



İran Araştırmaları Merkezi

# ABD'NİN YAPTIRIM PROGRAMLARI KAPSAMINDA CAATSA: TÜRKİYE'NİN DURUMU

Murat Aslan





İran Araştırmaları Merkezi

Telif Hakkı © 2019 İnan Araştırmaları Merkezi (İRAM). Bu eserin bütün hakları saklıdır. Bu eser İRAM'dan yazılı izin alınmadan elektronik veya mekanik yollarla çoğaltılamaz. Metnin dijital versiyonu için [www.iramcenter.org](http://www.iramcenter.org) adresini ziyaret ediniz. Dijital kopya bu siteye aktif link verilerek kısmi olarak paylaşılabilir. Burada ortaya konulan görüşler öncelikli olarak yazara aittir ve İRAM'ın kurumsal görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

**Editör** : Hasret Karali  
**Grafik Tasarım** : Hüseyin Kurt  
**Kapak Görseli** : (AA) ABD Kongre Binası

**ISBN** : 978-605-7559-36-4

**İnan Araştırmaları Merkezi**

Oğuzlar, 1397. Sk., 06520, Çankaya Ankara / Türkiye  
Tel: +90 (312) 284 55 02-03 | Faks: +90 (312) 284 55 04  
e-posta: [info@iramcenter.org](mailto:info@iramcenter.org) | [www.iramcenter.org](http://www.iramcenter.org)



İran Araştırmaları Merkezi

## ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu

The US Sanction Regimes and CAATSA: The Turkish Case

تحریمهای ایالات متحده، کاتسا و وضعیت ترکیه

### **Murat Aslan**

1993 yılında Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümünü dereceyle bitirdi. İktisat yüksek lisansını 1997 yılında The American University-Washington DC'de ve 2004 yılında George Mason Üniversitesinde iktisat alanında doktora derecesini aldı. 2001-2004 yılları arasında George Mason Üniversitesinde asistan olarak çalışan Aslan 2004- 2014 yılları arasında Eskişehir Osmangazi Üniversitesinde öğretim üyesi olarak çalıştı. 2014 yılında Ankara'da bulunan Yıldırım Beyazıt Üniversitesinde görev yapmaya başlamıştır. Aslan Ortadoğu ekonomisi, kamu ekonomisi, politik iktisat ve kurumsal iktisat alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir.

## İÇİNDEKİLER

Özet .....	3
Giriş .....	4
1. Yaptırım Kavramı .....	5
2. ABD Yaptırım Programları .....	5
2.1. ABD Yaptırımlarının Hukuki ve İdari Boyutları .....	7
2.1.1. İdari Karar olarak Yaptırımlar .....	7
2.1.2. Yaptırım Yasaları ve ABD Kongresi .....	9
2.1.3. Yaptırımların Uygulanması: OFAC ve Dışişleri Bakanlığı .....	9
2.1.4. Yaptırımlarla ilgili Sorunlar.....	10
3. CAATSA .....	13
4. Çin'in CAATSA'nın Uygulanması .....	17
5. Türkiye'nin Durumu .....	18
Kaynaklar .....	22

### Tablolar

<b>Tablo 1:</b> ABD'de Çeşitli Kamu Kurumlarının Yaptırım Süreçlerindeki Görevleri .....	8
<b>Tablo 2:</b> Yaptırımlara Muhalefet Eden Bankaların Ödedikleri Cezalar .....	12
<b>Tablo 3:</b> CAATSA Kapsamında Rus Şirketleri (Savunma Sektörü) .....	14
<b>Tablo 4:</b> CAATSA Kapsamında Rus Şirketleri (İstihbarat Sektörü) .....	15
<b>Tablo 5:</b> CAATSA Yaptırım Müeyyideleri .....	16
<b>Tablo 6:</b> CAATSA Kapsamında Çinli Kişilere Uygulanan Yaptırımlar .....	18

### Grafik

<b>Grafik 1:</b> Yaptırım Maddelerinin Etki Bakımından Sınıflandırılması .....	20
--------------------------------------------------------------------------------	----

### Kısaltmalar

<b>CAATSA</b>	: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (Amerika'nın Hasımları ile Yaptırımla Mücadele Yasası)
<b>EDD</b>	: Equipment and Development Department (Çin Savunma Bakanlığının Tedarik ve Geliştirme Müdürlüğü)
<b>IEEPA</b>	: International Emergency Economic Power Act (1977 yılında çıkarılan Uluslararası Acil Durumlarda Ekonomik Güç Kullanım Yasası)
<b>OFAC</b>	: Office of Foreign Assets (ABD Hazine Bakanlığında örgütlenen ve ABD'nin diğer ülkelere uyguladığı yaptırımları yöneten kurum)
<b>LSP</b>	: List of Specified Persons (CAATSA tarafından çizilen çerçeveye göre yasaklılar listesinde yer alan gerçek ve tüzel kişiler)
<b>NDAA</b>	: National Defense Act (2019 yılında ABD'de çıkarılan Ulusal Savunma Yasası)
<b>SDN</b>	: Specially Designated Nationals (Özel Olarak Belirlenmiş Kişiler: ABD yaptırım sisteminde terör, insan hakları vb. nedenlerle ismi zikredilen kişi ve kurumları kapsar ve bu kişi ve kuruluşlarla ticari ilişkiye girilmesi ABD yasalarına göre suç teşkil eder.)
<b>TWEA</b>	: Trading with the Enemy Act (1917 tarihli Hasımlarla Ticaret Yasası)

