

RUSYA'NIN UKRAYNA'YA SALDIRISI, MONTRÖ SÖZLEŞMESİ VE TÜRKİYE'NİN TUTUMU

YÜCEL ACER

SETA | PERSPEKTİF

ŞUBAT 2022 · SAYI 333

- Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin getirdiği Boğazlardan geçiş rejiminin nitelikleri nelerdir?
 - Rusya ve Ukrayna arasında devam eden savaş esnasında savaş gemilerini Boğazlardan geçirmeleri hukuken mümkün müdür?
 - Ukrayna'ya yardıma gelebilecek başka devletlerin savaş gemilerinin Boğazlardan geçişine izin verilmeli midir?
- Türkiye'nin Montrö Boğazlar Sözleşmesi'ne ilişkin tutumu nasıl değerlendirilebilir?

Denizler ve özellikle de dar deniz geçitleri, deniz ulaşımının sağlanması ve denizlerden gelecek tehditlerin önlenmesinde kritik önem taşır. Akdeniz, Ege Denizi ve Karadeniz gibi birçok büyük ve güçlü devletin kesiştiği deniz alanları hem deniz ulaşımı hem de güvenlik merkezli faaliyetlerde dünyanın en yoğun ve önemli deniz alanlarını oluştururlar.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulu olduğu bu coğrafyanın merkezi öneminin bir unsurunu da sözcüğü deniz alanları ve geçitleri oluşturmaktadır. Nitekim tarihin önemli bir döneminde ön plana çıkan meselelerden birisi İstanbul ve Çanakkale boğazlarının oluşturduğu Türk Boğazları olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı'nın sonrasında yapılan 1923 Lozan Barış Konferansı sonucunda kabul edilen antlaşmalardan birisi de Lozan Boğazlar Sözleşmesi olmuş ancak bu sözleşme hem ulaşım hem de güvenlik bağlamında Türkiye Cumhuriyeti aleyhine hükümler içermiştir. Bu nedenle Lozan Boğazlar Sözleşmesi'nden sonra da Boğazlar meselesi Türkiye Cumhuriyeti'nin gündeminden düşmemiştir. Özellikle Türkiye'nin çabaları ve İkinci Dünya Savaşı

öncesi şartları içerisinde gerçekleştirilen Montrö Boğazlar Konferansı'nın sonunda 20 Temmuz 1936'da Montrö Boğazlar Sözleşmesi imzalanmıştır. Türkiye dahil dokuz devletin taraf olduğu sözleşme Çanakkale Boğazı, Marmara Denizi ve İstanbul Boğazı'nı (sözleşmede yer alan ifadeyle Karadeniz Boğazı) kapsayan bir hukuki rejim oluşturmaktadır.

Sadece bir "ulaşım-geçiş" sözleşmesi değil aynı zamanda "güvenlik" sözleşmesi niteliğine de sahip olan Montrö Boğazlar Sözleşmesi ve onun kurduğu rejim, içinde bulunduğumuz günlerde bir kez daha gündeme yerleşmiş durumdadır. Rusya'nın Ukrayna'ya 23 Şubat 2022'de başlattığı askeri saldırı halen devam etmekte ve İkinci Dünya Savaşı'ndan beri Avrupa'da yaşanan bu ilk geniş çaplı devletler arası savaş ortamında özellikle Rusya'nın savaş gemilerinin Türk Boğazlarından muhtemel geçişine izin verilip verilmeyeceği tartışılmaktadır. Bu önemli soruya eklenecek ikinci önemli soru ise Rusya'ya karşı muhtemel bir uluslararası askeri tedbir durumunda bu kapsamda gelecek savaş gemilerinin geçişine izin verilip verilmeyeceğidir.

