

Ekonomik Hukuk Teorisi Işığında Güvenlik Konseyi Reformu

Doç.Dr. Galip Engin Şimşek

I. Teori

Genel sosyal refahı maksimize etmek ve kaynak israfını önlemek ekonomik hukuk teorisinin normatif amacı olup, hukuk bu amaca ulaşmada ana araçtır. Teori hukuki düzenlemeler ile mahkeme kararlarının genel sosyal refah üzerindeki etkilerini ve söz konusu düzenlemeler ve kararların bireysel tercihler açısından fayda veya maliyet oluşturarak kişilerin davranışlarını ne yönde etkilediğini bu perspektiften araştırır.¹ Bu açıdan söz konusu teori kaynakların toplam refahı arttıracak şekilde verimli paylaşılmasını sağlayacak norm ve uygulamaların tespiti ile bireysel davranışları söz konusu amaca hizmet edecek şekilde yönlendirecek destekleri arttıran ve engelleri azaltan hukuki yöntemlerin oluşturulması gibi sorunlar ile uğraşır.²

Toplam refahın arttırılması için kaynakların en etkin nasıl paylaşılması gerektiği ölçülürken dikkate alınan iki kriter vardır.³ Pareto etkinliği kriteri topluluk içindeki başka bir bireyin refahını kötüleştirmeden bir bireyi daha iyi bir duruma getirmenin olanaksız olduğu kaynak dağılımı durumudur. Kaldor-Hicks etkinliği kriteri ise toplum içindeki bazı bireylerin refahı azalsa bile ortaya çıkan toplam faydanın, refahı azalan bireylere denkleştirme yapıldıktan sonra, toplam kayıplardan daha fazla olmasını sağlayan kaynak dağılımı durumudur. Toplam faydaya yönelik kaynak dağılımında etkinlik açısından dikkat edilen bir husus işlem maliyetleridir. İşlem maliyetleri bireylerin kendileri açısından en rasyonel tercihi bulabilmeleri için harcamak zorunda oldukları zaman, buldukları tercihi elde etmek üzere yapmaları gereken sözleşmenin maliyeti ve yapılan sözleşmeye karşı tarafın uymasını sağlayan hukuki güvenceler için ödeyeceği bedelin toplamıdır.⁴ Kaynakların etkin dağılımında hesaba katılması gereken ve dışsallık adı verilen bir diğer husus ise bireylerin tercihleri doğrultusunda verecekleri kararların üçüncü kişiler üzerinde oluşturdukları etkilerdir.⁵ Söz

1

SANLI, Kerem Cem, Hukuk ve Ekonomi Öğretisi ve Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi, İstanbul, 2006, s. 15-6.

2

ÖZKAN, Sezai Çınar, "Hukukun Ekonomik Analizi ve Nesnellik", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 2013, s. 10.

3

MÜLLER, Felix, "Hukukun Ekonomik Teorisi", çev., Ahmet Güneş, Küresel Bakış, Yıl 1, C.1, S.3, 2011, s. 6-7.

4

POSNER, E.A. and SYKES, A.O., Economic Foundations of International Law, The Belknap Press of Harvard University, 2013, s. 13.

5

POSNER, s. 14

[Buraya yazın]

konusu etkiler olumlu veya olumsuz olabileceğinden, kaynakların etkin dağılımı açısından olumsuz etkilerin üçüncü taraflar üzerinde yaratacağı maliyeti ilgili kararı alanların üstlenmesini sağlayan düzenlemeler yapılması gereklidir. Söz konusu iki hususu dikkate alarak oluşturulmuş Coase teorisi, işlem maliyetlerinin düşük olduğu ortamlarda olumsuz dışsallıkları gidermeye yönelik pazarlıkların Pareto etkinliğine yakın çözümler sağlayabileceğini öngörmektedir.