## ÖZET

- ABD uzun süredir çok sayıda yaptırım programı uygulamaktadır.
- Geçmişte nispeten çok başarılı olmayan yaptırımların etkisi, eski ABD Başkanı Clinton döneminde uygulanmaya başlanan akıllı yaptırım mekanizmaları ile artmıştır.
- Akıllı yaptırımların üç ana bileşeni vardır; belirlenen amaçlar çerçevesinde yaptırım kapsamına alınan sektörler (mallar), yaptırım kapsamında hedef alınan gerçek ve tüzel kişiler ve küresel finans ağının kullanılarak yaptırım etkinliğinin artırılması.
- Rusya CAATSA akıllı yaptırım kategorisinde olup 3 sektör ve 84 firma hedeflenmiş ve küresel finans sistemi ile yaptırım mekanizması güçlendirilmiştir.
- Yakın dönemde ABD Başkanı Trump'ın Cumhurbaşkanı Erdoğan ile gerçekleştirdiği görüşmelerden çıkan mesajlar CAATSA'nın Türkiye'ye uygulanmasında ılımlı bir rota izleneceği düşündürmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** S-400, CAATSA, İkincil Yaptırımlar, Türkiye, ABD

## SUMMARY

- During the last decades, many sanction programs have been implemented by the US.
- In the past, sanctions used by the US had not proved successful but after the implementation of the smart sanctions initiated by president Clinton, the effectiveness of sanction programs has improved noticeably.
- There are three main constituents as far as the success of the smart sanctions are concerned; clear specification of the strategic sectors (commodities) under sanctions; identification of real and legal persons targeted by the sanctions; and augmentation of sanction system by using global financial architecture.
- In the Russian context, CAATSA is in smart sanction category, targeting 3 sectors and 84 companies and the program is augmented with the power of global financial system.
- The positive atmosphere in Turkish-American relations especially after the Erdogan-Trump meeting and the relatively positive tone used by the US administration in recent public speeches give the impression that the CAATSA will not bring serious consequences for Turkey

**Keywords:** S-400, CAATSA, Secondary Sanctions, Turkey, US

## چکیده

- ایالات متحده تا کنون به اعمال تحریمهای مختلف مبادرت ورزیده است.
- در گذشته تحریم هایی که توسط ایالات متحده اعمال می شد، موفق چندانی نداشت اما پس از اعمال تحریم های هوشمند در دوره کلینتون، تأثیر برنامه های تحریم به طور چشمگیری افزایش یافت.
- سه عامل اصلی در موفقیت تحریم های هوشمند موثر بوده است: مشخص کردن بخش های استراتژیکی (کالاها) که مورد تحریم قرار می گیرند؛ شناسایی و قرار دادن افراد حقیقی و قانونی تحت تحریم ها و تقویت سیستم تحریم ها با استفاده از معماری مالی جهانی.
- در بحث روسیه، کاتسا در رده بندی تحریمهای هوشمند قرار دارد. ۳ بخش و ۴۸ شرکت مورد هدف قرار گرفته و تحریمها با قدرت سیستم مالی جهانی تقویت شده است.
- بر اساس مذاکراتی که اخیراً میان ترامپ و اردوغان انجام گرفت و دو طرف به تلطیف فضای تنش آلود اقدام نمودند، احتمال می رود تا نرمشی در اعمال تحریمهای کاتسا در مورد ترکیه انجام شود.
- کلیدواژه.
- **کلید واژه ها:** آلمان، ایران، برجام، تحریمها، تجارت، اینستکس

### Giriş

ABD-Türkiye ilişkileri son dönemlerde giderek gerilmektedir. S-400 alımı nedeniyle ortaya çıkan CAATSA yaptırımlarına ilişkin tartışmalar mevcut gerilimi daha da artırma potansiyeline sahiptir. Obama'nın ilk döneminde Türkiye-ABD ilişkileri oldukça olumlu bir seyir izlemiştir. Bu dönemde Müslüman ülkeler arasında demokrasiyi sindirmiş örnek bir ülke olarak Türkiye, ABD tarafından birçok alanda desteklenmiştir. Obama'nın ikinci dönemine denk gelen Arap Baharı ve sonrasında ikili ilişkiler kötüleşmeye başlamıştır. Nitekim Suriye'de ortaya çıkan iç savaş ve ABD'nin Türkiye'nin tüm itirazlarına rağmen Suriye'de terör örgütü PKK'nın uzantısı olan YPG-PYD ile iş birliği yapması iki ülke arasındaki ilişkilerin kırılmasında önemli bir dönüm noktasıdır. 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimi sonrasında ABD'nin ikircikli tavrı kırılmanın derinleşmesine neden olmuştur. Geçtiğimiz yıl ABD yönetimi ile uluslararası finansal yatırımcıların iş birliği ile yaratılan finansal türbülans, bugünlerde ortaya çıkan S-400 satın alımı nedeniyle ortaya çıkan durum ve daha sayamadığımız birçok faktör ABD Türkiye ilişkilerinin kötüye gitmesine neden olmaktadır.

Türkiye'nin Rusya'dan S-400 tedarik etmesi nedeniyle ABD'nin CAATSA kapsamında Türkiye'ye yaptırım uygulama olasılığı bu günlerde gündemin en önemli maddesidir. Kamuyunda konu ağırlıklı olarak siyasi yelpazeden ele alınmakta ve yaptırımlarla ilgili bazı teknik hususlar gözden kaçırılmaktadır. ABD birçok ülkeye yönelik çok sayıda yaptırım programı yürütmektedir. Türkiye'de gündemi epey meşgul eden bu konunun teknik hususları hakkında yeterli bir çalışmanın bulunmadığı söylene-

bilir. Bu çalışma, ABD yaptırım programları, ABD'nin yaptırımları yürütme mekanizmaları ve CAATSA ana başlıklarına odaklanarak bu başlıklar hakkında okuyucuya genel bir bilgi sunmayı ve alandaki eksikliği gidermeyi amaçlamaktadır.

