledge, New York, 2020, ss. 3-23.

Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists, **CGSS Certification Exam Study Guide**, 2019.

Association of Certified Sanctions Specialists, **Certified Sanctions Specialist (CSS) Exam Preparation Guide**, Miami, 2020.

Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

Bernhardt, Rudolf. **Encyclopedia of Public International Law**, North-Holland Publication, New York, 1992.

Biriukov, P. N. ve I.N. Zhdanov. “Competences of the EU”, **Law of the European Union: a Textbook for Master Students**, Ed. P. N. Biriukov ve V. Tuliakov, VSU Publishing House, Voronej, 2016, ss. 50-56.

Can, Hacı. **Avrupa Birliği Sözleşme Hukuku**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

Carter, Barry E. "Economic Sanctions", **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, Ed. Rüdiger Wolfrum, Oxford University Press, 1. Baskı, Oxford, 2013, ss. 1-9.

Cengiz, Mahmut. **Türkiye’de Organize Suç Gerçeği ve Terörizmin Finansmanı**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015.

Coşkun, Sümeyra Altınır. **Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Akıllı Yaptırım Kararları ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015.

Crawford, Jeremy. “The Relationship Between Sanctions and Countermeasures”, **United Nations Sanctions and International Law**, Ed. Vera Gowlland-Debbas, Kluwer Law International, Lahey, 2001, 57-68.

Dadomo, Christian ve Noelle Quenivet. **European Union Law**, 3. Baskı, Hall and Stott Publishing, Saltford, 2020.

Eckes, Christina. “The Law and Practice of EU Sanctions”, **Research Handbook on CFSP/CSDP**, Ed. Steven Blockmans ve Panos Koutrakos, Edward Elgar Publishing, 2018, (AB Yaptırımları), ss. 206-230.

Eden, Paul. “United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson”, **Economic Sanctions and International Law**, Ed. Matthew Happold ve Paul Eden, Hart Publishing, Oxford, 2016, ss. 135-168.

Fairhurst, John. **Law of the European Union**, 11. Baskı, Pearson, Harlow, 2016.

Farrall, Jeremy Matam. **United Nations Sanctions and the Rule of Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Forwood, Genevra, Sara Nordin, Matthias Vangenechten, Fabienne Vermeeren. “EU Restrictive Measures”, **The Guide to Sanctions**, Ed. Rachel Barnes, Paul Feldberg, Nicholas Turner, Anna Bradshaw, David Mortlock, Anahita Thoms ve Rachel Alpert, Law Business Research, 2020, ss. 23-35.

Giumelli, Francesco. “Implementation of Sanctions European Union”, **Economic Sanctions in International Law and Practice**, Ed. Masahiko Asada, Routledge, New York, 2020, ss. 116-135.

Göçmen, İlke. **Avrupa Birliği Dış İlişkiler Hukuku: Ticari Boyut**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, (Dış Ticaret).

Göçmen, İlke. **Avrupa Birliği Hukukunun Temelleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, (AB Hukuku).

Göçmen, İlke ve Sanem Baykal. **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016.

Gödekli, Mehmet. **Terörizmin Finansmanı Suçu**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri**, 17. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, (Dersler).

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, Cilt: 1, 2. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2009, (İdare).

Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku**, Cilt: 1, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2017.

Hofmann, Herwig C. H. “General Principles of EU Law and EU Administrative Law”, **European Union Law**, Ed. Catherine Barnard ve Steve Peers, Oxford University Press, Oxford, 2020, ss. 212-242.

Kaczorowska-Ireland, Alina. **European Union Law**, 4. Baskı, Routledge, New York, 2016.

Kalabalık, Halil. **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt 1, 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

Karayiğit, Mustafa Tayyar. **Avrupa Birliği Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2018.

Kuru, Baki ve Burak Aydın. **İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, 2011.

Lenaerts, Koen, Ignace Maselis ve Kathleen Gutman. **EU Procedural Law**, 1. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Önüt, Lale Burcu. **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Devletlerde Uygulanması**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

Özbek, Veli Özer, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız. **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Özgenç, İzzet. **Suç Örgütleri**, 14. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022.

Özkan, Işıl. **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

Pekcanitez, Hakan Oğuz Atalay ve Muhammet Özkes. **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

Pekcanitez, Hakan, Oğuz Atalay ve Muhammet Özekes. **Medeni Usul Hukuku**, Cilt: 3, 15. Bası, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Ruys, Tom. “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, **Research Handbook on UN Sanctions and International Law**, Ed. Larissa van den Herik, Edward Elgar Publishing, 2016, ss. 1-27.

Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 10. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Şahin, Cumhuriyet ve Neslihan Öztürk. **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Cilt 1, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Tanrıver, Süha. **Medeni Usul Hukuku**, Cilt: 1, 3. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.

Tiedemann, Klaus. **Ekonomi Ceza Hukuku**, çev. Ayşe Nuhoglu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

Yenisey, Feridun ve Ayşe Nuhoglu. **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 9. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Zagel, Gudrun Monika. “Article 215 TFEU on Restrictive Measures”, **Smit & Herzog on the Law of the European Union**, Ed. Hans Smit, Peter Herzog, Christian Campbell ve Monika Gundrun Zagel, 2015, 1-51.

Tezler ve Makaleler

Agolli, Inela. “**The European Union Sanctions Policy and Implementation of Targeted Sanctions of the United Nations Security Council: Is the concept of targeted sanctions a phenomenon of one step forward two steps back?**”, Institut Européen De L’université De Genève Collection Euryopa, Cilt: 79, 2012, ss. 1-85.

Cani, Eralda Met-Hasani. “**Non-Contractual Administrative Responsibility as a Means to Better Redress Juridical and Physical Persons Interests and Better Address Public Interests: Reforms Needed to the Albanian Legislation and European Standards**”, Tirana University, 2011.

Chachko, Elena. “Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence”, **Yale Journal of International Law**, Cilt: 44, Sayı: 1, 2019, ss. 1-52.

Cremona, Marise. “EC Competence, ‘Smart Sanctions’ and the Kadi Case”, **Year Book of European Law**, Cilt: 28, Sayı: 1, 2009, ss. 559-592.

Davis, Lance Edwin ve Stanley Lewis Engerman. “History Lessons: Sanctions-Neither War nor Peace.”, **Journal of Economic Perspectives**, Cilt: 17, Sayı: 2, 2003, ss. 187-197.

Dupont, Pierre-Emmanuel. “Legality of Economic Sanctions under International Law and EU Law: The Case of Iran”, **Indian Journal of International Economic Law**, Sayı: 4, 2011, ss. 48-86.

Eckes, Christina. “EU Counter-Terrorist Sanctions Against Individuals: Problems and Perils”, **European Foreign Affairs Review**, Sayı: 17, 2012, (Anti Terörizm), ss. 113-132.

Elliott, Kimberly Ann. “Assessing UN sanctions after the Cold War: New and evolving standards of measurement”, **International Journal**, 2010, Cilt:65, Sayı: 1, ss. 85-97.

Emmenegger, Susan. “Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law,” **Arizona Journal of International and Comparative Law**, Sayı: 33, 2016, ss. 631-660.

Entin, Kirill ve Yulia Belous. “The Role of the Court of Justice of the European Union in the Development of the Common Foreign and Security Policy after the Treaty of

Lisbon”, **National Research University Higher School of Economics Research Paper**, Sayı: WP BRP 90/LAW/2019, 2019.

Gazzini, Tarcisio ve Esther Herlin Karnell. “Restrictive Measures Adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law”, **European Law Review**, Cilt: 36, 2011, ss. 798-817.

Ghazalana, Dominik Talebi. **Reviewing the European Blocking Statute – Treaty Obligations versus Extra-territoriality**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Universität Wien, 2019.

Göztepe, Ece. “Hukuk Devleti İlkesinin Ulusal ve Ulusüstü Boyutta Korunması ile İlgili Sorunlar ‘Yasin El Kadı Örneği’”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, Ed. Cem Eroğul, İlter Ertuğrul, Selin Esen, Fazıl Sağlam ve Murat Sevinç, Ankara Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Armağanlar Dizisi: 8, 2009, ss. 309-340.

Hitoshi, Nasu. “Chapter VII Powers and the Rule of Law: The Jurisdictional Limits”, **Australian Year Book of International Law**, Cilt: 26, 2007, 87-117.

Kaya, Cemil. “Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık/Egemenlik Hakkı Teorisine”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, 2016, ss. 637-663.

Kurt, Hayrettin. “Türk Hukukunda Mal varlığının İç Dondurulması”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 158, 2022, ss. 33-51.

Leppävirta, Liisa. “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessity of Secrecy?”, **European Papers**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2017, ss. 649-669.

Magrani, Eduardo, Nevin Alija ve Felipe Andrade. “‘Gold-plating’ in the Transposition of EU Law”, **e-Pública**, Cilt: 8, Sayı:2, 2021, ss. 45-68.

Martins, Patrícia Fragoso. “Restrictive Measures and The Fight Against Terrorism in The European Union: Recent Lessons From The Court of Justice of The EU”, **e-Pública**, Cilt:5, Sayı: 2, 2018, ss. 42-51.

