

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nde Reform Tartışmaları

Teslim: 11 Aralık 2017
Onay: 14 Mayıs 2018

İlyas KUTLU*

Öz

Birleşmiş Milletler, üye sayısı bağlamında ele alındığında neredeyse tüm egemen devletlerin içerisinde yer aldığı en geniş katılımlı, tek ve ayrıcalıklı bir örgüttür. Birleşmiş Milletler'de tüm üyelerin temsil edildiği Genel Kurul kararlarının bağlayıcılığı bulunmazken, hızlı ve etkin kararlar alabilmek maksadı hedef gösterilerek, örgüt üyelerinin bir kısmı tarafından temsil edilen Güvenlik Konseyi'nin aldığı kararlar ise tüm örgüt üyelerini bağlayıcıdır. Güvenlik Konseyi'nin adaletsiz ve şeffaf olmayan bu yapısının BM'nin kuruluşundan günümüze sorgulanmaktadır. Bu makale "Güvenlik Konseyi yapısında bir reformuna niçin ihtiyaç vardır? BM'nin geleceği için reform önerileri nelerdir? Türkiye BM reform çalışmalarında hangi konumda bulunacaktır?" sorularının cevaplarını aramaktadır. Birleşmiş Milletler dışında alternatif bir organizasyon veya yapılanmanın yakın zamanda mümkün olmadığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle BM sisteminde krize neden olan organların yapısının yeni bir irade ortaya koyarak yeniden ele alınmasının zorunluluğu açıktır.

Anahtar Kelimeler: *Birleşmiş Milletler, Güvenlik Konseyi, Reform, Veto*

* Kocaeli Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

Reform Debates in the UN Security Council

İlyas KUTLU*

Abstract

The United Nations is the single largest and most privileged organization of all the sovereign states. The resolutions of the General Assembly, in which all members are represented in the United Nations, are not binding. However, the decisions taken by the Security Council represented by some of the members of the organization are binding on all members of the organization with the aim of making quick and effective decisions. This unjust and non-transparent structure of the Security Council is questioned from the past to present. This article seeks answers to the questions of why the reform of the Security Council is needed, why the UN is proposing reform for the future, and how Turkey will support United Nations reform effort. It is observed that an alternative organization or structure outside the United Nations is not possible in the near future. Therefore, it is clear that the structure of the organs causing the crime in the UN system must be reconsidered with a new order for a better world.

Keywords: *United Nations, Security Council, Reform, Veto*

* Kocaeli Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

GİRİŞ

Devletler ve halklar, Birinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı sonuçları ile yüz yüze gelmiş ve genel savaşın bir daha yaşanmaması amacıyla Milletler Cemiyeti oluşturulmuştur. Kurucu devletler, dünya barışını ilgilendiren her konuda Milletler Cemiyeti'ni yetkili kılarak,¹ ulusların barışını etkin bir şekilde korumaya özgü önlemler almakla yükümlü olduğunu ifade etmiştir.² Fakat Milletler Cemiyeti'nin getirdiği idealizm sürdürülebilir olmamış, Cemiyetin temsil ve yaptırım kabiliyetinin düşük olması, barışın korumasındaki yetersizliği gibi nedenlerle, 53 milyon insanın ölümüne yol açan İkinci Dünya Savaşı yaşanmıştır. İkinci bir genel savaşın engellenememesi Milletler Cemiyeti'nin dünya barışını koruma amacıyla başarıya ulaşamadığının göstergesi olmuştur.³

Birleşmiş Milletler (BM) ise Milletler Cemiyeti tecrübesinden alınan derslerle 1945 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın büyük yıkımı sonrasında uluslararası barış ve güvenliğin tesisi için Milletler Cemiyeti ile karşılaştırıldığında çok daha geniş bir zeminde tesis edilmiştir.

Temel ülküsü; uluslararası barış ve güvenliği korumak olan BM, barışı tehdit eden eylemleri bastırmak üzere etkin ortak önlemler almakta ve barışın bozulmasına yol açabilecek nitelikteki uluslararası uyuşmazlıkların adalet ve uluslararası hukuk ilkelerine uygun bir şekilde barışçıl yollarla çözümleyebilmek için de mücadele etmektedir. Örgüt aynı zamanda; dünyadaki ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel, eğitim, sağlık gibi insan yaşamını etkileyen birçok başlığı da faaliyet alanına dahil ederek daha kapsamlı bir yapı olarak dizayn edilmiştir.⁴

BM, uluslararası sistemdeki merkezi otorite eksikliğinin kısmi bir istisnası olup, evrensel bir uluslararası örgüt olma özelliğini sürdürmektedir. Fakat organları ve uzmanlık kuruluşlarının biri hariç kendiliğinden hareket ederek bağlayıcı kararlar alabilme kabiliyetine sahip değildir.⁵ Örgütün bağlayıcı karar alma yetkisinin tek istisnası ise uluslararası barış ve güvenliği sağlamakla yükümlü olan BM Güvenlik Konseyi'dir. Konsey, örgüt üyesi olsun veya olmasın bütün devletlerin uymak zorunda olduğu bağlayıcı kararlar alabilme yetkisine sahiptir.⁶ Güvenlik Konseyi kuruluşu itibarıyla tüm üyelerin içerisinde yer almadığı fakat aldığı kararlara uyma zorunluluğu bulunan BM sistemi-

1 Bkz. Milletler Cemiyeti Misakı, Madde 3.

2 Bkz. Milletler Cemiyeti Misakı, Madde 11.

3 Abdullah Kıran, "Milletler Cemiyeti ve Önlemeyen Savaş," *Girne Amerikan Üniversitesi Journal of Applied Sciences*, 3(6) (2008): 34.

4 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 1.

5 Cenap Çakmak, "Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi: Eleştirildiği Kadar Vazgeçilemeyen Bir Aktör", *Birleşmiş Milletler: BM Sistemi ve Reformu içinde*, Ed., Nejat Doğan, Cenap Çakmak, Halil Kürşad Aslan (Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınevi, 2014): 35.

6 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 2/6.

nin en etkin organıdır.⁷ Konseyin bağlayıcılık yetkisi, BM üyesi tüm devletler namına karar alabilme yetkisinin verildiği Birleşmiş Milletler Antlaşmasına dayanmaktadır.⁸

BM sistemi, kuruluşundan günümüze yaptıkları ve yapamadıklarıyla sıkça kendinden söz ettirmektedir. Bu tartışmaların bir kısmı BM Antlaşmasından kaynaklı iken diğer bir kısmı ise fiilen yaptıkları ve yapamadıkları ile ilintilidir. Genel Kurul ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in (ECOSOC) Antlaşmadan kaynaklı yetki sorunu, Vesayet Konseyi'nin uygulama alanının kalmaması, Genel Sekreterin Antlaşmada öngörülmemesi,⁹ Güvenlik Konseyi'nin Antlaşmada ve uygulamada çok önemli bir yerde olmasına rağmen değişen uluslararası sistemin güç dengesini yansıtmadığı gibi birçok sorunun çözümü için reform konusu sıkça gündeme gelmektedir.¹⁰

BM Antlaşmasında bir değişiklik yapılacaksa Güvenlik Konseyi daimi üyelerinin tümünü kapsamak üzere BM üyelerinin üçte ikisi tarafından her birinin anayasa kuralları gereğince onaylandığında geçerlilik kazanacağı kuralı gereği daimi üyelerin bunu kabul etmesi gerekmektedir.¹¹ Konseyin 5 daimi üyesince, mevcut ayrıcalıklı yapılarından vazgeçmeleri veya bu ayrıcalıklı konumu yeni üyeler ile paylaşmalarını gerektirecek reform konularına daima mesafeli durmaktadırlar. Konseyin 5 daimi ve 10 geçici olmak üzere 15 üyeli yapısının adaletli temsil ilkesini karşılamadığı ve uluslararası sistemin dinamik dengelerini yansıtmamasına rağmen Konsey, çalışma yöntemleri ve şeffaf olmayan yapısıyla faal olarak çalışmalarına devam etmektedir. Konsey'in daimi üyelerine tanınan veto yetkisinin, kararların alınmasına engel olarak sorunları çözümsüz bıraktığı örnekler sıklıkla yaşanmaktadır. Konsey'in yapısını uluslararası sistemin ihtiyaçlarını karşılayabilecek dinamik bir yapıya dönüştürmek için neler yapılabilir?

BM sisteminde gerçekleştirilmesi planlanan küçük veya büyük ölçekli her bir değişiklik için Güvenlik Konseyi'nin onayı şarttır. Veto yetkisi ile birlikte ele alındığında Güvenlik Konseyi'nin Birleşmiş Milletler sisteminin merkezinde olduğu gözlemlenmektedir. Bu çalışma, BM Sisteminin yeniden şekillendirilmesinde etkili organ olan Güvenlik Konseyinin reformu mümkün olup olmadığı sorusuna cevap aramaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde BM'nin kuruluşundan kısaca bahsettikten sonra Güvenlik Konseyinin rolü ve fonksiyonunu belirleyen yetkiler incelenmiştir. İkinci bölümde BM Güvenlik Konseyi bünyesinde reforma neden ihtiyaç duyulduğu analiz edilmiştir. Üçüncü

7 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 25.