Ekonomik yaptırımlar oldukça uzun bir tarihe sahiptir. Bu süreçteki uygulamalar dikkate alındığında zihinde oluşan algı, yaptırımları tek bir eksene oturtmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ekonomik yaptırım kavramı ekseriyetle bir dış politika enstrümanı olarak tek eksenli bir perspektiften ele alınmaktadır (Alexander, 2009). Oysaki ülkeler sadece dış politika ve ulusal güvenlik bağlamında değil aynı zamanda iç siyasetin gereklilikleri ve ülke içi ekonomide meydana gelen baskılar nedeniyle de bu aracı kullanabilmektedir. CAATSA olarak bilinen "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act" (Amerika'nın Hasımları ile Yaptırımla Mücadele Yasası) yaptırım düzenlemesi tam da bu geniş bakış açısı ile örtüşmektedir. Rusya'nın Kasım 2016'da yapılan ABD Başkanlık seçimlerini etkilediği yönünde ciddi bir kanaatin olduğu dönemde çıkarılan CAATSA, ABD'nin iç siyasetinin o dönemki şartlarının baskısı ile her iki meclisinden de ciddi bir oy çoğunluğu ile geçmiştir. Bu baskıların da etkisi ile ABD Başkanı Trump yasayı veto edememiş ve imzalamak zorunda kalmıştır.<sup>1</sup>

Türkiye'nin Rusya'dan satın aldığı, 12 Temmuz 2019 itibarıyla teslimatına başlanan ve Nisan 2020 itibarıyla tam olarak devreye girmesi

<sup>1</sup> Yakın dönemde Rusya'nın seçimlere müdahalesine yönelik yapılan araştırmalar ve resmi raporlar rüzgârın yönünü değiştirmiştir. 2016 yılı başkanlık seçimlerine Rusya'nın etki ettiğine yönelik ABD içinde oluşan güçlü kamuoyu algısı ABD-Rusya yakınlaşmasına mâni olmuştur. Nitekim Çin ile yapılan ve yapılacak güç mücadelesinde ABD, Rusya'yı kendisinden çok uzağa itmemesi gerektiğinin farkındadır. Trump'ın dış politika ile ilgili ana rotası Çin'in "orta gelire hapsine" odaklandığı dikkate alınırsa ABD'nin Rusya'dan uzaklaşması bu anota başarıyı kolaylaştırılmaz bilakis güçleştirir.

beklenen S-400 sistemi son bir yıldır CAATSA yaptırımları ile özdeşleşmiş durumdadır. Türkiye'nin S-400 alımı nedeniyle CAATSA'yı ihlal ettiği ve bu yüzden ABD yaptırımları ile karşılaşacağı söylenmektedir. Bu durum, söz konusu CAATSA yaptırımlarının neleri içerdiği, Türkiye'ye karşı hangi boyutta uygulanacağı ve uygulanması durumunda ABD-Türkiye ilişkileri ve Türk iç siyaseti ve ekonomisi gibi alanlarda muhtemel etkilerinin ne olacağı gibi çeşitli soruları gündeme getirmektedir. Her ne kadar bu soruların tamamına şimdiden net bir cevap vermek mümkün değilse de zaman içinde bu hususların nereye evrilebileceği ve ortaya çıkacak alternatif senaryoların değerlendirilmesi şu aşamada oldukça önemlidir. Buradan hareketle bu çalışmanın amacı CAATSA konusu özelinde okuyucuya genel bir arka plan sunulması ve konu ile ilgili birincil ve dolaylı hususların açığa kavuşturulmasıdır. Dolayısıyla kişisel değerlendirme ve yorumlardan kaçınarak okuyucuya konu ile ilgili teknik ve bilgiye dayalı bir çerçeve sunmak amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak çalışmamız 5 bölümden oluşmaktadır. İlk olarak yaptırım kavramının tanımı ve genel çerçevesi çizilecek ve ardından ABD yaptırım programları hakkında bilgi sunulacaktır. Bu bölümde ABD'nin yaptırımları uygulamakla yükümlü olan kurumlarının çalışma alanları ve yaptırımların ihdas edilmesi ve uygulanması süreçleri açıklanacaktır. Bir sonraki bölümde 2017 yılında devreye giren CAATSA anlatılacaktır. CAATSA geçtiğimiz yıl ilk kez Çin'e karşı uygulanmıştır. Bu yüzden CAATSA bağlamında Çin'e uygulanan yaptırımlar kısaca açıklanacaktır. Bir sonraki bölümde Türkiye-ABD ilişkileri bağlamında CAATSA konusu ele alınacaktır. Yakın dönemde basında yer alan gelişmeler ve ayrıca Çin örneği dikkate alınarak

konu CAATSA'nın Türkiye'ye uygulanması ile ilgili alternatif senaryolar değerlendirilecek ve bu bağlamda genel bir sonuç değerlendirmesi yapılacaktır.

## 1. Yaptırım Kavramı

Yaptırım kavramını net olarak açıklayan mutlak ve tüm disiplinlerce kabul edilen yeknesak bir tanım yoktur ve bu değişkenliğin farklı nedenleri bulunmaktadır (Taylor, 2010). Her disiplin konuya farklı bir perspektiften baktığı için kavramı ilgili disiplin, kendi penceresinden ve genelde kendi durduğu mecrayı ve kavramları kullanmak suretiyle tanımlamaktadır. Bu durum aslında bir tür entelektüel zenginliği de beraberinde getirmektedir. Nitekim konu ekonomi, siyaset, hukuk, güvenlik, uluslararası devletler hukuku ve uluslararası özel hukuk disiplinleri bazen ayrı ayrı ve bazen de çoklu disiplinli bir düzlemde ele alınmıştır. Teorik tartışmaları bir kenara koyacak olursak basit bir şekilde yaptırım şu şekilde tanımlanabilir:

Bir devletin siyasi bir amacı gerçekleştirmek amacıyla başka ülkelere ya da yurt dışı aktörlere uyguladığı ve genelde ekonomik araçların kullanıldığı mekanizmalardır.