Portela, Clara. “National Implementation of United Nations Sanctions”, **International Journal**, Cilt: 65, Sayı: 1, 2009, ss. 13-30.

Süer, Sefer Sançar. **Uluslararası Hukukta Terörizmin Finansmanının Önlenmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2008.

Thanou, Stella. “Individual Restrictive Measures and Actions for Damages Before the General Court of the European Union”, **Europäische Rechtsakademie Forum**, Sayı: 20, 2019, ss. 599-614.

Vallinde, Torbjorn. “The Judicialization of Politics- a World-Wide Phenomenon: Introduction”, **International Political Science Review**, 1994, Cilt: 15, Sayı: 2, ss. 91-99.

Verellen, Thomas. “in the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran)”, **European Papers**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 17-24.

Vestergaard, Jørn. “Restrictive Measures in The Fights Against Terrorism: The UN System and The European Courts”, **New Journal of European Criminal Law**, Cilt: 10, 2019, ss. 86-92.

Wessel, Ramses. “Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy”, **European Papers**, Cilt: 1, Sayı: 2 2016, ss. 439-468.

Whittle, Devon. “The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Measures Model to Chapter VII Action”, **European Journal of International Law**, Cilt: 26, Sayı: 3, 2015, ss. 671–698.

Zelyova, Nadia. “Restrictive Measures-Sanctions Compliance, Implementation and Judicial Review Challenges In The Common Foreign And Security Policy Of The European Union”, **Europäische Rechtsakademie Forum**, Cilt: 22, 2021, ss. 159-181.

İnternet Kaynakları

Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Kararnamesi, **Federal Register**, Sayı: 13846, Tarih: 07.08.2018, <https://home.treasury.gov/system/files/126/13846.pdf>, (05.08.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı, “**Revised Guidance On Entities Owned By Persons Whose Property And Interests In Property Are Blocked**”, 2014, https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf, (12.10.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “11. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 15.01.2015, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1501>, (09.10.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “486. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 22.12.2016, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/486>, (05.08.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “635. Soru”, **Sık Sorulan Sorular**, 05.11.2018, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/635>, (05.08.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, “**Interpretive Guidance and Statement of Licensing Policy on Internet Freedom in Iran**”, 2012, https://home.treasury.gov/system/files/126/internet_freedom.pdf, (04.12.2021).

Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisi, **“Ukraine/Russia Related Sanctions Program”**, 2016, https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_overview_of_sanctions.pdf, (06.08.2021).

Arms Control Association, “The Wassenaar Arrangement at a Glance”, **Bilgi Notu**, 2022, <https://www.armscontrol.org/factsheets/wassenaar>, (05.04.2022).

Avrupa Birliği Dış Politikalar Genel Müdürlüğü, **“Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses”**, 2020, (Dış Ticaret), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf), (24.08.2021).

Avrupa Birliği Konseyi, “Adoption and Review Procedure for EU Sanctions”, **Bilgi Notu**, 04.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>, (14.05.2022).

Avrupa Birliği Konseyi, **Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrictive Measures (Sanctions) In The Framework Of The EU Common Foreign And Security Policy 5664/18**, Brüksel, 2018, (Rehber), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>, (12.04.2021).

Avrupa Birliği Konseyi, “How and When the EU Adopts Sanctions”, **Bilgi Notu**, 04.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>, (14.05.2022).

Avrupa Birliği Konseyi, “Unanimity”, **Bilgi Notu**, 28.01.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>, (16.11.2021).

Avrupa Birliği Konseyi, “Qualified Majority”, **Bilgi Notu**, 13.10.2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, (15.11.2021).

Avrupa Birliği Konseyi, “Russia’s military aggression against Ukraine: EU imposes sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and adopts wide ranging individual and economic sanctions”, **Basın Bülteni**, 25.02.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russiasmilitary-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putinandforeign-ministerlavrovandadopts widerangingindividualandeconomicsanctions/>, (24.04.2022).

Avrupa Birliği Konseyi, “Russia’s military aggression against Ukraine: fourth EU package of sectoral and individual measures”, 15.03.2022, **Basın Bülteni**, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/russiasmilitary-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/>, (24.04.2022).

Avrupa Birliği Konseyi, “Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX)”, **Bilgi Notu**, 09.11.2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>, (15.12.2021).

Avrupa Komisyonu, “Communication From The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions On The EU Security Union Strategy”, **Bildirim**, 24.07.2020, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>, (20.03.2022).

Avrupa Komisyonu, “Preventing Money Laundering and Terrorist Financing Across the EU How Does It Work in Practice?”, **Bilgi Notu**, 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diagram_aml_2018.07_ok.pdf, (07.01.2022).