Uluslararası hukuk kendi çıkarını maksimize etmek amacıyla hareket eden devletlerin ortak sosyal faydayı arttıracak şekilde davranmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Rasyonel bireylerin fayda maksimizasyonu sağlama koşullarını ele alan oyun teorisi açısından bakıldığında uluslararası toplumda devletlerin hem işlem maliyetlerini hem de olumsuz dışsallıkları azaltarak ortak sosyal faydayı maksimize edecek rasyonel pozisyona geçmelerine imkan sağlayan işbirliğine temel oluşturacak hukuki normlar üzerinde anlaşmaları gerekir.⁶ Bu açıdan uluslararası alanda ortak fayda belirlenirken yalnızca belli sayıda güç odağının menfaatleri ele alınmamalı, bu yönde alınacak kararların diğer devletler (egemen eşitlik), toplumlar (self-determinasyon) ve kişiler (insan hakları ve yatırımlar) için yaratacağı olumsuz dışsallıklar da dikkate alınmalıdır. Devletlerin uluslararası örgütlere üye olması da esasen ortak faydaya yönelik uluslararası işbirliği süreçlerini, işlem maliyetlerini (zaman kazanma, bilgi ve kapasite birikimi, uzmanlaşmış bürokrasi vb.) azaltan söz konusu kurumsal yapılar vasıtasıyla yönetmeyi ve kendileri aleyhine olumsuz dışsallıklar yaratabilecek kararlar üzerinde söz sahibi olmayı amaçlamaktadır.⁷ Ancak bu tür örgütsel yapılar aynı zamanda devletlerin egemenliklerinden belli ölçüde taviz vermelerini de gerektirdiğinden devletler üyeliğin getireceği maliyetleri de dikkate almaktadırlar.

II. Güvenlik Konseyi reform çalışmaları

II. Dünya Savaşı ertesinde Şartı hazırlayanların savaşın galiplerinin kazanımlarını ileriye dönük garantiye almaya ve müstakbel rakiplerinin önünü kesmeye (giriş engelleri) yönelik daimi üyelik ve veto yetkisine karşı Güvenlik Konseyi (GK) reformu çağrılarında yol açmıştır. Bu çağrılar veto yetkisinin kaldırılması veya GK'nin daha temsili, etkin ve şeffaf hale getirilmesi şeklinde ifade edilmiştir.⁸ Bu çağrılarının yapılmasında soğuk savaş sonrasında GK'nin barış ve güvenlikle ilgili aldığı kararların sayısındaki artış da etkili olmuştur.⁹

6

POSNER, s. 17-20.

7

POSNER, s. 21-4.

8

2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, s. 32. Örgüt içinde Afrika ve Asya'nın toplam üyeler içindeki oranı yüzde 55 iken, Konsey içindeki üye sayısı altıdır. Daimi üyeler GSYH açısından dünya toplamının yüzde 40'ını nüfus açısından yüzde 25'ini temsil etmektedir. Örgütün işleyişine verilen destek açısından daimi üyelerin bütçeye katkısı toplam yüzde 40 seviyesinde olup, barış koruma misyonlarına en çok asker gönderen devletler ise Hindistan, Pakistan, Bangladeş ve Etiyopya'dır.

9

Konseyn yapısının demokratik ve hesap verebilir hale getirilmesi ve burada alınan kararların etkinliğinin artırılması BM Şartı'nın bu konuyla ilgili düzenlemelerine yönelik reform çalışmalarının başlamasına neden olmuştur.¹⁰ Bu konuyu ilk ele alan Razali planında Konseye coğrafi dengeler gözetilerek seçilecek beş yeni daimi üye ile dört yeni geçici üye eklenmesi suretiyle demokratik temsilin sağlanması amaçlanmıştır.¹¹ Planda yeni daimi üyelere veto hakkı verilmemiş ve mevcut daimi üyelerin veto hakkı yalnızca VII. Bölüm yetkileri ile sınırlı tutulmuştur. 2003 yılında kurulmuş olan Yüksek seviyeli reform panelinin A modeli toplam altı adet veto hakkı olmayan yeni daimi üye ile coğrafi bölgeler dikkate alınarak üç yeni geçici üye seçilmesini öngörmektedir.¹² Toplamda Afrika için 2 daimi 4 geçici, Asya Pasifik için 3 daimi 3 geçici, Avrupa için 4 daimi 2 geçici, Amerika için 2 daimi 4 geçici üye mevcut olacaktır. Mevcut daimi üyelerin veto hakkı soykırım ve geniş ölçekli insan hakları durumunda kullanılamayacaktır. Panelin B modeli daimi üye sayısını arttırmadan coğrafi bölgeler ve BM bütçesine yapılan katkılar dikkate alınarak 8 adet dört (artı dört) yıllığına seçilecek geçici üye ile mevcut iki yıllığına seçilen geçici üyelere 1 geçici üye daha eklenmesini öngörmektedir.¹³ Bu modellerin yanı sıra farklı devlet grupları tarafından önerilen ve bölgesel temsili ya da Örgüt'ün barış koruma operasyonlarına ve finansal harcamalarına devletlerin katılımlarını dikkate alarak yeni daimi ve geçici üye seçimlerini öngören planlar mevcuttur.¹⁴ Son olarak aralarında Türkiye'nin de yer aldığı Mutabakat İçin Birleşme planı ise beş daimi üyenin yanında, nüfus oranları ve coğrafya dikkate alınarak her yıl yenilenen seçimlerle seçilecek 20 geçici üyeli bir Konsey öngörmektedir.¹⁵