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi belirli bir siyasi amacı gerçekleştirmek için kullanılması uygun diplomatik ve askerî seçeneklerin dışında yer alan ve devletlerin diğer ülkelere belirli bir yönde adım atması için uyguladığı ve ekonomik araçların kullanıldığı yöntemlerdir.

## 2. ABD Yaptırım Programları

ABD çok sayıda ülkeye farklı programlar kullanmak suretiyle yaptırım uygulamaktadır ve bu yaptırımların sayısı 24'ü bulmaktadır (Dyer, 2014). ABD yaptırım programlarının tarihçesi

çok eskiye gitse de yaptırımların başarısı ile ilgili ciddi soru işaretleri bulunmaktaydı. Bunun yanında artan küreselleşmenin geleneksel yaptırımların etkinliğini azalttığı gözlemlenmiştir. Geleneksel yaptırımların düşük performansı ABD'yi arayışa itmiş ve bu arayış neticesinde yakın dönemde uygulamaya konulan “akıllı yaptırımlar” devreye girmiştir. Bu sayede geleneksel yaptırım konfigürasyonundan kaynaklanan sorunlar ciddi anlamda giderilmiş ve amaç bakımından yaptırımların etkinliğinde önemli derecede başarı kaydedilmiştir.

Geçmişte uygulanan ve genelde başarısız olan “konvansiyonel” ekonomik yaptırımlar söz konusu devletin “bütünü” hedef almakta ve hedef ülke ile olan tüm ticari ilişkileri yasaklamaktaydı. Yine geçmişte var olan teknolojik altyapı ve teknolojik altyapının bir uzantısı olarak küresel finans mimarisi, yaptırımların uygulanmasında bir kaldıraç olarak kullanılmasına müsaade etmemektedir. Tüm bir ülkenin ve bu ülkenin yaptığı dış ticari ilişkinin kontrol edilmesi ve özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının bu faaliyetlerinin yasaklanması ciddi bir idari kapasite gerektirmektedir.

İlk kez ABD Başkanı Clinton döneminde kullanılmaya başlanan akıllı yaptırımlar ve bunların başarılı olması daha sonraki başkanları da bu yolu kullanmaya itmiştir. Akıllı yaptırım uygulamalarında öne çıkan ilk ayırıştırıcı özellik tüm bir devletin hedef alınmasının ötesinde yaptırımların spesifik olarak belirli gerçek ve tüzel kişileri hedef almasıdır. Böylece yaptırım programları ağırlıklı olarak bu hedef kişi ve kurumlar üzerinden yürütülmektedir. Akıllı yaptırımların diğer bir karakteristiği yaptırım programlarının finansal unsurlar içermesidir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında inşa edilen ve şu an faaliyette olan küresel finans mimarisi

ABD dolarına dayalıdır. ABD dolarına dayalı bu mekanizma küresel sistemde aracılık işlemi yapan finansal kurumların bir şekilde ABD tarafından kontrolüne müsaade eden bir finansal network ağı şeklinde tasarlanmıştır. Finansal kuruluşların ABD doları üzerinden yaptıkları tüm transfer işlemleri ve diğer aracılık işlemleri ABD tarafından kontrol edilebilmektedir. Akıllı yaptırımların finans ayağı aslında yaptırım uygulanan ülkelerin bu ağa erişimlerinin yasaklanması ve böylece uluslararası ödeme sisteminden izolasyonu anlamına gelmektedir. Uluslararası aktörlerin de desteğinin alınması ile ABD'nin İran'a uyguladığı kişi hedefli ve finansal izolasyon ile entegre mekanizma 2013 sonrasında İran'ın masaya oturmasına neden olmuştur.

ABD'nin yakın dönemde yaptırımları uygulamadaki başarısının artmasında rol oynayan diğer bir önemli unsur da yaptırımları uygulamakla görevli idari birimlerin kapasitelerinin genişletilmesi ve etkinliklerinin artırılmasıdır. ABD'de yaptırımları uygulamakla sorumlu olan ABD Hazine Bakanlığı geçmişten çıkardığı derslerle yaptırımların etkin olabilmesi için istihbaratın önemini anlamış ve bu bağlamda istihbarat kapasitesini arttırmıştır.<sup>2</sup>

Son olarak ABD Dışişleri Bakanlığının üçüncü ülkelere yaptırımların uygulanması hususunda diplomatik baskı yapması yaptırımların etkinliğinde oldukça önemli olmuştur. Nitekim

<sup>2</sup> Akıllı yaptırımların başarısında üç tip istihbaratın etkin bir şekilde kullanılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlardan ilki insani istihbarattır ve sahada insan kaynaklarının topladığı bilgilerin işlenmesi ile yaptırım kapsamının belirlenmesi ve belirlenen yaptırımların etkin bir şekilde uygulanması amaçlanmaktadır. İkinci tür istihbarat sinyal istihbaratı olarak isimlendirilmektedir. Elektronik sinyalleri yakalamayı amaçlayan bu istihbarat sisteminin amacı yaptırma konu olan aktörlerin haberleşme ya da diğer elektronik araçları kullanmak suretiyle gönderdikleri her türlü mesaj ve sinyalin ele geçirilmesi anlamı taşır. Üçüncü tip istihbarat ise finansal istihbarattır ve aktörlerin finansal işlemlerine odaklanmakta ve hedeflenen aktörlerin finansal kaynaklardan mahrum etmeyi amaçlamaktadır. Yukarıda da zikredildiği gibi belirli aktörleri hedefleyen yaptırımlar ihdas edildiğinde bu aktörlerin ekonomik kaynakları kurutulmak istenilmekte ve böylece ABD'nin çıkarları doğrultusunda kararlarının değiştirilmesi arzu edilmektedir.