YÜCEL ACER

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden Uluslararası İlişkiler lisans derecesi, Sheffield Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk mastır derecesi, Bristol Üniversitesi'nden (İngiltere) Uluslararası Hukuk doktora derecesi almıştır. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı'nda Milletlerarası Hukuk profesörüdür. Uzmanlık alanları uluslararası deniz hukuku, uluslararası silahlı çatışmalar hukuku ve uluslararası insan hakları hukukudur. Birçok bilimsel makalenin yanında İngiltere'de basılmış *The Aegean Maritime Disputes and International Law*, *Uluslararası Hukukta Saldırı Suçu, Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi*, *Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı ve Ege ve Doğu Akdeniz'de Sınırlandırma Sorunları* isimli kitapların da yazarıdır. ABD'de Hawaii Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora sonrası çalışmalar yapan Acer, Kara Harp Okulu, İzmir Ekonomi, Eskişehir Osmangazi ve Atılım üniversitelerinde dersler de vermiştir.



Kaynak: Bulent Gokcicek, "The Montreux Convention Regarding the Turkish Straits and Its Importance after the South Ossetia War", Semantic Scholar, 1 Mart 2009, <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Montreux-Convention-Regarding-the-Turkish-and-Gokcicek/de81a92a44e29867afcb13092d8756397713ff2>, (Erişim tarihi: 28 Şubat 2022).

MONTRÖ'NÜN GETİRDİĞİ REJİMİN GENEL HATLARI

Sözleşme hem Türkiye'nin yabancı savaş gemilerinden (sözleşme "askeri gemi" kavramı yerine "savaş gemisi" kavramını kullanıyor) kaynaklanabilecek güvenlik endişelerini hem de Karadeniz'e kıyısı olan diğer devletlerin güvenlik endişelerini azaltan bazı güvenceler getirmektedir.

Türkiye'nin Boğazlar bölgesinde güvenliğini sağlamaya dönük tedbirlerinin ilk grubu barış dönemini esas almaktadır. Barış zamanında Karadeniz'e kıyısı olsun olmasın bütün devletlerin deniz kuvvetlerinin –sivil olan veya olmayan– yakıt taşımak için özellikle yapılmış olan yardımcı gemiler dışında diğer bütün askeri gemileri, geçişten önce Türkiye'ye ön bildirimde bulunma yükümlülüğü altındadır (madde 9).

Karadeniz'e kıyısı olsun ya da olmasın Boğazlardan transit geçişte bulunabilecek bütün yabancı deniz

kuvvetlerinin en yüksek (tavan) toplam tonajı 15 bin tonu aşmayacaktır. Ayrıca bu tonaj sınırlandırması dışında Boğazlardan bir anda geçiş yapan gemilerin toplam sayısı dokuzdan fazla olamayacaktır (madde 14).

Yine barış döneminde Karadeniz'e kıyısı olan devletlere bazı nispi avantajlar da sağlanmıştır. Karadeniz'e kıyıdaş devletler belirtilen 15 bin tondan büyük bir tonajda bulunan savaş gemilerini tek başlarına ve en çok iki torpido eşliğinde olmak şartı ile Boğazlardan geçirebilirler (madde 11).

Sözleşme Türkiye için barış dönemi dışında savaş zamanında uygulanacak bazı güvenceler de getirmiştir. Bir savaş zamanında Türkiye savaşan değilse savaş gemileri şu ana kadar belirttiğimiz koşullara uyararak geçiş ve gidiş-geliş (ulaşım) özgürlüğünden yararlanacaktır. Bununla birlikte savaşan herhangi bir devletin savaş gemilerinin Boğazlardan geçmesi yasaklanmıştır (madde 19).

Türkiye kendisini yakın bir savaş tehlikesi karşısında görürse geçişleri dilediği gibi düzenleyebilecektir (madde 20, 21). Ancak Türkiye bu kararlarını taraf devletlere ve Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreterliğine (o dönem Milletler Cemiyeti genel sekreterine) bildirmek zorundadır. Ayrıca Türkiye'nin alacağı bu tedbirlerin devam ettirilebilmesi için taraf devletlerce ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK, o dönem Milletler Cemiyeti Konseyi) 2/3 çoğunlukla reddetmemesi gerekmektedir (madde 21).