8 Rona Aybay, *Uluslararası Yargı* (İstanbul: Alfa Yayınları, 2013): 26.

9 Funda Keskin Ata, "Türkiye ve Birleşmiş Milletler", *Birleşmiş Milletler: BM Sistemi ve Reformu içinde*, Ed., Nejat Doğan, Cenap Çakmak, Halil Kürşad Aslan (Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınevi, 2014), 282.

10 Dimitris Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform* (London: Routledge, 2005): 7.

11 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 109/2.

bölümde ise Konsey karar alma süreçleri ve karar alınmasının önündeki en önemli engel olan veto yetkisinin kapsam ve sınırları ele alınmıştır. Son bölümde Güvenlik Konseyinin kuruluşun günümüze yaşadığı değişim ele alınmış, ardından ses getiren reform önerilerine değinilmiştir. Son bölümde ayrıca Türkiye'nin BM çerçevesindeki faaliyetlerine değinilmiş ve Türkiye'nin BM reformu konusundaki tutumu incelenmiştir.

1. BM Güvenlik Konseyi'nin Rolü ve Fonksiyonu

Şubat 1945'te toplanan Yalta Konferansı savaş sonrası dünya dengelerini şekillendiren konferans olmuştur. Daha önce fikri hazırlığı ve altyapısı oluşturulan BM Örgütü'ne ait tüm fikir ayrılıkları giderilerek, örgütün nasıl çalışacağı karara bağlanmıştır. Kuruluşunda ve ilerleyen yıllarda en çok tartışılacak olan Güvenlik Konseyi daimi üyelerinin veto hakkı ABD, İngiltere, Fransa, Sovyetler Birliği ve Çin olmak üzere beş büyük devlete verilmiştir.¹²

San Francisco'da 25 Nisan 1945 tarihinde toplanan 51 ülkenin temsilcileri, Almanya ve Japonya'ya savaş ilan etmiş ve 111 maddeden oluşan BM Antlaşmasına (*Charter of the United Nations*) son şeklini vermişlerdir. 24 Ekim 1945 tarihinde ise beş daimi üyenin ve diğer ülkelerin çoğunluğunun da onayını alarak Antlaşma imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir.¹³

BM Antlaşması, Genel Kurul ve Güvenlik Konseyi'ne uluslararası barış ve güvenliği koruma konusunda ortak yetki tanımıyla birlikte,¹⁴ Genel Kurul'un uluslararası barış ve güvenlik ile ilgili kararlar da yaptırım gücü olmayıp tavsiye nitelikte kararlar alabilmektedir. Uluslararası barış ve güvenliği sağlama konusunda en önemli aktör Güvenlik Konseyi olarak öngörülmüştür.¹⁵

Güvenlik Konseyi, tüm üye devletlerin değil yalnızca bir kısım devletlerin temsil edildiği bir organdır.¹⁶ Güvenlik Konseyi üyelerinin sınırlı sayıda tutulmasının amacı "örgütün hızlı ve etkili hareket etmesi" olarak açıklanmıştır. BM üyelerinin, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasının sorumluluğunu Güvenlik Konseyine verdikleri ana sözleşmede açık biçimde ifade edilmiştir.¹⁷ Konsey, bu kritik görevi yerine getirebilmesi için yılda bir

12 Zi Zongyun, "Big Power Assurance of Peace Versus the Principle of Equality among All Nations", *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944-1994* içinde, Ed., Ernest R. May, Angeliki E. Laiou (Washington D. C.: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1998): 47-59.

13 United Nations, "San Francisco Conference", <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html> (05.10.2018)

14 Cenap Çakmak, "BM Genel Kurulu: Anarşi...", s.16.

15 International Court of Justice, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17 Paragraph 2, De la Charte)*, (1962) <https://www.icj-cij.org/files/case-related/49/049-19620720-ADV-01-00-EN.pdf> (05.10.2018).

16 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 23.

17 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 24.

kez olağan olarak toplanan Genel Kurul'un aksine, sürekli çalışacak şekilde kurgulanmıştır. Konsey üyesi her ülke BM genel merkezinde büyükelçi düzeyinde sürekli olarak bir temsilci bulundurmaktadır.¹⁸ Antlaşmanın VI, VII, VIII ve XII. Bölümleri Güvenlik Konseyinin görev ve sorumluluklarını içermektedir.¹⁹ Antlaşmanın geneline bakıldığında Güvenlik Konseyi ayrıcalıklı haklar ile donatılmıştır.²⁰

Güvenlik Konseyi'nin BM Antlaşması çerçevesinde belirlenen görev ve yetkileri arasında; BM ilke ve amaçları çerçevesinde uluslararası barış ve güvenliği korumak²¹, silah üretimini düzenleyici önlemler almak²², tarafların sorunlarını barışçıl yollardan çözmeleri için görüşmeye davet etmek²³, uluslararası uyuşmazlıklara yol açabilecek anlaşmazlıkları ve sorunları araştırmak ve bu sorunların ya da maddelerin çözümü için tavsiyede bulunmak²⁴, uluslararası barış ve güvenliği sağlamak ve korumak için güç kullanımına başvurmak ya da onay vermek²⁵, yerel anlaşmazlıkların bölgesel düzenlemeler aracılığıyla barışçıl yollarla çözülmesini teşvik etmek ve bu bölgesel düzenlemelerin BM yetkisi dahilinde kullanılmasını sağlamak²⁶, Genel Kurul'a Genel Sekreter ataması konusunda tavsiyede bulunmak,²⁷ Kurulla birlikte Uluslararası Adalet Divanı yargıçlarını seçmek, Uluslararası Adalet Divanından yasal konularda hukuki rapor talep etmek²⁸ ve BM'ye yeni üye kabulü konusunda Genel Kurul'a tavsiyede bulunmak²⁹ gibi birçok kritik başlık bulunmaktadır.

2. BM Güvenlik Konseyi'nde Reform İhtiyacının Nedenleri

Güvenlik Konseyi, elde edilen iki dünya savaşı tecrübesine istinaden, daha etkin işleyecek ortak güvenlik sistemi kurulmasına duyulan ihtiyaç sonrasında, büyük güçler ve diğer devletlerin çıkarları arasındaki uzlaşmanın bağdaştırılması sonucu ortaya çıkmış bir yapıdır.³⁰ Hükümetlerarası olarak inşa edilen bu organizasyonun gelişebilmesi ve devamlılık gösterebilmesi için en gerekli olan unsurun işbirliği halinde çalışmaya ve eşgüdümlü hareket etmeye üye

18 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 28.

19 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 24.

20 Barry Buzan, *Uluslararası İlişkilerde İngiliz Okulu* (İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi, 2015),:104.

21 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 24.

22 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 26.

23 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 33.

24 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 34.

25 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 42.

26 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 52.

27 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 97.

28 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 96.

29 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 4.

30 Özgür Mengiler, *BM Çerçevesinde Uluslararası Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü* (Ankara: Platin Yayıncılık, 2005): 89.

devletlerin gönüllü olarak destek verme istekleriyle mümkündür. Üye devletler açısından ele alındığında, BM örgütünün, Güvenlik Konseyi daimi üyelerine tanınan imtiyazlı yetkileri kabul etmelerini, uluslararası işbirliğine gönüllü katkıdan ziyade zorunlu bir tercih olarak yaptıklarıdır.³¹ Kendi egemenlikleri ve dünya barışını tehdit eden sorunlar söz konusu olduğunda, barış ve güvenliği sağlamayı taahhüt eden bir uluslararası organizasyonun şemsiyesi altında daha güvenli olacakları düşüncesinden dolayı, daimi üyelere sağlanan imtiyazlı yetkileri kabul ettikleri veya diğer bir ifade ile sineye çektiklerini öne sürmek mümkün görünmektedir.³²

BM, kurulduğunda üye sayısı 51 idi. Buna karşılık Güvenlik Konseyi başlangıçta 5 daimi ve 6 geçici olmak üzere 11 üyeden oluşuyordu. Dekolonizasyon sürecinin etkisiyle 1965 yılındaki ilk ve son kez Güvenlik Konseyinin üye sayısı değiştirilmiş, daimi üyeler aynı kalırken geçici üyelerin sayısı 15'e çıkartılmıştır.³³ İlerleyen yıllarda dünya üzerinde bulunan egemen devletlerin neredeyse tamamını bünyesine dahil etmeyi başaran örgüt, günümüzde 193 üye sayısına ulaşmıştır. BMGK'nın günümüzdeki üyeler arasında temsil oranı yaklaşık olarak on üç'te bir oranındadır. Antlaşmanın ilk halindeki temsil oranına göre kıyaslandığında günümüzdeki temsil oranının çok düşük kaldığı görülmektedir.