III. Teori ışığında Konsey'in yapısının analizi

BM Şartı devletlerin ülkesel egemenliği ve politik bağımsızlığına aykırı kuvvet kullanılmasını açıkça yasaklamakta ancak kuvvet kullanımının BM amaçlarına uygun olduğu iki istisnai durumu da açıkça kabul etmektedir: silahlı saldırıya karşı bireysel veya ortak meşru müdafaa hali veya barışın tehdidi, bozulması hallerinde ya da saldırı eylemine karşı ortak müdahalede

1946-1990 arasında toplam 22 adet Bölüm VII kararı varken, 1990-2017 arasında bu sayı 700'ü geçmiştir.

10

BM Şartı'nın 108. Maddesi uyarınca Şart'ta yapılacak değişikliklerin Genel Kurul üyelerinin üçte ikisi tarafından kabul edilmesi ve Güvenlik Konseyi'nin daimi üyeleri dahil BM üyelerinin üçte ikisi tarafından onaylanması gerekmektedir.

11

ÖĞÜT, Selman, BM Güvenlik Konseyi'nin Yeniden Yapılandırılması, XII Levha, s. 200

12

ÖĞÜT, s. 221

13

ÖĞÜT, s. 223

14

ÖĞÜT, s. 234

15

ÖĞÜT, s. 243

bulunulması. Ekonomik teorinin terminolojisi ile ifade edersek mülkiyet hakkını (egemenlik) korumaya yönelik meşru müdafı istisnası ve kamusal mal (barış ve güvenlik) üretimine yönelik müdahale istisnası. Bu açıdan Güvenlik Konseyi alacağı kararlarla devletlerin barış ve güvenlik ortak faydasına uygun hareket etmelerini çözüm mekanizmaları sunarak teşvik etmeyi ve bu faydaya aykırı hareket edenlere yaptırım uygulayarak maliyet yüklemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede Konsey karar verme yetkisini az sayıda devlete devrederek pazarlıklardaki aksama risklerini yani işlem maliyetlerini azaltıcı bir kurumsal çözüm sunmaktadır. Sonuçta Konsey'in aldığı kararlar sonucunda genellikle devletlerin bazıları diğerlerinden daha fazla olsa da çoğunluğunun yararlandığı bir kamusal mal olan barış ve güvenlik üretilmektedir. Kamusal mal modellerine göre bu gibi durumlarda fakir devletler zengin devletlerin vermiş olduğu askeri ve ekonomik katkılardan bedava yararlanmaktadır.¹⁶ Ancak zengin devletler hangi durumlara müdahalede bulunacaklarına karar verirken söz konusu dışsal etkileri dikkate almadıklarından seçici davranmakta ve bu durum alınan kararın kamusal yarara mı yoksa bazı devletlerin veya hükümetlerin ihtiyaçlarına mı yönelik olduğuna ilişkin bir sorunu ortaya çıkartmaktadır.