Türkiye dahil Karadeniz'e kıyısı olan devletlerin bu bölgedeki güvenliklerinin sağlanmasına dönük olarak sözleşme Karadeniz kıyıdaşı olmayan devletlerin barış zamanında bu denizde bulundurabilecekleri toplam askeri gemi tonajını 30 bin ton olarak sınırlamış, bazı şartlarla ise bunun en fazla 45 bin ton olabileceğini öngörmüştür. Ayrıca kıyıdaş olmayan devletlerin savaş gemileri Karadeniz'de bulunmalarının amacı ne olursa olsun bu denizde yirmi bir günden çok kalamayacaktır (madde 18).

Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin 1. maddesi "geçiş ve gidiş geliş (ulaşım) özgürlüğü" (*liberté du passage-freedom of passage*) ilkesini temel ilke olarak kabul etmektedir. Ancak sivil deniz araçlarının geçişi konusunda da geçiş özgürlüğü mutlak bir özgürlük anlamına gelmemektedir. Sivil gemilerin geçişinin kısıtlanabileceği ya da tümünden durdurulabileceği durumlar arasında Türkiye'nin savaşta olması ya da Türkiye'nin kendisini pek yakın bir savaş tehlikesi karşısında sayması bulunmaktadır. Bu durumların bulunmadığı dönemlerde bütün devletlerin ticaret gemilerinin geçiş özgürlüğü devam etmektedir.

Sözleşme sivil uçakların Akdeniz (Ege) ile Karadeniz arasında geçişini sağlamak amacıyla Türk hükümetinin Boğazların yasak bölgeleri dışında bu geçişe ayrılmış hava yolları göstereceğini öngörmekle beraber (madde 23) askeri uçaklar için böyle bir özgürlük bulunmamaktadır.

RUSYA'NIN UKRAYNA'YA SALDIRISI VE MONTRÖ SÖZLEŞMESİ

Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin savaş dönemlerindeki hükümlerinin işletilmeye başlanması ve

özellikle de Türkiye'nin yetki ve sorumluluklarını kullanabilmesi için bir "savaş" durumunun mevcut olması gerekmektedir.

Uluslararası hukuk kurallarına göre bir savaş durumunun olduğunun kesin tespiti için resmi bir savaş beyanı gerekmemektedir. Silahlı güç kullanan devlet tarafından resmi bir savaş ilanı yapılmasa da "kapsamlı" bir silahlı güç kullanımı mevcut olduğunda savaş hukuku kurallarının uygulanmaya başlanması gerekmektedir.

Kaldı ki halen devam eden Rusya-Ukrayna Savaşı bağlamında Rusya bazı gerekçeler beyan ederek 24 Şubat 2022 sabahında Ukrayna'ya karşı "özel askeri operasyon" başlatıldığını resmen ilan etmiştir. Adı ne olursa olsun bu beyan başka bir devlete ve ülkesine karşı kapsamlı bir askeri/silahlı operasyonun başladığının resmi beyandır. Öte yandan Ukrayna, Rusya'nın kapsamlı bir askeri saldırı başlattığını ve kendilerinin de ülkelerini savunduklarını yani askeri operasyonlar yürüttüklerini beyan etmektedir. Bu somut durumlar iki devlet arasında bir savaş durumunun olduğunu göstermektedir. Öte yandan birçok devlet ve BM genel sekreteri dahil birçok uluslararası örgüt yetkililerinin açıklamaları Rusya'nın kapsamlı bir askeri saldırı başlattığını teyit etmektedir. Kaldı ki özellikle Rusya'nın askeri saldırıları kara, deniz ve hava kuvvetlerinin kapsamlı kullanımını içerdiğinden mevcut durumun bir savaş durumu olduğunu somut bir şekilde gösterdiği belirtilebilir.

İki Karadeniz ülkesi olan Ukrayna ve Rusya'nın bu savaş esnasında savaş gemilerini Boğazlardan geçirmeleri mümkün müdür? Türkiye bu geçişlere hukuken müsaade etmek zorunda mıdır?

Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin 19. maddesi "Savaş zamanında Türkiye muharip değil ise savaş gemileri 10-18. maddelerde belirtilenlerle aynı koşullar altında Boğazlardan tam geçiş ve seyrüsefer serbestliğinden yararlanacaklardır" hükmünü öngörmektedir. Ancak bununla birlikte "savaşan herhangi bir devletin savaş gemilerinin Boğazlardan geçmesi yasak" olacaktır. Görüldüğü gibi Türkiye hem Ukrayna'nın hem de Rusya'nın savaş gemilerini Boğazlardan geçirmeme yükümlülüğü altındadır. Ukrayna ya da Rus-

ya'ya destek olmak için savaş gemisi gönderen ülkeler savaşan ülke konumunda olacaklarından bu türden savaş gemilerine de izin verilmemesi gerekecektir. Bu durumlar sözleşme tarafından Türkiye için bir yükümlülük olarak öngörülmüştür. Ancak bu yasağın üç istisnası mevcuttur.

Birinci istisnaya göre söz konusu yasak Türkiye'nin veya BM'nin (o dönemde Milletler Cemiyeti'nin) diğer bütün üyelerinin BM Antlaşması'ndan (o dönem Milletler Cemiyeti Sözleşmesi'nden) doğan hak ve yükümlülüklerini ihlal etmelerine sebep olamayacaktır. Bu durumda BMGK, Ukrayna'ya yardım ya da Rusya'ya karşı tedbirler öngören bir karar aldığı anda Türkiye bu kararın gereğini yerine getirmek zorunda olduğundan Boğazlardan bu bağlamda geçmesi gereken savaş gemilerine izin vermek mecburiyetinde gözükmektedir.

Bu bağlamda tartışmalı olan bir durum ise bağlayıcı karar alma yetkisi olan BMGK yerine kararları tavsiye niteliğinde olan BM Genel Kurulu'nun karar alması halinde Türkiye'nin bu kararın gereğini yerine getirmek zorunda olup olmayacağıdır. Bu yönde bir Genel Kurul kararına dayanarak Ukrayna'ya yardım edecek savaş gemilerinin Boğazlardan geçmeyi talep etmeleri halinde Türkiye geçiş hukuken izin vermek zorunda olmasa da izin vermeyi tercih ettiğinde bunun yasal kabul edilmesi gerekeceği belirtilebilir. Zira bu tür bir kararın amacı uluslararası barışı yeniden tesis etmek olacaktır ve bu da meşru bir gerekçe kabul edilmelidir.

Savaşan devletlerin askeri gemilerinin geçiş yasağının kaldırılmasına yönelik ikinci istisna "saldırının mağduru" (*victim of aggression*) olan devlete yardım yükümlülüğünü öngören ve Milletler Cemiyeti (günümüzde BM) Antlaşması çerçevesinde yapılarak Türkiye'yi de bağlayan karşılıklı bir "yardım anlaşması" gereği olarak sağlanmaktadır. Buna göre geçen savaş gemileri bu yasağın dışında olacak, yani Boğazlardan serbest geçebilecektir. Üstelik bu geçişler daha önce belirtilen sayı ve tonaj kısıtlamalarına da dahil olmayacaktır.

Üçüncü istisnai durum ise Ukrayna ve Rusya'nın Karadeniz'deki kendi limanlarına dönmek için geçecek savaş gemilerine izin verme yükümlülüğünün yerine getirilmesidir. Zira 19. maddenin 4.

paragrafı "Karadeniz'e kıyıdaş olan ya da olmayan, savaşan devletlere ait olup da bağlama limanlarından ayrılmış bulunan savaş gemileri bu limanlara dönebilirler" hükmünü içermektedir. Bu durumda deniz aşırı askeri faaliyetleri yoğun olan özellikle Rusya'nın Akdeniz'de ya da başka deniz alanlarında bulunan savaş gemileri Karadeniz'deki bağlı buldukları limanlarına dönebilecektir. Ancak bağlı buldukları limanlar Karadeniz'deki limanları olmayan Rus savaş gemilerinin ise Karadeniz'e geçmesine izin verilmelidir. Zira sözleşmenin 19. maddesinin 4. paragrafı "bağlama limanları" ifadesini kullanarak esasen bu hakkın sadece konuşlandığı limana dönüş hakkını kapsadığını ifade etmektedir.