BMGK'nın üyelik koltuklarının üçte birini sürekli üyeler oluşturmaktadır. Bu koltuklarda oturmanın en önemli imtiyazı veto yetkisidir. Antlaşmanın 2. maddesi 1. fıkrasında belirtilen, egemenlik ve eşitlik ilkesinin de istisnasını oluşturan bu yetki,³⁴ doğal olarak üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmaya devam etmektedir. Bazı araştırmacılar tarafından bu durum normal olarak değerlendirilmiştir. Savaşın galibi ve güçlü olan devletlerin kendilerini ayrıcalıklı bir konuma taşımadan uluslararası bir organizasyon inşa etmelerinin ütöpik olduğu fikrinden bu sonuca ulaşmış olsalar bile,³⁵ BM kurulduğu günden bugüne 73 yıl geçmiş ve 5 daimi üye ve veto yetkisinde hiçbir değişikliğe gidilmemiştir. Uluslararası arenanın güç dengelerinin dinamik olan yapısına rağmen BMGK daimi üyelerinin bu güç dengesindeki değişimleri yansıtmadığı açıktır. İngiltere ve Fransa'nın güç kaybetmesinin yanında BMGK daimi üyesi olmayan Almanya ve Japonya'nın ekonomik olarak son derece güçlü ve istikrarlı olmalarının yanında BM'ye ekonomik destekte 2. ve 3. sırada yer almalarına rağmen daimi üyeler ile aralarında yer bulamamışlardır. Örgütün mevcut yapısının adil olmadığı ve statükocu olduğu gerçeği yadsınamaz bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Bu yapı, daimi üye olmayan ülkeler tarafından içselleştirilemediği için örgüte güven ve destekleri sınırlı kalmaktadır.

31 Buzan, *Uluslararası İlişkilerde İngiliz Okulu*, 103-104.

32 Erdem Denk, *Uluslararası Örgütler Hukuku Birleşmiş Milletler Sistemi* (Ankara: Siyasal Kitabevi, Şubat 2015): 190-191.

33 Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, 30.

34 Loraine Sievers ve Sam Daws, *The Procedure of The UN Security Council* (New York: Oxford University Press, 2014): 4-5.

35 Denk, *Uluslararası Örgütler Hukuku Birleşmiş Milletler Sistemi*, 184-186.

Güvenlik Konseyi üyelerinin kendi devletlerini temsilen kullandıkları oyların, siyasi gerekçelerle uluslararası sistemin ihtiyaçlarını gözetmekten ziyade kendi devletlerinin görüş ve faydasına öncelik veren seçimlere sıklıkla başvurdukları görülmektedir. Üyelerin kullandıkları oyun gerekçesini açıklamak gibi bir yükümlülükleri de yoktur.³⁶ Modern bir hukuk sisteminde olması gereken kontrol ve denge işlevini yerine getirebilecek bir sistemden yoksun olan kuruluş, faaliyetine başladığı tarihten itibaren; sürekli üyeler, uluslararası uyumsuzluklara barışçıl çözümleri içeren konularda dahil olmak üzere veto hakkını kullanmaktan geri durmamışlardır. Organizasyonun sürekli üyeleri, verimli ve çözüm odaklı çalışmak yerine çoğu zaman jeopolitik ve jeo-ekonomik çıkarlarına ulaşmada kullandıkları bir savaş aracı olarak oy tercihlerini kullandıkları görülmüştür.³⁷ Veto yetkisine sahip daimi üyelerin tek başlarına sistemi kilitledikleri ve işlemez hale getirmelerini engelleyecek bir sistem geliştirilmemiştir. Veto yetkisi özelinde açıklanan bu durum Konseyin aldığı ve alamadığı tüm kararlar için geçerlidir. Konsey yaptığı hiçbir çalışmadan dolayı hesap vermek zorunda değildir. Çok önemli yetkileri üzerinde toplayan Konsey'in, açık ve şeffaf olarak çalışmak zorunluluğu olmadığı gibi aldığı ve almadığı kararları denetleyecek bir mekanizma yoktur.³⁸

H.J.Morgenthau, BM'i süper devletlerden birini anlaşmaya zorlama aracı olarak kullanılmak istenmesi durumunda bu anlaşmazlığı daha sertleştirerek savaş tehdidini artırdığının tecrübe edildiğini söylemiştir. Antlaşmaya göre birlikte hareket eden daimi üyelerin özellikle ABD ve Rusya'nın diğer devletler arasında çıkacak savaşları önleme kapasitelerinin olduğu aşikardır. BM Antlaşması, daimi üyelerin birlik olarak hareket etmeleri üzerine kurulmuştur. Daimi üyeler arasında vuku bulacak bir anlaşmazlık ile savaşın önlenmesindeki zafiyet karşımıza çıkacaktır.³⁹

Soğuk savaş dönemi boyunca SSCB ve ABD kendi nüfuz alanlarına BM eliyle bile olsa müdahale edilmesine sıcak bakmamıştır. Soğuk savaş süresi boyunca süper güçler arasında süregelen çatışma ve rekabet, Güvenlik Konseyi'nin çoğu zaman işlevini yerine getirememesine sebep olmuştur. Varşova Pakti'nin ilgası sonrası ABD ve SSCB arasında gelişen uyumlu beraberlik Soğuk savaşın da sona ermesiyle BM işleyişi ve kararlarına olumlu olarak yansımış ve Irak'ın Kuveyt'i işgal ve ilhak etmesinin ardından ekonomik ve askeri yaptırımlar hızlıca alınabilmiştir.⁴⁰ Soğuk savaşın sonlarına gelindiğinde, BM kuruluşu itibarıyla yaklaşık 40 yılı geride bırakmıştır. Bu geçen süre zarfı bo-

36 Özgür Mengiler, *BM Çerçevesinde Uluslararası Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü*, 122.

37 Berdal Aral, *Küresel Güvenlikten Küresel Tahakküme BM Güvenlik Sistemi ve İslam Dünyası* (İstanbul: Küre Yayınları, 2016): 29.

38 Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, 53.

39 Hans Morgenthau, *Uluslararası Politika* çev., Baskın Oran ve Ünal Oskay (Ankara: Türk Siyasi İlimler Derneği, 1970): 631.

40 Deniz Ülke Arıboğan, "Uluslararası Barış ve Güvenliğin Sağlanmasında Bir Araç Olarak BM ve Temel Sorunları," *Avrasya Dosyası*, BM Özel Sayısı, (2002): 142. <http://www.21yyte.org/assets/uploads/files/128-149%20Deniz.pdf> (05.10.2018).

yunca 13 adet Barışı Koruma Operasyonu gerçekleştirebilmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde ise yaklaşık olarak 30 yıllık süreye 60'a yakın Barışı Koruma operasyonu sığdırmış ve toplamda 71 adet Barışı Koruma operasyonu icra ederek etkinliğini artırmayı başarmıştır.⁴¹

Bu sayılara ulaşılmasının birincil sebebi, 1989'da Berlin duvarının yıkılması ve 1990'da Doğu Bloku'nun dağılması sonrası BM'nin etkinliğini artırdığı gerçeği olmakla birlikte diğer bir taraftan küresel ölçekte silahlanma, nükleer zarar, çevre kirliliği, az gelişmişlik, terör, mafya, HIV/AIDS, kara para, uluslararası borç krizi, bilişim suçları ve benzeri birçok tehdidin sayısının arttığı gerçeğinin altını çizmek gerekmektedir.⁴² Tehditlerin sayısının ve boyutlarının belirli olduğu dönem sona ermiş, tehditlerin çeşitlendiği ve her geçen gün yenilerinin eklendiği bir döneme girilmiştir.

BMGK'nın başlıca görevi olan uluslararası barış ve güvenliği sağlamak için geliştirdiği ve sıklıkla başvurduğu yöntem olan Barışı Koruma operasyonları, BM Antlaşmasında yer almamaktadır. Uygulamada yıllardır kullanılan bu sistemin bile hukuki olarak alt yapısının olmamasının sebebinin Antlaşmada yapılmak istenen bir değişikliğin bürokratik olarak neredeyse imkansız olmasından kaynaklanmaktadır. Sorunların ve aktörlerin sürekli olarak değişmesinin kaçınılmaz olduğu küresel arenanın tek evrensel örgütü olan BM'nin bu hantal yapıdan kurtarılması gerekmektedir.