ABD'nin tek taraflı olarak Kapsamlı Ortak Eylem Planı'ndan (KOEP) çekilmesi sonrasında İran'a karşı yaptırımlar devreye girmiş ve ABD Dışişleri Bakanlığı Avrupalı müttefiklerine, Güney Kore ve Japonya'ya başta petrol ticareti gelmek üzere İran ile ticaretin azaltılması ve ayrıca bu ülkelerdeki finansal kurumlara da İranlı iş adamlarının ticari ilişkileri için aracılık yapmalarını konusunda diplomatik baskı yapmıştır.

## 2.1. ABD Yaptırımlarının Hukuki ve İdari Boyutları

ABD yaptırım sistemi, hukuki mevzuatın oluşturulması bağlamında idari ve yasama ayakları üzerine oturmaktadır. Bunlardan ilki doğrudan doğruya idarenin yaptırım ihdas etme yetkisidir. Bir yetki yasasına dayanmak şartı ile ABD başkanı belirli şartlar altında diğer devletleri ya da devlet dışı aktörleri hedef alan yaptırımlar ihdas edebilmektedir. İkincisi ise yasama erkinin bizatihi kanun çıkarmak suretiyle diğer devletleri ya da devlet dışı aktörleri hedef alan yaptırım yasaları ihdas etmesidir.

Gerek yasama erki gerekse de idare erki tarafından alınan yaptırım kararları ABD Hazine ve Dışişleri Bakanlıklarınca yürütülmektedir. Ancak tasarlanması ve eşgüdümlü uygulanmasında Dışişleri Bakanlığı etkili olsa da yaptırımları yürüten amiral gemisi ABD Hazine Bakanlığı Yabancı Varlıkları Kontrol Ofisidir (OFAC). ABD'de yaptırımların uygulanmasında öne çıkan kurumlar ve görevleri Tablo 1'de kısaca özetlenmiştir.

### 2.1.1. İdari Karar olarak Yaptırımlar

ABD'de yaptırımların önemli bir kısmı Başkanlık Kararı (executive order) şeklinde düzenlenmektedir. Başkanlık kararı şeklinde formüle

edilen yaptırım programlarının geçmişi Birinci Dünya Savaşı yıllarına kadar gitmektedir. Yaptırımların başkanlık kararı olarak düzenlenmesi için öne çıkan iki temel yasa bulunmaktadır:

1. 1917 yılında çıkarılan Hasımlarla Ticaret Yasası (TWEA) ve
2. 1977 yılında çıkarılan Uluslararası Acil Durumlarda Ekonomik Güç Kullanım Yasası (IEEPA).

ABD'nin savaş ya da ulusal güvenliğin gereği olarak diğer ülkelere yaptırım uygulanmasına yönelik çabalarının hukuki altyapısı ilk kez 1917 yılında çıkarılan TWEA ile atılmıştır. TWEA Yasası "savaş durumunda" ABD Başkanına savaş yapılan ülke ile ticari ilişkileri sınırlandırmaya yönelik başkanlık kararı çıkarma yetkisi tanımıştır. Bu nedenle TWEA bir yetki yasasıdır. TWEA Yasası'nın amacı savaş yapılan ülkenin ABD ile ticaret yapmasından elde edeceği çıkarın sonlandırılmasıdır. Tarihsel süreç içinde TWEA sadece savaş dönemlerinde değil aynı zamanda "ulusal acil durum" hâllerinde de kullanılmıştır.<sup>3</sup> ABD Kongresi 1933 yılında TWEA Yasası'na ilave hükümler getirmiş ve böylece TWEA Yasası gerek savaş ve gerekse ulusal çıkarların tehdit edildiği dönemlerde ABD Başkanına ekonomik sahada oldukça esnek bir alan açmıştır. İkinci Dünya Savaşı döneminde TWEA Yasası'nın kapsamı önemli düzeyde genişletilmiştir.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Bunun en dramatik olanlarından bir tanesi Büyük Buhran yıllarında ABD Başkanı Roosevelt'in bankaların spekülasyon hareketlerini engellemek amacıyla bankacılık işlemlerini durdurmasıdır. Ekonomik buhranın zor dönemlerinde spekülasyon işlemleri nedeniyle ABD'nin altın rezervlerinin ciddi düzeyde azalması ulusal güvenliğe tehdit olarak gösterilmiş ve bu nedenle bu tür spekülasyon faaliyetlere son vermek için banka işlemlerinin tamamı durdurulmuştur. Ekonomik buhranın zor dönemlerinde spekülasyon işlemleri nedeniyle ABD'nin altın rezervlerinin ciddi düzeyde azalması ulusal güvenliğe tehdit olarak gösterilmiş ve bu nedenle bu tür spekülasyon faaliyetlere son vermek için banka işlemlerinin tamamı durdurulmuştur. ABD Kongresi 1933 yılında TWEA Yasası'na ilave hükümler getirmiş ve böylece TWEA Yasası gerek savaş ve gerekse ulusal çıkarların tehdit edildiği dönemlerde ABD Başkanına ekonomik sahada oldukça esnek bir alan açmıştır.

<sup>4</sup> Bu genişletmeler geniş bir spektrumu kapsamaktadır. Örneğin yabancıların finansal varlıklarının dondurulmasının yanında yabancı