TÜRKİYE'NİN TUTUMU

Türk Boğazlarını oluşturan Çanakkale Boğazı, Marmara Denizi ve İstanbul Boğazı bir bütün olarak Türkiye ülkesi içerisinde yer alan ve Türkiye'nin ülkesel egemenliği altındaki deniz geçit alanlarıdır. Montrö Boğazlar Sözleşmesi, Türkiye'nin ülkesi içerisindeki bu deniz geçidinden yabancı gemilerin yani Türkiye'ye kayıtlı olmayan gemilerin hangi kurallara göre geçeceğini düzenlemekle sınırlıdır. Dolayısıyla söz konusu sözleşmenin uygulanışına dair yetki ve sorumluluk da bölge üzerinde egemenliğe sahip olan Türkiye'ye aittir.

Karadeniz'e kıyısı bulunan Rusya ve Ukrayna arasında devam eden bir silahlı çatışma durumunun mevcut olduğu açıktır. Yukarıda belirtildiği gibi Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin savaş durumlarında uygulanması gereken kurallarının işletilmeye başlanabilmesi için bir "savaş" durumunun mevcut olması gerekmektedir.

Egemen devlet olarak Türkiye'nin bu konudaki tespiti hukuken önem taşımaktadır. Çatışmaların başında Türkiye söz konusu çatışmaların savaş niteliği kazanıp kazanmadığının incelendiğini ifade etmiş ve akabinde de durumun bir "savaş durumu" olduğunu tespit ettiğini beyan etmiştir.

Savaş durumunun hukuken tespitine ilişkin yukarıda ifade edilen kriterler temelinde değerlendirildiğinde Türkiye'nin yaklaşımı hukuken yerinde gözü-

mektedir. Nitekim diğer ilgili ülkelerden aksi yönde bir beyan ya da itiraz da kaydedilmiş değildir.

Bu tespit üzerinde Türkiye, Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin ilgili maddesi olan 19. maddeyi işletmeye başladığını açıklamıştır. Türkiye bu temelde Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin ilgili hükmüne uygun olarak Boğazların bütün ülkelerin savaş gemilerine kapatıldığı yönünde bir beyanda bulunmamış ancak Ukrayna ve Rusya savaş gemilerinin Boğazlardan geçişinin yasaklandığını beyan etmiştir. Böylelikle Türkiye sözleşmenin açık hükmünü yerine getirmiş olmaktadır.

Öte yandan 19. maddede ifade edilen söz konusu yasağın istisnalarına dair Türkiye'nin tavrının da sözleşmenin ilgili hükümleri ile uyumlu olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye, Karadeniz limanlarına kayıtlı savaş gemilerinin kendi limanlarına dönmesine müsaade edileceğini ancak Karadeniz'deki limanlara kayıtlı olmayan savaş gemilerinin geçişine ise izin verilmeyeceğini beyan etmiştir. Bu bağlamda Rusya'nın

geçiş talep ettiği dört savaş gemisinden üçünün Karadeniz limanlarına kayıtlı olmadıkları gerekçesi ile geçmeyecekleri beyan edilmiş ve Moskova yönetimi de bu uygulamaya itiraz etmemiştir.

Ancak ilerleyen aşamalarda BMGK'nin yerine bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmayan BM Genel Kurulu'nun Rusya'ya karşı yaptırım kararları alması durumunda Türkiye'nin bu kararın gereğini yerine getirmek zorunda olup olmayacağı gündeme gelebilir. BM Genel Kurulu'nda bu yönde bir gelişme olmadığından Türkiye şu ana kadar bu konuda bir tavır ortaya koyma durumunda kalmamış ve koymamıştır.

Çatışmaların başından beri taraf olmadığı mevcut savaş şartlarında Türkiye, Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin hükümlerini olması gerektiği gibi yerine getirerek barışın tekrar tesis edilmesine katkı sunmaktadır. Zira belirtildiği üzere Montrö Boğazlar Sözleşmesi güvenlik risklerini azaltarak barışı korumaya katkı sağlamak gibi önemli bir misyona da sahiptir.