3. BM'de Karar Alma Süreci ve Veto İkilemi

Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 27. maddesinin 1. fıkrasında her üyenin bir oyu olduğu, 2. fıkrasında ise usule ilişkin kararlar için dokuz üyenin olumlu oyunun gerektiği yazılıdır. Bu iki fıkrada demokratik bir usul öngörülmüştür fakat aynı maddenin 3. fıkrası bakıldığında uygulamada veto yetkisi olarak da adlandırılan, esasa ilişkin sorunlarda kararın beş daimi üyenin içinde yer aldığı dokuz üyenin olumlu oyu ile alınabileceği belirtilmiştir.⁴³ Maddenin içeriği incelendiğinde, metinde açıkça bir veto yetkisi olduğu yazılı değildir. Veto yetkisinin varlığı "zımnı" olarak belirtilmiştir.

Sürekli beş üyeden herhangi birisinin toplantıya katılmaması, toplantıya katılıp oylamaya katılmaması ya da çekimser kalması veto uygulamasını yumuşatmaktadır. 27. maddenin üç fıkrasına da baktığımızda herhangi bir daimi üyenin görüşmelere katılmaması ile oluşan fiili durumun veto sayılıp sayılmayacağını açıklayan bir hüküm mevcut değildir. 1950 yılında ortaya çıkan Kore savaşında karar almada sorunlar yaşayan Güvenlik Konseyi, Çin Halk Cumhuriyeti yerine Çin Cumhuriyeti'nin (Milliyetçi Çin- Tayvan) BM üyesi olmasını protesto eden SSCB'nin toplantılarda bulunmayışını veto yetkisi

41 United Nations Peace Operations, <https://www.unmissions.org/> (05.10.2018)

42 M. Norrin Ripsman & T.V. Paul, *Globalization and the National Security State* (New York: Oxford University Press, 2010): 148.

43 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 27/3.

kullanımı olarak görmediklerini açıklamış ve 27 Haziran 1950 tarihinde 83 sayılı karar ile Güney Kore'nin BM güçleri tarafından Kuzey Kore'ye karşı desteklenmesi kararını almıştır.⁴⁴

SSCB, Güney Kore ile ilgili alınan kararları engellemek için yaklaşık altı ay süren protesto sürecine son vererek 87 sayılı Konsey kararı sonrası toplantılara geri dönmüş ve Kore ile ilgili birçok kararı veto etmiştir. Bu fiili durumun ortaya çıkması Konseyin temel görevi olan uluslararası barış ve güvenliği tam anlamıyla sağlayamadığı konusuna vurgu yapan 3 Kasım 1950 tarihli ve 377(V) sayılı Barış için Birleşme Kararı, Genel Kurul tarafından ilan edilmiştir. Bu bildiri ile Güvenlik Konseyi'nin temel görevi olan uluslararası barış ve güvenliği yerine getirememesi durumunda Genel Kurul'un resen harekete geçmesi öngörülmüştür.⁴⁵

SSCB'nin sistemi kasıtlı olarak kilitleyen tutumunu bertaraf etmek amacıyla Genel Kurul, 1 Şubat 1951 tarihinde 498(V) sayılı kararı almıştır.⁴⁶ Kuzey Kore'nin Güney Kore'ye karşı silahlı saldırılarına Çin Halk Cumhuriyeti'nin destek verdiğini ve veto yetkisiyle de Güvenlik Konseyi'nin görevini yapmasını engellemesine sebep göstererek, Barış İçin Birlik Kararı yolu ile üye devletlere askeri güçlerini BM komutasına vermeleri çağrısında bulunmuş ve 500(V) sayılı 18 Mayıs 1951 tarihinde alınan karar ile de ambargo uygulanması tavsiyesi yine Genel Kurul tarafından ilan edilmiştir.⁴⁷

Çekimserlik veya katılmama yoluyla daimi üyelerin veto yetkisi kullanamamasının amacı karar alımını kolaylaştırmaktır. Sorunun esasa mı yoksa usule ilişkin olduğu konusunda karar verecek makam BM Genel Sekreteridir. Genel Sekreter bu sorumluluğu üstlenmek istemez ise Güvenlik Konseyi üyelerinin hepsinin katılımıyla bir oylama gerçekleştirilir. Daimi üyelerden herhangi birinin olumsuz oyu sorunun esasa ilişkin olduğu sonucunu doğurur. Diğer bir deyişle sorunun “esasa mı yoksa usule mi” ilişkin olduğunun tespiti konusu esasa ilişkin bir mesele olarak görülmüştür. Bu uygulama daimi üyelerin güçlü olan konumlarını daha da pekiştirmektedir. Doktrinde bu uygulama “çifte veto yetkisi” olarak adlandırılmaktadır.⁴⁸ İkili veto uygulamasına daimi üyelerin arasında vardıkları mutabakat sonucu 1959 yılından itibaren başvurulmamıştır.⁴⁹

44 Security Council Resolutions, [\(http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83\(1950\)\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950)) (05.10.2018)

45 Genel Kurul'un 377(V) sayılı kararının metni, <http://www.un.org/documents/ga/res/5/ares5.htm> (17.02.2018)

46 Genel Kurul'un 498(V) sayılı kararının metni, <http://www.un.org/documents/ga/res/5/ares5.htm> (17.02.2018)

47 Genel Kurul'un 500(V) sayılı kararının metni, <http://www.un.org/documents/ga/res/5/ares5.htm> (17.02.2018)

48 Sievers ve Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 318-321.

49 Özgür Mengiler, *BM Çerçevesinde Uluslararası Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü*, 127.

BM Güvenlik Konseyi, Soğuk savaş dönemi boyunca ABD ve Sovyetler Birliği arasında büyük güç rekabetine sahne olmuş ve rekabetin sonucu olarak tablo 1’de görüldüğü gibi 230’dan fazla veto yetkisine başvurulmuştur. BM kararlarının üçte birinin engellendiği bu dönemde örgütün işlevini yerine getirmekte zorlandığı görülmüştür.

Tablo 1: *BM Güvenlik Konseyi Daimi Üyeleri Tarafından 1946-2018 Tarihleri Arasında Kullanılan Veto Sayıları*⁵⁰

PERİYOT	RUSYA	ABD	ÇİN	İNGİLTERE	FRANSA	TOPLAM
1946-55	80	-	1	-	2	83
1956-65	26	-	-	3	2	31
1966-75	7	12	2	10	2	33
1976-85	6	34	-	11	9	60
1986-95	2	24	-	8	3	37
1996-05	1	10	2	-	-	13
2006-18	18	4	8	-	-	30
TOPLAM	140	84	13	32	18	287

Nihayetinde Soğuk Savaşın sona ermesi ile BMGK’da hızlı ve etkin kararlar alınabilmektedir. Ortak hareket edildiğinde etkin olabileceğinin örneğini gördüğümüz; Konsey 1991 yılında, Kuveyt’i işgal eden Irak’a karşı silahlı güç kullanılmasına izin vermiştir. Hızlı ve etkin bir çözüm kapasitesi olan BMGK’nın, ülkesel çıkar ve kaygılar olduğunda bu kapasitesini kullanamadığı açıktır. Rusya’nın ve ABD’nin görüş ayrılıkları nedeniyle etkin bir çözümün işletilemediği uyuşmazlıklara sıklıkla Soğuk Savaş döneminde tanık olunmuştur.⁵¹ Günümüzde ise bu duruma yine rastlanmaktadır. Suriye’de 2011 yılında başlayan ayaklanmalar bir devletin iç işlerini ilgilendiren bir sorun olmaktan öteye geçerek, bölgedeki ülkelerin yanında tüm ülkeleri etkileyen ekonomik, güvenlik ve insanlık sorunu olarak karşımızda çözülmeyi bekleyen sorunlardan biri olmuştur. Fakat; Güvenlik Konseyi mevcut durumu sadece izlemekle yetinmektedir. Bu ve bunun gibi durumlar organizasyona olan güven ve inancı yitirmektedir.

Sürekli üyeler ve veto yetkisinin tüm ülkeleri kapsayıcı ve sorunların çözümünü hızlı ve etkin olarak gerçekleştirilebilen bir yapıya kavuşturulması BM sistemine olan inancı ve güveni artıracaktır. Daimi üyelerin veto yetkisini kullanımını sınırlamak için birçok öneri mevcuttur. Alon Ben Meir tarafından ortaya atılan bir karar tasarısının reddedilebilmesi için en az iki daimi üyenin veto

50 Security Council - Veto List, http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml (05.09.2018)

51 David Malone, “Introduction” The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Ed., David Malone (London: Lynne Rienner Publishers, 2004): 1-2.