Aslında kurumsal yerindelik açısından en iyisi hangi hallerde güç kullanımının uygun olduğu kararının mahkeme gibi bağımsız bir kuruma devredilmesi,¹⁷ kamusal bir mal olan barış ve güvenliğin tesisinin icrasına yönelik sürecin ise çoğunlukla karar alabilen politik bir kurum olan Konsey'e bırakılmasıdır. Ancak böyle bir kurumsal çözüm barış ve güvenliğin tesisine ilişkin kararların icra edilmesinde karşılaşılan problemler dikkate alındığında ortadan kalkmaktadır, zira GK'nin kurumsal işleyişi devletlerin tek taraflı olarak hareket etmesini engelleyememekte ve bazen de devletlerin tek taraflı hareket etmesi barış ve güvenlikle ilgili bir sorunun çözümü için tek çıkar yol olabilmektedir. Dolayısıyla söz konusu kurumsal yapı dışı hareket imkanının mevcudiyeti ve Konsey'deki devletlerin asimetric pazarlık kapasitelerine bağlı kurumsal yapı dışı gayri resmi karar alma pratikleri kurumsal reform çabalarının neden gerçekleşemediğini açıklamada dikkate alınmalıdır.¹⁸

Devletler bu Örgüte üye olurken ve GK'ye kendi adlarına hareket etme yetkisi tanırken egemenliklerinden taviz verseler de bu tavizin maliyetinin dışarda kalmaya kıyasla daha az

16

Konsey bu tür bedava dışsal yararlar problemlerini azaltmak için barış gücünden daha fazla fayda sağlayacak olanların gücün masraflarına katkı payını daha yüksek tutabilmektedir.

17

Nitekim bu organın aldığı kararların BMAD gibi bir yargı organı tarafından denetiminin hukukun üstünlüğü ilkesi adına gerekli olduğu ve Konsey'in barışı koruma operasyonlarının işleyişinin normatif temellere oturtulması da uzun zamandır tartışılan bir husustur, HURD, I., "The UN Security Council and the International Rule of Law", Chinese Journal of International Politics, 2014, s. 12-5.

18

Yeni kurumsalcılık teorisine göre karar alıcı aktörlerin davranışlarına izin veren veya bunları sınırlandıran kural ve usullerden oluşan resmi kurumsal yapıların yanında, bunları tamamlayıcı veya ikame edici nitelikte bu aktörlere söz konusu resmi yapıların dışında bireysel menfaatler doğrultusunda hareket etme imkanı veren ve yaptırım gücünü tarafların pazarlık gücü ve mutabakatından alan yazılı olmayan kural ve usullere dayalı gayri resmi kurumsal yapılar mevcuttur. Güvenlik Konseyi'nde gayri resmi uygulama örnekleri için bkz.

BACCARINI, M.P.O., "Informal Reform of the United Nations Security Council", Contexto Internacional, 2018 Vol. 40(1).

[Buraya yazın]

olduğunu ve içerde olmakla elde edecekleri faydanın söz konusu maliyeti telafi edeceğini değerlendirmektedirler. Konseyin reformu açısından sıfır kazanımlı dengelere dayalı soğuk savaş sonrası değişen şartlar açısından devletler mevcut yapıya uymanın maliyetinin elde ettikleri faydayı aştığını düşünmeleri halinde bu tercihlerini değiştirmeleri mümkündür. Bu açıdan yeni oluşacak kompozisyonun bu organın ortak faydanın artırılması açısından (Pareto veya Kaldor-Hicks kriteri açısından) etkinliğine hangi yönlerden katkı sunacağı önem taşıyacaktır. Ancak Konsey'in mevcut kurumsal tasarımının haiz olduğu hiyerarşik yetki ilişkilerinin rasyonalist sözleşme teorisi ışığında nasıl değişmesi gerektiği sorusunun cevabı tarafların uzun vadeli bir sözleşme yaparken sözleşmenin uygulanacağı gelecekteki bütün durumları ve ilerde hangi etkinlik düzeyinde olacaklarını önceden öngörememeleri nedeniyle zordur. Kuvvet kullanma bağlamında devletlerin gelecekteki kuvvet kullanma durumlarının tarafların hangilerinin ne tür amaçlarına hizmet edeceğini ve kuvvet kullanma sonucunda ortaya çıkacak ortak faydadan kimlerin ne oranda yararlanacağını önceden tahmin etmeleri mümkün değildir.