**Tablo 1:** ABD'de Çeşitli Kamu Kurumlarının Yaptırım Süreçlerindeki Görevleri

İdare	Görevleri
OFAC	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yaptırımlarla ilgili yasaklılar listesini oluşturmak ve güncellemek, <sup>(a)</sup></li><li>• Yaptırım kapsamında yer alan kişilerin ABD'deki mal varlıklarının dondurulması ya da el konulması,</li><li>• Yaptırımların kapsamı ve kapsamın dışında yer alan hususları düzenleyen genel lisans yönetmeliği çıkarmak, <sup>(b)</sup></li><li>• Kişi ve firma bazlı özel durumların yaptırım kapsamına girip girmediğine yönelik özel lisans belgesi hazırlamak,</li><li>• Yaptırım konusu olan kişi ve aktörlerin ABD finans mekanizmasından izolasyonunu sağlamak,</li><li>• Yaptırımlara muhalefet edenlerin listesini oluşturmak ve güncellemek.</li></ul>
Dışişleri Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yaptırım kapsamındaki kişilere ve onlarla hukuki ilişkisi olanlara ABD için vize verilmemesi işlemlerini düzenlemek,</li><li>• Yaptırım kapsamındaki ülke ve aktörlere silah satışına izin verilmemesi ve bu ülkelere yapılan yardımların kesilmesi.</li><li>• BM nezdinde silah ambargoları ile ABD'nin uyumunun sağlanması.</li><li>• OFAC ile koordineli çalışmak.</li></ul>
Ticaret Bakanlığı	Yaptırımlar çerçevesinde ihracat lisanslarının iptal edilmesi.
Savunma Bakanlığı	Silah satılması ve diğer askerî iş birliklerinin yaptırımlara göre düzenlenmesi.

**Kaynak:** CRS (2019). Congressional Research Service: US Sanctions on Russia. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45415.pdf>

**Notlar:**

**(a)** Yasaklılar listesi ile ilgili açıklama ilerleyen kısımda açıklanacaktır.

**(b)** Genel ve özel lisans kavramları ilerleyen kısımda açıklanacaktır.

Yaptırımlarla ilgili olarak gözlemlenen bazı sorunlar nedeniyle barış ve savaş dönemlerinin ayrıştırılmasının faydalı olacağı düşünülerek 1977 yılında ABD Kongresi iki düzenleme yapmıştır. İlk olarak TWEA, yalnızca savaş dönemleriyle sınırlandırılmıştır. İkinci düzenleme ile de barış dönemlerinde de yaptırım uygulanmasını sağlayacak bir yetki yasası çıkarılmıştır. ABD Kongresi “ulusal aciliyet” durumlarında kullanılmak üzere ABD Başkanına hasımlarla mücadelede manevra alanı sağlayacak bir yetki yasası çıkarmıştır. 1977 yılında ABD Kongresinden geçen Uluslararası Acil Durum Ekono-

hasımların ABD ile geliştirdikleri ticari ilişkilerin engellenmesi gibi tanımlanması zor ya da muğlak hususlar dahi kapsam alanına alınmıştır.

mik Güç Kullanım Yasası (IEEPA) barış dönemlerinde başkana yaptırım içeren Başkanlık Kararı çıkarma yetkisi veren bir yetki yasasıdır. Böylece başkan ulusal güvenliğe risk oluşturabilecek acil durumlarda geniş bir manevra alanına sahip olmuştur (Corn vd., 2015).<sup>5</sup>

Başkana verilen bu yetkinin kullanılabilmesi için bazı prosedürlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu prosedürler şöyle sıralanabilir: İlk

<sup>5</sup> Başkanlık kararı çerçevesinde en fazla yaptırım kararı alınan ülke İran'dır. 1979 Rehine Krizi sonrasında Başkan Carter İran'a karşı “acil ulusal durum” ilan eden 12170 Sayılı Başkanlık Kararı'nı imzalamıştır. Carter hükümeti 1980 yılında çıkardığı 12205 Sayılı Başkanlık Kararı ile İran'a uygulanan yaptırımların sıkılaştırılmasını amaçlamıştır. Bunu takip eden başkanların da çıkardıkları çok sayıda başkanlık kararı ile İran'a uygulanan yaptırımları sıkılaştırdıkları/kapsamını genişlettikleri gözlemlenmiştir. Küba, Venezuelalla, Rusya, Suriye ve çok sayıda diğer ülkeye başkanlık kararı şeklinde yaptırım uygulanmıştır.

olarak başkan “ulusal acil durum” ilan eden bir başkanlık kararı çıkarır. İkinci olarak bakanlar kurulunda bu kararı yürütmekle görevlendirilen bakan (genelde Hazine Bakanı) hangi aktörlerin ya da hangi fiillilerin yaptırım kapsamında olacağı ile ilgili bir çerçeve hazırlar. Üçüncü aşamada ise yaptırımları uygulamakla görevli olan OFAC birimi, başkanlık kararı ve bakanın hazırladığı çerçeveyi dikkate alarak yaptırım kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili idari adımlar atar.

Yaptırım bağlamında hazırlanan başkanlık kararları kendi kendine uzatılmaz. ABD Başkanının her yıl ulusal acil durumun devam edip etmediğine yönelik ABD Kongresini bilgilendirmesi gerekmektedir. Ulusal acil durumun devam ettiği yönünde Kongre aksine bir adım atmaz ise başkanlık kararına dayanan yaptırım yürürlüğünü sürdürür.

### 2.1.2. Yaptırım Yasaları ve ABD Kongresi

ABD tarafından yürütülen yaptırımlar sadece başkanlık kararı şeklinde olmaz. Başkanlık kararı dışında bizatihi ABD yasama erki tarafından çıkarılan yasalarla düzenlenen çok sayıda yaptırım yasası bulunmaktadır. Yasama erki tarafından çıkarılan yaptırım kanunlarının uygulanmasından yürütme organı ve dolayısıyla OFAC ve ABD Dışişleri Bakanlığı birinci derecede sorumludur.