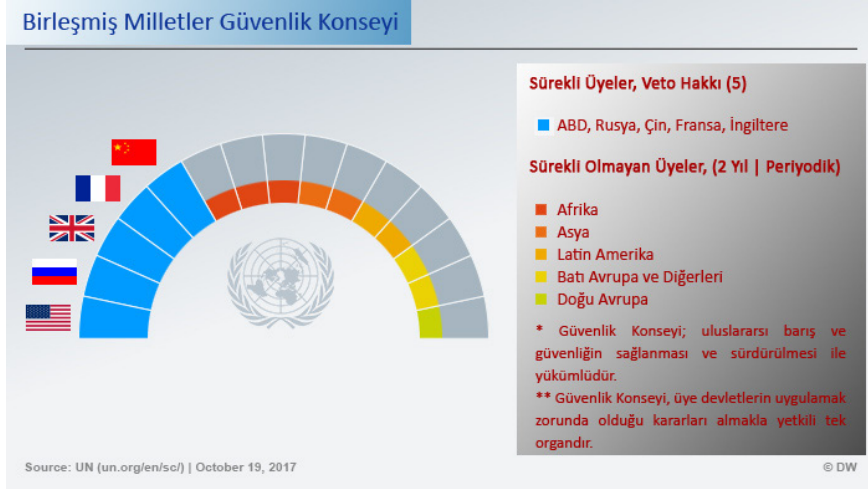
etmesi kuralı⁵² ve benzeri birçok uygulama incelenerek en uygun olan veya olanları dikkate alarak Kurucu Antlaşmanın yeniden düzenlenmesi mümkün gözükmektedir.

4. Birleşmiş Milletler'in Reform Talebinde Aktörler ve Öneriler

Kuruluş tarihinden günümüze geçen 73 yıl içerisinde Güvenlik Konseyi yapısında bir kez değişikliğe gidilmiştir. Bu değişim bir tercihten ziyade zorunluluk olarak gerçekleşmiştir. Dekolonizasyon sürecinin de etkisiyle 1963 yılına geldiğinde kuruluştaki 6 olan Afrika ve Asya kıtasından katılımcı olan ülke üye sayısı, örgütün kuruluş tarihi üzerinden 20 yıl bile geçmemiş olmasına rağmen 63'e ulaşmıştır. BM üye sayısının ise 114'e ulaştığı gerçeğinden hareket edersek, üyelerin yarısından fazlasını bu iki kıtadan katılan devletlerin oluşturduğu gerçeği ortaya çıkmıştır.⁵³ Yeni üyelerin katılmasıyla bölgesel dengelerinde avantajını kullanan BM Güvenlik Konseyi dışında kalan ülkeler ciddi bir kazanım elde etmişler ve geçici üye sayısını 6 dan 10 çıkarmayı başarmışlardır. Geçici üyelerin bölgesel dağılımı ise Tablo 2 de yer alan şeklini almıştır.

Tablo 2: BM Güvenlik Konseyi Geçici ve Sürekli Üyelerinin Dağılımı

(United Nations Regional Groups)⁵⁴



52 Mustafa KELEŞ, "BMGK Yeniden Yapılandırılmalı," <https://aa.com.tr/tr/dunya/bmgk-yeniden-yapilandirilmali/79672?amp=1> (19.09.2018)

53 Selman Ögüt, *21.Yüzyılda Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BM Güvenlik Konseyi'nin Yeniden Yapılandırılması* (İstanbul: On iki Levha Yayıncılık A.Ş., 2014), 2-3.

54 "BM Güvenlik Konseyi Geçici ve Sürekli Üyelerinin Dağılımı," *Deutsche Welle* http://www.dw.com/image/41032246_401.png (05.09.2018)

Güvenlik Konseyi yapısının ilk ve son kez değiştiren bu yapı 1965 yılında Genel Kurul'un 1991 (XVIII) sayılı kararıyla yürürlüğe girmiştir.⁵⁵ Bu kararın yürürlüğe konulmasından itibaren BM Antlaşmasının 23'ncü maddesinde belirtilen üye sayısı 11'den 15'e çıkarılmıştır. Bununla beraber 27. maddede belirtilen BM Güvenlik Konseyi'nin usule ve esasa ilişkin karar alması için gerekli olan yeter sayısı 7 den 9' a çıkarılmıştır. Yeni durumda bir karar alınabilmesi için en az 4 geçici üyenin de olumlu oy kullanması gerekmektedir. Usule ve esasa ilişkin kararlar alınırken ayırım esasa ilişkin konularda 9 üyenin olumlu oyunun yanında oylamaya katılan daimi üyelerin hepsinin olumlu oyu gerekmektedir. Bu yapılan değişiklikle, Güvenlik Konseyindeki daimi üyelerin üstünlüğü eski oylama baz alındığında nispeten kırılmış olmakla birlikte esasa ilişkin konularda daimi üyelerin bir tanesinin bile olumsuz oyu kararın Konseyden geçmemesi için yeterlidir.

SSCB'den boşalan Güvenlik Konseyi üyeliğine, 1991 yılında Rusya Federasyonu gelmiştir.⁵⁶ Bu değişim dünya düzenindeki dengelerin yeniden şekillenmesine sebep olmuştur. Sovyet rejiminin beklenmeyen sonu iki kutuba ayrılmış yapının sonu olmuştur. İlerleyen zaman göstermiştir ki bölgesel güçlerin de devreye girmesiyle çok kutuplu bir yapının oluştuğu gözlemlenmiştir.⁵⁷ Yeni aktörler ve güç merkezlerinin ortaya çıkmasının doğal sonucu olarak Güvenlik Konseyi'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin öneriler ve formüllerde ciddi bir artış olmuştur.

Sürekli üyelerin dışında kalan devletlere bakıldığında, Konsey'in yeniden yapılandırılması ve reformu konusunda ortak müştereklerde buluşabilenlerin ittifaklar geliştirdikleri görülmüştür. Görüş ve önceliklerin farklılığından dolayı bu grupların sayısı oldukça fazladır. Mevcut görünüme baktığımızda reforma karşı olanların amacına hizmet ettiği açıktır. Güvenlik Konseyi'nin yeniden yapılandırılması tartışmalarını derleyip toparlayarak, değişik devlet ve devlet grupları tarafından ortaya koyulan muhtelif görüş ve önerilerin ortak bir potada eritilerek istenilen hedefe yönlendirilmelidir.⁵⁸ Böylece çok farklı istek ve hedeflerin söz konusu olacağı için devlet çıkarlarına öncelik vermek yerine, uluslararası sistemin ihtiyaç ve gereklerini yerine getirebilecek konularda çoğunluğun desteği alınabilecektir.

BM örgütünün kalbi kabul edilen beş daimi üyenin bakış açısını incelediğimizde; kendi çıkar ve faydaları doğrultusunda bazı gruplara ve devletlere ülkesel bazda siyasi ve ekonomik nedenlerle destek verdikleri gözlenmekte-

55 Genel Kurul'un 1991 (XVIII) sayılı kararının metni, <http://www.un.org/documents/ga/res/18/ares18.htm> (18.02.2018)

56 Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, s. 2.

57 Nico Krisch, "The Security Council and the Great Powers" *The United Nations Security Council And War, The Evolution of Thought and Practice since 1945 içinde*, Ed., Lowe Vaughan, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (New York: Oxford University Press, 2008): 150-151.

58 Ögüt, 21.Yüzyılda Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BM Güvenlik Konseyi'nin Yeniden Yapılandırılması, 233.

dir.⁵⁹ Kendi aralarında görüş birliğinde oldukları konu ise mevcut ayrıcalıklı konumlarını olabildiğince az sayıda devlet ile paylaşmayı istemekte ve bu konumlarını sürdürmenin yollarını aramaktadırlar. Bu durumun devamı için BMKG'nın başarılı ve etkin olan, nadir örneklerden biri olan 1990 yılındaki Körfez müdahalesinde gösterilen uyumlu çalışma ileri sürülmektedir. Beş daimi üye ülke tarafından başarılı olma argümanı olarak hızlı ve etkin bir yapı ile bu başarılı müdahalenin gerçekleştirildiğini ve dolayısıyla yeni bir şeklin gereksiz olduğu vurgulanmaktadır.⁶⁰

BM, kurulduğu tarihten itibaren, sorun çıktıkça çözüm geliştirme yöntemini seçmiştir. Örgüt, üstlenilmesi gereken yeni görev veya çözülmesi gereken problem ortaya çıktığında yeni birim kurarak veya mikro düzeyde reform yaparak bunları aşmayı seçmiştir. Bunun nedeni, Soğuk Savaş dönemindeki bloklaşmanın bir sonucu olarak köklü bir reform için gerekli olan çoğunluğun onayının alamayacağı düşüncesi idi. BM, 1990 yılında Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle devletlerin ve halkların gözünde farklı bir değer kazanmıştır.⁶¹ Bu olumlu değişimin rüzgarı ve bloklaşmanın sona ermesiyle köklü bir reformun gerçekleşebileceği fikri ön plana çıkmıştır. Bu yeni paradigma, çok fazla sayıda görüş ve öneri ortaya çıkartmıştır.