Sözleşme teorisi açısından kurumsal tasarıma ilişkin diğer bir önemli soru hangi karar alma kuralının optimum kamusal mal seviyesini sağlayacağı sorusudur. Bu konuda genel görüş belli bir (nitelikli) çoğunluk kuralının *ex ante* etkin olduğu yönündedir.¹⁹ Dolayısıyla hangi meselelerin ortaya çıkacağını önceden öngörülemediği durumlarda, tarafların veto hakkı üzerinde ısrar etmemeleri gerekir. Zira genel şartlar altında bir tarafın kendisinin tercih etmeyeceği bir kamusal mala ara sıra katkıda bulunması onun her bir tarafa veto hakkının tanınması nedeniyle ortaya çıkacak kamusal mal eksikliğine katlanmasına kıyasla daha iyi bir durumdur. Dolayısıyla karar alma sürecinin veto yetkisini içermeyen (nitelikli) çoğunlukla karar alan bir kuruma devredilmesi tarafların ilerde bu değiş tokuşu gerçekleştirmelerine imkan verecektir. Ancak çoğunluk kuralının sağlayacağı söz konusu etkinlik bu şekilde alınacak olan kararların icra edilemediği hallerde ortadan kalkmaktadır. Zira alınan kararların icra edilebilirliğinin olmadığı, yani bazı devletlerin kendi işlerine gelmeyen kararları uygulamaktan kaçınabildiği hallerde belirsizlik sorunu çözülememiş olacaktır. Bu tür davranışların ortaya çıkabileceği beklentisi ise diğer devletlerin işbirliğinin uzun vadede sağlayacağı fayda ümidine dayalı bir kurumsal yapıya katkı sunma istekliliğini azaltacaktır.

IV. Sonuç

Sonuç olarak GK'nin mevcut karar alma kurallarının kamusal malları üreten bir kurum açısından açıkça etkin olmayan sonuçlara yol açmakta olduğu açıktır. Örnek olarak veto hakkına haiz devletler alınacak kararın yaratacağı faydanın aralarında paylaşımı açısından anlayamadıkları hallerde mevcut statükodan yana tavır alabilmekte veya basit bir takım politik gerekçelerle bazı barış gücü misyonlarının oluşturulmasına yönelik kararları engelleyebilmektedirler. Buna karşın daimi üye olmayan ancak ekonomik gücü olan Japonya ve Almanya gibi devletler ise kamusal malların üretilmesinde kendilerinden beklenen

sorumluluğu üstlenmede isteksiz kalabilmektedir. Dolayısıyla reform çalışmaları çerçevesinde önerilen Konsey'in ekonomik g ve nüfus bakımından temsili niteliğini arttırıcı yeni üyelerin kabulünün alınan kararların daha etkin bir şekilde icra edilmesini sağlayacağı söylenebilir. Zira bu sayede eskisine göre daha fazla sayıda devletin söz sahibi olacağı bir yapı tarafından alınacak kararlardan olumsuz etkilenenlerin oranının ortaya çıkacak olan ortak faydadan yararlananlara kıyasla daha az olacağı ve bedava dışsal yararlardan faydalananların oranının da sayısal olarak azalacağı (Kaldor-Hicks kriterine uygun) bir etkinlik seviyesine ulaşılmış olacaktır. Bunun yanı sıra barış ve güvenlik ortak faydasının üretilmesine katkı verme kapasitesi bulunan diğer bazı güçlü devletlerin veto yetkisi tanınarak eklenmesi önerisinin de mevcut veto yetkisine haiz devletlerin kurumsal yapı dışında bu tür devletlerden müttefikler bularak hareket etme kabiliyetlerini azaltabileceği iddia edilebilir. Zira veto yetkisine kavuşan güçlü yeni devletlerin elde etmeye çalıştıkları avantajları kurumsal yapı içinde elde etmeleri kolaylaşacağından mevcut veto yetkisine sahip devletlerle kurumsal yapı dışı müttefiklik ilişkilerine girmelerine gerek kalmayacaktır. Bu durum mevcut veto yetkisine haiz devletlerin kurumsal yapı dışı hareket etme maliyetlerini arttıracaağından bu devletleri kurumsal yapı içinde çözüm üretmeye teşvik edecektir.