Avrupa Komisyonu, “Sanctions: Commission Further Expands Guidance on COVID-19-Related Humanitarian Aid in Sanctioned Environment”, **Basın Bülteni**, 16.11.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1608, (29.12.2021).

Birleşmiş Milletler, **Guidelines for Submission of Draft Proposals in the General Assembly**, 2017, s. 1, https://www.un.org/en/ga/71/PDF/Guidelines_submit_draft_proposals_Jan2017.pdf, (16.03.2022).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, “**Fact Sheet on the 2140 Yemen Sanctions Committee**”, Security Council Report, 2020, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/yemen-sanctionsfact-sheet.pdf>, (30.10.2021).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, “Focal Point for De-listing”, **Bilgi Notu**, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting>, (03.11.2021).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Komitesi, “**Guidelines of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 2140 (2014)**”, 2017, s. 4 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2140_guidelines_en.pdf, (21.10.2021).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, “Procedures for Delisting”, **Bilgi Notu**, https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/procedures-for-delisting, (03.11.2021).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, “Work and Mandate”, **Bilgi Notu**, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate>, (21.10.2021).

Bonn, Kristen E. **Terminating Security Council Sanctions**, International Peace Institute, New York, 2014, https://www.ipinst.org/wpcontent/uploads/publications/terminating_security_council_sanctions.pdf, (02.11.2021).

Burchett, Julia, Anne Weyembergh ve Georgia Theodorakakou. “Counterterrorism Policies, Measures and Tools in the EU”, **Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies**, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730581/IPOL_STU\(2022\)730581_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730581/IPOL_STU(2022)730581_EN.pdf), (16.03.2022).

Egmont Group of Financial Intelligence Units, “Financial Intelligence Units”, **Bilgi Notu**, <https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units>, (15.03.2022).

Egmont Group of Financial Intelligence Units, “What Is An FIU? The EGMONT Definition”, **Sunum**, 25.08.2011, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNC-AC/WorkingGroups/workinggroup2/2011August2526/Presentations/Boudewijn_Verhelst_Egmont_Group.pdf, (01.03.2022).

Elliot, Kimberly Ann, Gary Clyde Hufbauer ve Barbara Oegg. “Sanctions”, **The Library of Economics and Liberty**, <https://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>, (25.07.2021).

Financial Action Task Force, **Executive Summary- Mutual Evaluation Report Turkey**, 2019, <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-turkey-2019.html>, (24.03.2022).

Financial Action Task Force, “Recommendation 6: Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing”, **FATF 40 Recommendations**, <https://www.cfatf-gafic.org/documents/fatf-40r/372-fatf-recommendation-6-targeted-financial-sanctions-related-to-terrorism-and-terrorist-financing/>, (16.02.2022).

International Law Commission, **Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts UNGA Res. A/RES/56/83 Annex**, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf, (15.12.2021).

International Law Commission, **Draft Articles On The Responsibility Of International Organizations with Commentaries**, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf, (15.12.2021).

Jerving, Sara. “Humanitarians Warn against Adding al-Shabab to UN Sanctions List”, **Devex**, 16.08.2019, <https://www.devex.com/news/humanitarians-warn-against-adding-al-shabab-to-un-sanctions-list-95465>, (23.10.2021).

Landler, Mark. “Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned”, **New York Times**, 08.05.2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>, (30.03.2022).

Lester, Maya. “EU Adopts Humanitarian Exemption to Afghanistan Sanctions”, **European Sanctions**, 05.02.2022, <https://www.europeansanctions.com/2022/02/eu-adopts-humanitarian-exemption-to-afghanistan-sanctions/>, (06.05.2022).

Pilarski, Daniel. “US Sanctions 101”, **Watson Farley & Williams**, 16.09.2020, <https://www.wfw.com/articles/us-sanctions-101/>, (09.10.2021).

Raymond, Nate. “BNP Paribas Sentenced in \$8.9 Billion Accord Over Sanctions Violations”, **Reuters**, 01.05.2015, <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/idUSKBN0NM41K20150501>, (13.10.2021).

Russell, Martin. “EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument”, **European Parliamentary Research Service**, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/-RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/-RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf), (25.07.2021).

Scherrer, Amandine. **Fighting Tax Crimes – Cooperation Between Financial Intelligence Units**, Avrupa Parlamentosu Sekreterliği Parlamento Araştırma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Brüksel, 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/598603/EPRS_STU%282017%29598603_EN.pdf, (06.05.2022).

Security Council Report, **UN Sanctions**, Sayı: 3, 2013, www.securitycouncil-report.org, (12.03.2022).

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası, **Financial Intelligence Units: An Overview**, Uluslararası Para Fonu Yayın Hizmetleri, Washington D.C., 2004, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>, (12.03.2022).