ABD yasama organlarınca farklı ülkeler için çeşitli nedenlerle ihdas edilen yaptırım yasalarından bazıları şunlardır:

1. İran Libya Yaptırım Yasası (1996)
2. Küba Özgürlük ve Demokrasi Dayanışma Yasası (1996)
3. Kapsamlı İran Yaptırımları, Şeffaflık ve Yatırım Önleme Yasası (2010)

4. İran Tehdidini Önleme ve Suriye İnsan Hakları Yasası (2012)

5. ABD'nin Hasımlarıyla Yaptırımlar Yoluya la Mücadele Etme Yasası (CAATSA, 2017)

### 2.1.3. Yaptırımların Uygulanması: OFAC ve Dışişleri Bakanlığı

ABD’de çok sayıda yaptırım programı bulunmaktadır. Bu programlar ağırlıklı olarak ABD Hazine Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığıınca yürütülmektedir. Geçmiş dönemlerde ABD yaptırımları sadece devlet ya da devletleri hedef almaktaydı. Bu bağlamda yaptırımların odağında “devlet” bulunmaktaydı. Günümüzde yaptırımların odağında hâlen devletler olsa da akıllı yaptırım uygulamalarında ağırlıklı olarak hedefin belirli kişi ya da kişiler olduğu gözlemlenmektedir.

Akıllı yaptırımların uygulanması bakımından birincil husus devlet tüzel kişiliğinin tamamı yerine belirli kişilerin belirlenmesi ve sadece bu kişilerin hedef alınmasıdır. Sahada uygulanması bakımından atılan ilk adım ABD’nin güttüğü amaç dikkate alınmak suretiyle hedef alınacak gerçek ve tüzel kişilerin belirlenmesidir (Nephew, 2018). Akıllı yaptırım programları yürütülürken her bir programın amacı dikkate alınarak yaptırım kapsamında yer alan gerçek kişiler, tüzel kişiler ve terör örgütleri olmak üzere devlet dışı aktörler liste olarak hazırlanır. Uluslararası kamuoyunda “yasaklılar listesi” (SDN) olarak bilinen bu liste, OFAC tarafından sürekli güncellenmektedir.<sup>6</sup> Bu listelerin hazırlanmasında OFAC bağımsız olarak hareket etmemekte istihbarat, güvenlik ve dış işleri bürokrasisi ile koordineli çalışmaktadır.

<sup>6</sup> Bu bağlamda OFAC 20 adet farklı SDN Listesi’nin hazırlanması ve yürütülmesinden sorumludur. Nitekim SDN Listeleri sık sık güncellenmekte ve güncellemeler kurumun web sitesinde sunulmaktadır.

Akıllı yaptırım kapsamında atılan diğer bir adım yine ABD'nin amaçları çerçevesinde hedef sektörlerin belirlenmesidir. Bu aşamada sağlık ve insani ihtiyaçlar dikkate alınır ve bu tür malların ticareti yaptırım dışında tutulur. Böylece uluslararası kamuoyunun itirazları ve tepkileri makul bir düzeye indirilmiş olur. İkinci aşamada toptancı bir anlayışla tüm malların ticaretinin yasaklanması yerine gıda ve sağlık ürünleri gibi hassas malların dışında yer alan “stratejik ürünlerin” ticareti de yasaklanmaktadır. İran örneğinde olduğu gibi petrol ticareti, sanayi üretimi vb. stratejik mallar seçilmekte böylece yaptırımların etkin bir şekilde uygulanması sağlanmaktadır.

Yasa yazımı bakımından yaptırım metinleri oldukça kısıtlayıcı ve yoruma açık kapı bırakmayacak şekilde olsa da bazı boşluklar oluşmaktadır. ABD yaptırım programlarının sayıca çok olması, yaptırım yasalarının ve başkanlık kararlarının çakışan hükümler ihtiva etmesi ve ayrıca sahada birçok alanın belirsizlik barındırması gibi sebepler yaptırımların yürütülmesinde OFAC'a azımsanamayacak bir yetki alanı bırakmıştır. Yetki alanı kapsamında OFAC tarafından icra edilen ilk fonksiyon, genel ve özel lisans verilmesidir. Hangi alanların yaptırım kapsamının dışında kaldığına yönelik olarak OFAC birimi gerek “genel lisans” ve gerekse de “özel lisans” verme yetkisine sahiptir.<sup>7</sup>

Genel lisans hangi mal ve hizmetlerin yaptırım kapsamının dışında olduğuna yönelik hazırlanan genelgelerdir. Kanun metinlerinde nispeten soyut hükümler yer alırken bu hükümler belirtilen genelgeler ile daha anlaşılır kılınmakta ve böylece hangi mal ve hizmetlerin ticareti

ya da finansal aracılık hizmetlerinin yaptırım kapsamının dışında olduğu ve bunlarla ilgili şartlar hakkında bilgiler sunulmaktadır. Genel lisans genelgelerinde firmaların ya da kişilerin ilgili ekonomik faaliyetleri icra ederken idareye hangi belgeleri teslim etmesi gerektiği gibi bilgiler de sunulmaktadır. Bu bağlamda bu genel lisans kapsamı ile uyumlu alanlarda faaliyet gösterenler özel lisans almaksızın ekonomik faaliyetlerine devam edebilmektedir.

Özel lisansta ise OFAC herhangi bir genelge yayımlamamaktadır. Yaptırım kapsamı ile ilgili tereddütte düşen firmalar doğrudan doğruya OFAC ile iletişime geçip durumlarını gösteren belge ve bilgileri sunmakta ve bu görüşmeler çerçevesinde ilgili firmanın başvurusunu inceleyen OFAC, yaptırımlara muhalefet edilmediği kanaatine varılması durumunda özel lisans belgesi vermektedir. Özellikle gri alan olarak tabir edilen alanlarda faaliyet gösteren firmaların içine düştükleri kafa karışıklığını gidermek için OFAC “sıkça sorulan sorular” genelgeleri hazırlamakta ve bu genelgeleri resmî internet sitesinde yayımlamaktadır.

### 2.1.4. Yaptırımlarla ilgili Sorunlar

Yaptırımlar hususunda ciddi eleştiriler yapılmaktadır. Bu eleştirilerin tamamı çalışmanın kapsamını aştığı için burada, tartışmaya yer vermeksizin öne çıkan eleştiriler hakkında kısa bilgiler verecektir.