Reform önerileri incelendiğinde, konuların iki ana başlık altında tasnif edilebileceği göze çarpmaktadır. Başlıklardan birincisini BMKG'nın yapısına ilişkin hususlar oluştururken, ikinci başlıkta ise BMKG'nın çalışma yöntemlerine yoğunlaştığını söyleyebiliriz. İlk başlıkta yer alan BMKG'nın yapısına ilişkin önerilerin reform tartışmalarının ana kütesini oluşturduğunu söylemek abartı olmayacaktır.⁶² Reform için bir araya gelen devlet grupları veya çalışma örgütlerinin de sayısı oldukça fazladır. Bu çalışmalardan öne çıkanlara başlıklar halinde bakmakta fayda vardır.

4.1. G-4 (Dört Grubu-Four Group)

G-4 (Dört Grubu-Four Group) üyelerini Almanya, Japonya, Hindistan ve Brezilya oluşturmaktadır. G-4 Grubu'nu oluşturmaktaki hedef, ortak görüşlerini dile getirmek ve reform konusundaki kaynaklarını en etkin şekilde kullanmak için birlikte hareket etmektir. Soğuk Savaş'ın sona ermesine mütakip Almanya ve Japonya sürekli üyelik için aktif bir çaba içerisine girmiştir. Hindistan ve Brezilya ise bu iki devletin yanına 2000 yılı itibariyle dahil olmuştur. Bu

59 Alice Minor, "Reform of the United Nations Security Council: A Rope of Sand," *Dijital Collections* http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1974&context=isp_collection (2103.2018)

60 Dimitris Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform* (London: Routledge, 30-31).

61 David Long, "Conclusion: Inter-War Idealism, Liberal Internationalism, and Contemporary International Theory", *Thinkers of the twenty Year's Crisis içinde*, Ed., D. Long, & P. Wilson (New York: Oxford University Press, 2003), 320.

62 Keskin Ata, "Türkiye ve Birleşmiş Milletler", 277-278.

dört devletin BM Reformu Ortak Basın Bildirgesi'ni 21 Eylül 2004 tarihinde yayımlamaları ise ortak hareketin en somut göstergesi olmuştur.⁶³

Uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasının ana sorumlusu BMGK'dır. Buradan hareketle, G-4 grubu devletlerinin ortak bir dille kendilerinin uluslararası barış ve güvenliğinin korunması sorumluluğunu alma kapasitelerinin olduğu görüşüdür. Almanya ve Japonya BM'ye ekonomik katkı sıralamasında 2'nci ve 3'ncü sırada yer almaktadırlar. Dünyanın en büyük 3'üncü Ekonomisi Japonya iken 4'üncü büyük ekonomisi de Almanya'dır. Brezilya, her geçen gün güçlenen ekonomisinin yanında Güney Amerika'nın en büyük ülkesi olması bölgesel avantaj sağlamaktadır.⁶⁴ Hindistan ise Brezilya gibi büyüyen ekonomisinin yanında Çin'den sonra en kalabalık nüfusa sahip ülkedir.

G-4 grubu devletlerinin yaklaşım ve girişimlerini destekleyen ülkeler vardır.⁶⁵ Bu görüşü destekleyen ülkeler, BMGK'nın içerisinde 5 süreli üyenin çok güçlü oldukları ve bu üstünlüğü kendilerinin kırabileceklerine inanmaktadırlar. Bu girişime muhalif ülkeler de mevcut durumdadır. Özellikle Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Mutabakat İçin Birleşme Grubunu oluşturan devletler G-4 ülkelerinin daimi üyelik isteklerine sert bir şekilde muhalefet etmektedirler.⁶⁶

4.2. Mutabakat İçin Birleşme Grubu

Mutabakat İçin Birleşme Grubu; G-4 Grubu üyelerinin daimi üyelik sayısının artırılmasına karşı çıkan Türkiye, İtalya, İspanya, Meksika, Pakistan, Kuzey Kore, Arjantin, Kanada, Malta, San Marino, Kosta Riko, Kolombiya devletlerinden oluşmaktadır. G-4 Grubuna muhalefet için bir araya gelen bu ülkeler yeni daimi üyeliğe karşı durmuşlar ve 10 yeni geçici üye ile Konsey üye sayısının 25 olmasını desteklemektedirler.⁶⁷

Devletlerin birçoğunun dışarıda bırakılması ile oluşturulan daimi üyelik sistemine Mutabakat İçin Birleşme Grubu karşı çıkmaktadır. Eşitsiz ve dengesiz tanımlamasını kullanan grup, mevcut sistemdeki daimi üyelik ve veto yetkisini hedef almaktadır. Oluşturmayı hedefledikleri yeni Güvenlik Konseyi ise eşitlik ilkesiyle, daha şeffaf, daha etkin ve sorumlu tutulabilmesi mümkün olan yapıyı işaret etmektedirler. Bunun ise; daimi üyelerin sabit kalması ve geçici üyelere eklenecek 10 yeni üye ile birlikte Güvenlik Konseyi üye sayısının 25 olması gerektiğini savunmuşlardır. Geçici üyeleri 2 yıllığına ve coğrafi dağılım göz önüne alınarak seçilmesi fikrini savunmaktadırlar.

63 Japonya Dışişleri Bakanlığı, "Ortak Basın Açıklaması," 2004 <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint0409.html> (05.09.2018)

64 Dimitri Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, 27-32.

65 Dimitri Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, 66-67.

66 Sahar Okhovat, "The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform" *The University of Sydney* https://www.sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/working_papers/UNSC_paper.pdf (05.03.2018)

67 A.g.e.

4.3. Kofi Annan'ın Düzenlediği Yüksek Seviyeli Panel (High-level Panel)

Irak savaşı sonrası devletler arası ciddi ayrışmalar olmuştur. Bu ayrışımı gören dönemin BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın çabalarıyla 2003 yılında 16 üyenin katılımıyla Yüksek Seviyeli Panel yapılmıştır. Katılımcı ülkeler arasında daimi beş üyenin yanı sıra; Almanya, Japonya, Hindistan, Brezilya, Pakistan, Avustralya, Norveç, Tayland, Uruguay, Tanzanya ve Gana katılmıştır. Ülke seçiminde kıtaların temsiline dikkat edilmiştir. Uluslararası ihtilafların giderilmesi için toplanan devletler 2 Aralık 2004 tarihinde “Daha Güvenli Bir Dünya Ortak Sorumluluğumuz” başlığı ile 141 sayfalık bir rapor yayınlamıştır. Rapor incelendiğinde reel-politik ve katılımcı ülkelerin özellikle daimi üyenin etkisinde kaldığı göz ardı edilmemiş olmakla birlikte mevcut yapının daha demokratik ve şeffaf olması adına yapıcı öneriler mevcuttur.⁶⁸

4.3.1. A Modeli

A Modeli ise Güvenlik Konseyindeki daimi üye ve geçici üye sayısının değiştirilmesini öngörmektedir. Model; mevcut üyeliklere ek olarak 6 adet daimi ve 3 adet geçici üye eklenmesi ile 24 üyeli bir konsey tasarlamıştır. Yeni daimi üyelerin veto yetkisinden yoksun olması ve ülkelerin seçiminde bölgesel dağılımın göz önünde bulundurulması hedeflenmektedir.⁶⁹

Tablo 2: BM Reform Önerisi - Model A

Bölgeler	Devlet Sayısı	Daimi Üyelik (Devam eden)	Önerilen Yeni Daimi Üye Sayısı	Önerilen İki Yıllık Koltuk Sayısı (Yenilenemez)	Toplam
Afrika	53	0	2	4	6
Asya ve Pasifik	56	1	2	3	6
Avrupa	47	3	1	2	6
Amerika	35	1	1	4	6
Model A Toplamı	191	5	6	13	24

4.3.2. B Modeli

Ülkesel gruplar incelendiğinde iki ana görüşün olduğu göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki daimi üye sayısının artırılması fikrinde olanlar, diğer görüş ise daimi üyelerin sayısının artırımına muhalefet edenler olarak temel bir ayırım yapılabilir. A Modeli daimi üye sayısının artırılması fikrine olumlu bakan ül-

68 “A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change,” *United Nations* http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf (06.03.2018)

69 *A.g.e.*

keler tarafından kaleme alınmıştır. B Modeli ise daimi üyelik sayısının artırılması fikrinin karşısında duran ülkelerin hassasiyetleri göz önünde bulundurularak kaleme alınmıştır.

B Modeli Konseye yeni daimi üye eklenmeden üye sayısının artırılması önermektedir. 4 yıllığına seçilecek 8 adet yeni üyenin Konseye katılmasını öne süren model Tablo 2’de görülen bölgesel dağılım yerine tablo 4’de görülen 24 üyeli 4 yıllık ve 2 yıllık olan geçici üyelikleri olan yapıyı önermiştir.

Tablo 4: *BM’de Reform Tartışmaları - Model B*

(Annan, 2004, s. 81)

<i>Bölgeler</i>	<i>Devlet Sayısı</i>	<i>Daimi Üyelik (Devam eden)</i>	<i>Önerilen 4 Yıllık Yenilenebilir Daimi Üye Sayısı</i>	<i>Önerilen İki Yıllık Koltuk Sayısı (Yenilenemez)</i>	<i>Toplam</i>
Afrika	53	0	2	4	6
Asya & Pasifik	56	1	2	3	6
Avrupa	47	3	2	1	6
Amerika	35	1	2	3	6
Model B Toplamı	191	5	8	13	24

Tüm reform önerileri incelendiğinde iki ana sorun olduğu görülmektedir. İlki Güvenlik Konseyi’nin yapısına ilişkin sorunlar, ikincisi ise Güvenlik Konseyi’nin çalışma yöntemleri ve bu yöntemlerin şeffaflaştırılması konularıdır.⁷⁰ İlk sorun olan Güvenlik Konseyi’nin yapısına ilişkin konularsa reform önerilerinin çoğunluğunu oluşturmaktadır. İkinci sorun nispeten arka planda kalmaktadır.

5. Türkiye BM Güvenlik Konseyi Tartışmalarında nerede?

BM sisteminin mimarları olan İkinci Dünya Savaşı’nın galibi ülkeler, yeni inşa edilen uluslararası örgütün kurucu konferansında yer almak isteyen devletlerin 2 koşulu yerine getirmelerini istediler. Bu koşullardan birincisi Japonya ve Almanya’ya savaş ilan etmeleri diğer koşul ise, 1 Ocak 1942 tarihinde kabul edilen BM Bildirisi’ne katılmaktı. Türkiye, 23 Şubat 1945’te savaş ilanı, 24 Şubat 1945’te ise BM Bildirisi’ne katılma koşullarını yerine getirmiş ve 25 Nisan 1945’te yapılan San Francisco konferansına davet alarak katılan 51 kurucu ülkeden biri olarak, BM kurucu üyeleri arasında yer almıştır.

70 Keskin Ata, “Türkiye ve Birleşmiş Milletler”, 279-280.

Türkiye, BM Antlaşmadaki bazı maddeleri istemeyerek de olsa kabul etmiştir. Egemenlik ve eşitlik ilkelerinin istisnası olan veto yetkisine karşı durmuş, fakat veto hakkının kabul edilmemesi durumunda örgütün kurulamayacağı anlaşılınca bu yetkinin 5 devlete verilmesini onaylamak zorunda kalmıştır. Geçici üyelerin sayısının az olduğu daha fazla olması gerektiğinin yanında, BMGK kararı olmadan bölgesel örgütlerin kuvvet kullanamamasına ilişkin maddede⁷¹ Bölgesel Örgütlerin, BM'ye haber verme koşuluyla kuvvet kullanabilmeleri olarak değiştirilmesini önermiş fakat görüşlerine yeterli desteği bulamamıştır.

Türkiye'nin BM faaliyetlerinin 3 döneme ayrıldığı gözlenmiştir. İlk dönem itibariyle BM örgütüne kayıtsız şartsız destek veren Türkiye, 1960'ların başlarından itibaren Kıbrıs konusunda müttefiklerinin kendisini yalnız bırakmasından dolayı politika değiştirmiştir. İkinci dönem olarak tanımlayabileceğimiz bu yeni dönemde geri planda ve katılımcı olmayan ülke profili çizmiştir.

Soğuk Savaş'ın sona erdiği dönemde ise Türkiye'de örgüt içerisinde faal bir devlet olmayı tercih etmiştir. BMGK'ye üye olmanın ayrıcalıklarının farkında olan Türkiye, 1951-1952, 1954-1955, 1961 Polonya ile dönüşümlü üyelik dönemleri sonrası yaklaşık yarım yüzyıl boyunca geçici üyeliğe kabul edilmediği dönemin aksine 2000'li yıllarla birlikte diplomaside önemli adımlar atan Türkiye, BM Genel Kurul üyelerinin üçte iki çoğunluğunu oluşturan 128 üyenin desteği yeterli iken 151'inin desteğini alarak 2009-2010 yıllarında seçilmiş ve görevi boyunca etkin bir üye olarak pozitif bir performans göstermiştir.⁷² Daha sonraki yıllarda ise BMGK geçici üyeliği için aktif olarak çalışmalarını sürdürmüş olmasına rağmen, Örneğin; 2015-2016 dönemi üyeliği için son turda 60 oy alabilmiş ve yeterli sayıya ulaşamadığı için üyelik şansını kaybetmiştir.

BM'ye ekonomik desteğini artıran Türkiye tablo 5'de görüldüğü gibi 2018 yılında 18. sırada ve BM bütçesinin % 1.01'sini karşılayacaktır. Ekonomik destekle yetinmeyen Türkiye Barış Destekleme ve Koruma Operasyonlarını, uluslararası barış ve istikrarın korunmasında uluslararası toplumun elindeki en önemli araçlardan biri olarak görmekte ve bu misyonların içerisinde aktif olarak yer almaktadır.⁷³

71 Bkz. Birleşmiş Milletler Antlaşması, Madde 53.

72 Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve Türkiye, <http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye.tr.mfa>, (31.01.2018)

73 *A.g.e.*

Tablo 5: BM Bütçesine Üyelerce Sağlanan Katkı Oranları (2015)⁷⁴

Sıra	Ülke	BM Bütçesine Katkısı
1	ABD	% 22
2	Japonya	% 9.68
3	Çin	% 7.92
4	Almanya	% 6.38
5	Fransa	% 4.85
6	İngiltere (UK)	% 4.46
18	Türkiye	% 1.01

Türkiye'nin BM mevzuatı ve işleyişinden kaynaklı sorunların giderilmesi içinde aktif bir çaba göstererek, reformunu istediği konulardaki görüşlerini fırsat bulduğu her platformda dile getirmektedir. Türkiye'nin reformunu istediği konuların en başında;⁷⁵ BMGK üye sayısının 30 olabileceği bu artışın geçici üyelerin sayısında olması gerektiğini ileri sürerek daimi üyelerin sayısının artmasına mesafeli durmaktadır. Mevcut üye sayısının 1/12 si olan temsil oranının 1/6 ya çıkaracak bu durumun Konsey'i daha demokratik ve temsil gücüne sahip hale getireceği gerçeğidir. İkinci öneri, veto kullanımının kısıtlanması için yöntemler geliştirilmesi gerektiği görüşüdür. Üçüncü öneri, bölgesel temsil de coğrafi temsilin sürdürülmesini isterken özellikle Afrika kıtasındaki orta ve küçük ölçekli devletlerin yeterince temsil edilmemesi sorununun giderilmesini istemektedir. Dördüncü öneri, BM, Genel Kurul ile Güvenlik Konseyi arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve Güvenlik Konseyi'nin hesap verebilir konuma getirilmesi gerektiği görüşüdür.

SONUÇ

Savaşın galiplerinin tasarladıkları bir sistem olan BM, kuruluşundan bugüne birçok değişime ve gelişime sahne olmuştur. Savaşın mağlupları arasında olan Almanya ve Japonya'nın örgüte ekonomik destek sıralamasında ikinci ve üçüncü sıralarda yer almaları ve Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerine katılabilecek devletler arasında ilk sıralarda gösterilmeleri, örgütün yapısında ve çalışma yöntemlerinde revizyon/değişiklik isteklerinin somut göstergeleri olmuştur. Diğer bir taraftan ise örgüt içinde en etkin ve bağlayıcı kararlar alabilme yetkisine sahip olan Güvenlik Konseyi'nin daimi üyeleri ve bunların etkinliğinin sigortası olan veto yetkisi hiçbir değişikliğe uğramadan kuruluşun günümüze kadar gelmiştir. Yakın zamanda da daimi üyeler ve veto yetkisinde köklü bir değişimin yaşanacağı yönünde önemli bir işaret gözükmemektedir.

74 "Assessment of Member States' contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2018," *United Nations* <http://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/973> Erişim (31.01.2018)

75 Keskin Ata, "Türkiye ve Birleşmiş Milletler", 278-281.

Güvenlik Konseyi'nin daimi üyelerinin elinde olan bu yetkilerin reformu için uluslararası barış ve güvenliği tehdit edebilecek bir topyekûn savaş veya büyük bir kriz olmadığı sürece özellikle beş daimi üyenin ayrıcalıklı konumlarından vazgeçmeleri mümkün görünmemektedir.

Uluslararası sistemin işleyişini bir kurallar bütünü haline getirmeye çalışan BM sistemi de tarihsel arka planına bakıldığında yaşanan acı tecrübelerin tekrerr etmemesi gayesiyle oluşturulmuştur. Dolayısıyla örgütün yapısal sorunlarını gidermek için büyük bir kriz veya savaş beklemesi kuruluş felsefesiyle tezat oluşturmaktadır.

BM sisteminin işleyişinde en büyük sıkıntı veto yetkisinde yaşanmaktadır. Eğer bu sorun aşılabılırsa uluslararası barış ve güvenliği tesis etmeyi en büyük amaçlarından biri olarak belirleyen örgütün kuruluş felsefesine uygun hareket edebileceği ve bu sayede saygınlığını ve uluslararası toplumun desteğini arkasına alabileceği muhakkaktır. Veto yetkisinin tamamen kaldırılması günümüz şartlarında mümkün olmadığı için uluslararası arenanın gerçeklerini de göz ardı etmeyen bir veto sistemine daimi üyeler ikna edilmelidir. Reform için bir araya gelen müttefik devletlerin, alternatif yöntemler geliştirerek yeteri kadar üyeyi yanına almalı ve kamuoyu desteği oluşturmalıdır. Tutarlı ve ayağı yere basmayan önerilerden kaçınılmalıdır. Bir karar tasarısının veto edilebilmesi için en az iki daimi üyenin olumsuz oyunun aranması ve benzeri seçenekler gündeme alınabilir.

Tüm reform önerilerine baktığımızda ortak görüşlerin yanında çok farklı ve birbirleriyle tezatlık oluşturan görüşler de göze çarpmaktadır. Bu tezatlıklardan dolayı ülkelerin bir araya gelemedikleri ve ortak hareket edemedikleri açıktır. Mevcut görüntü sistemin devamından yana olan ülkelerin çıkarlarına hizmet etmektedir. Reform başarmak ve mevcut sistem değiştirilmek isteniyorsa, bu ayrılıkların ortak bir müşterekte giderilmesi için tarafların birbirleriyle müzakere ve görüş alışverişleriyle karşılıklı vazgeçmeleriyle mümkün olacaktır. Görüş ayrılıklarının başında gelen sürekli üyelik sayısının artırılıp artırılmaması ise iyi düşünülmelidir. Örgütün kurulduğu günden günümüze kadar en sorunlu sahasını oluşturan bu duruma yeni devletleri eklememenin, kurulacak yeni sistemin ihtiyaç duyacağı bir reform veya değişimi daha da zorlaştıracağı göz önüne alınmalıdır.

Reform konusunda en istekli ülkelerin başında gelen Türkiye'nin, BM faaliyetlerine aktif olarak katılım gösterip sistemin etkinliğine katkı yapması ve bu faaliyetlerinin yanında sistemin işleyişinde yaşanan sıkıntıları dile getirerek sistemsel değişimler önermesi bir mantık içerisinde. Türkiye, Bu tutarlı konumunu yitirmemeye özen gösteren etkin bir üye profili çizmektedir. Bunun yanı sıra getireceği reform tekliflerinde ise diğer ülkeler ile mutabakat sağlayıp destek alabileceği konuları seçmek zorundadır. Eğer bu durumun tersi bir algı oluşursa görüşlerini destekleyecek ve ortak hareket edebileceği devlet sayısına ulaşmakta sıkıntıya düşecektir. Reformunu istediği konularda görüşlerini destekleyen yeterli sayı olan genel kurulun 2/3 yani 128 üye sayısına ulaşmayı

başarabilirse reform için gerekli olan birinci engelle aşılmış olacaktır. İkinci ve daha zor olan engel ise daimi üyelerin bu değişikliği kabul etmeleridir. Bu değişiklik için daimi üyelerin bu değişimin gerekliliğine ikna olmaları veya zorunluluk hissetmeleri dışında bir seçenek gözükmemektedir.

Alternatif bir organizasyon veya yapılanmanın yakın zamanda mümkün olmadığı açıktır. Günümüz egemen devletlerinin nerdeyse tamamının BM sistemine üye olarak bu sisteme gönüllü veya zorunlu olarak destek verdiklerinden yola çıkarsak yeni bir organizasyon için harcanacak zaman ve çaba yerine hazır işleyen BM sisteminin aksayan ve işlemeyen taraflarının değiştirilerek geliştirilmesi daha yerinde bir çalışma olacaktır.

KAYNAKÇA

Aral, Berdal. Küresel Güvenlikten Küresel Tahakküme BM Güvenlik Sistemi ve İslam Dünyası, İstanbul: Küre Yayınları, 2016

Arıboğan, Deniz Ülke. "Uluslararası Barış ve Güvenliğin Sağlanmasında Bir Araç Olarak BM ve Temel Sorunları", *21. Yüzyıl Enstitüsü dergisi:128-149*, <http://www.21yyte.org/assets/uploads/files/128-149%20Deniz.pdf>

Ata, Funda Keskin. "Türkiye ve Birleşmiş Milletler" *Birleşmiş Milletler:BM Sistemi ve Reformu içinde*, Ed., Nejat Doğan, Cenap Çakmak, Halil Kürşad Aslan, 259-285. Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınevi, 2014.

Aybay, Rona. *Uluslararası Yargı*. İstanbul: Alfa Yayınları, 2013.

Birleşmiş Milletler Antlaşması

Birleşmiş Milletler, "San Francisco Conference," <http://www.un.org/en/about-un/history/1941-1950.shtml>

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 377(V) sayılı kararının metni, *Birleşmiş Milletler*

<http://www.un.org/documents/ga/res/5/ares5.htm>

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu' 500(V) sayılı kararının metni,

<http://www.un.org/documents/ga/res/5/ares5.htm>

Bourantonis, Dimitris. *The History and Politics of UN Security Council Reform*. London: Routledge, 2005.

Buzan, Barry, *Uluslararası İlişkilerde İngiliz Okulu*. İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi, 2015, 104.

Çakmak, Cenap, "BM Genel Kurulu: Anarşi, Küresel Yönetişim ve BM Genel Kurulu'nun Rolü" *Birleşmiş Milletler:BM Sistemi ve Reformu içinde*, Ed., Nejat Doğan, Cenap Çakmak, Halil Kürşad Aslan, 259-285. Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınevi, 2014.

Japonya Dışişleri Bakanlığı, (2004), Ortak Basın Açıklaması,

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint0409.html>

Keleş, Mustafa. BMGK Yeniden Yapılandırılmalı, *Anadolu Ajansı* <https://aa.com.tr/tr/dunya/bmgk-yeniden-yapilandirilmali/79672?amp=1>

Kıran, Abdullah. “Milletler Cemiyeti ve Önlemeyen Savaş”, *Girne Amerikan Üniversitesi Journal of Applied Sciences*, 3(6) (2008): 34.

Krisch, Nico. “The Security Council and the Great Powers” *The United Nations Security Council And War, The Evolution of Thought and Practice since 1945 içinde*, Ed., Lowe Vaughan, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum, 133-153. New York: Oxford University Press, 2008.

Mengiler, Özgür. *BM Çerçevesinde Uluslararası Uyuşmazlıkların Barışçıl Çözümü*. Ankara: Platin Yayıncılık, 2005.

Milletler Cemiyeti Misakı

Minor, Alice. Reform of the United Nations Security Council: A Rope of Sand, *SIT Graduate Institute/SIT Study Abroad* (Fall 2010)

http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1974&context=isp_collection

Morgenthau, Hans. *Uluslararası Politika*. çev. Baskın Oran ve Ünal Oskay. Ankara: Türk Siyasi İlimler Derneği, 1970.

Okhovat, Sahar. The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform, *Sydney University*, (2001)

https://www.sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/working_papers/UNSC_paper.pdf

Öğüt, Selman. 21.Yüzyılda Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BM Güvenlik Konseyi'nin Yeniden Yapılandırılması. İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2014.

Ripsman, Paul ve M.Norrin, T.Varkey. *Globalization and the National Security State*. New York: Oxford University Press, 2010.

Stievers, Daws ve Loraine, Sam. *The Procedure of The UN Security Council*. New York: Oxford University Press, 2014.

Security Council - Veto List, http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml

Genel Kurul'un 1991 (XVIII) sayılı kararının metni, *Birleşmiş Milletler*, <http://www.un.org/documents/ga/res/18/ares18.htm>

T.C. Dışişleri Bakanlığı, Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve Türkiye,

<http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye.tr.mfa>, Erişim:31.01.2018

Uluslararası Adalet Divanı 1962 Danışma Görüşü, Certain Expenses of the United Nations (Article 17 Paragraph 2), <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/9317.pdf>

UN Security Council Resolutions, *Birleşmiş Milletler*

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83\(1950\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950))

United Nations Peace Operations, Birleşmiş Milletler <https://www.unmissions.org/>

United Nations, A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change,

http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf

United Nations, Assessment of Member States' contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2018, <http://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/973> Erişim:31.01.2018

Zongyun, Zi. "Big Power Assurance of Peace Versus the Principle of Equality among All Nations", *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations 1944-1994* içinde, Ed., Ernest R. May, Angeliki E. Laiou, 47-71. Washington D. C.: Washington D. C. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1998.