Yaptırımlarla ilgili yapılan en önemli eleştiri meşruiyet sorunudur. Evrensel hukuk bağlamında meşruiyet ya da kanunların kimlere ve nerede uygulanacağı hususu hukuk literatüründe önemli bir meseledir. ABD yaptırım mevzuatının ABD vatandaşlarına ve ABD'nin egemenlik alanı içinde kullanılması hukuk bağlamında bir

<sup>7</sup> Ancak ABD Kongresi bu bağlamda tüm ipleri OFAC'a vermemiştir. Özel ve genel lisans verilmesi ile ilgili olarak ABD Kongresi idareyi sürekli denetim altında tutmaktadır.

sorun teşkil etmemektedir. Burada temel eleştiri ABD yaptırım mevzuatının üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanması meselesidir.

ABD yaptırım mekanizmasının anlaşılması bakımından burada üç kavramın daha iyi açıklanması faydalı olacaktır. Bunlar “birincil yaptırımlar”, “sınır ötesi yaptırımlar” ve “ikincil yaptırımlar” kavramlarıdır. Bu yaptırımların ilk ikisi ABD vatandaşlarını ilgilendirmektedir. Bir ABD vatandaşı (gerçek ya da tüzel kişisi) üçüncü ülkelerle yaptırım kapsamındaki kişi ve kurumlarla ticari faaliyette bulunursa ABD mevzuatına aykırı davranmış olur ve bu fiil ABD yaptırım mevzuatına göre yasaktır. Burada belirtildiği üzere iki durum ortaya çıkmaktadır. İlki birincil yaptırımlardır. Eğer bir Amerikan vatandaşı bizzat Amerika’da yaptırımlara muhalif bir fiil işlerse bu fiil “birincil yaptırımlar” kapsamına girer ve cezai işlem gerektirir. Sınır ötesi yaptırım ise bir ABD vatandaşının bu suçta Amerika dışında işlemesiyle ortaya çıkar ve işlenen bu fiil “sınır ötesi yaptırım” kapsamında değerlendirilir. Ancak burada ciddi bir gri alan bulunmaktadır. Özellikle ABD’li kişi ve şirketlerin yurt dışında üçüncü ülke şirketleri ile kurdukları ortaklıkların hangi kapsama gireceği ciddi tartışmalara neden olmaktadır.<sup>8</sup> Birincil yaptırımlar ve sınır ötesi yaptırımlar birlikte değerlendirildiğinde ABD vatandaşlarının nerede olduklarına bakılmaksızın yaptırımlara muhalif etmeleri cezai müeyyideye bağlanmıştır.

İkincil yaptırımlar ise üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamaktadır ve ABD yaptırımlarının en çok eleştirilen kısmıdır. Üçüncü ülke vatandaşları ABD’nin yaptırımları kapsamında olan ve

SDN Listesi’nde yer alan devlet ya da devlet dışı aktörlerle yaptırıma konu olan ticari konularda bir ilişkiye geçtiğinde ABD yaptırımlarının muhatabı olmaktadır. Yaptırımların bu tür durumları düzenleyen kısmına “ikincil yaptırımlar” denilmektedir.

Sınır ötesi yaptırımlarla ikincil yaptırımlar arasında önemli bir fark cezai kovuşturma boyutudur. Bir Amerikan vatandaşı ABD dışındaki bir ülkede yaptırımları delmesi durumunda cezai kovuşturma ile karşı karşıya kalırken ikincil yaptırımları delen bir üçüncü ülke vatandaşı cezai müeyyideden ziyade ekonomik bir müeyyide ile karşı karşıya kalmaktadır. Dolayısıyla kural olarak ikincil yaptırımları delen kişi ya da kurumlara karşı “ekonomik cezalar” verilmektedir. İran yaptırım yasasının hazırlanırken ABD’de çeşitli platformlarda da dile getirildiği gibi “İkincil yaptırımlarda amaç bu ülkeleri İran ya da ABD arasında tercih yapmak zorunda bırakmaktır”.

Yaptırım konusunda ABD’nin ulusal güvenlik tanımını makulün ötesinde formüle ederek uluslararası hukukun kabul ettiği çerçevenin ötesine geçmesi, aslında bu sorunun temelini oluşturmaktadır. Nitekim Türk kamuoyunca da yakından takip edilen Hakan Atilla davasında, Atilla’nın avukatları bu durumun altını çizmiş ve ABD vatandaşı olmayan Atilla’nın (Halkbank’ın) ABD yaptırım programına muhalif davranışından dolayı ABD mahkemelerince yargılanamayacağını defalarca vurgulamışlardır.<sup>9</sup> ABD’nin küresel ekonomik ve finans sistemi içindeki önemi ve küresel finans mimarisinin merkezinde yer almasının bahsettiği güç, yaptırım programlarının tasarımında pervasızca kullanılmaktadır. Bu durum uluslararası aktör-

<sup>8</sup> Örneğin bir ABD firması İtalya’da X şirketinin %30’una sahip ve bu X şirketi ABD yaptırımı kapsamında yer alan bir firma ile ticari ilişkiye girdi. Böyle bir durumda ne olacaktır? Bu tür sorunlar bizzat ABD’nin kendi iç hukukunda da ciddi tartışmalara neden olmaktadır. Konu ile ilgili birçok dava Dünya Ticaret Örgütüne götürülmüştür.

<sup>9</sup> Bakınız: [http://millerchevalier.com/sites/default/files/resources/FocusOn/US-v-Atilla\\_Sentencing-Memorandum.pdf](http://millerchevalier.com/sites/default/files/resources/FocusOn/US-v-Atilla_Sentencing-Memorandum.pdf)

## ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu

lerde memnuniyetsizlik doğurmaktadır. Ancak mevcut durumun yarattığı asimetri bu ülkelerin sessiz kalmasına neden olmaktadır. Birçok ülke firmasının ABD pazarının büyüklüğü nedeniyle yaptırım uygulanan ülkeden çıktığı ve tercihlerini ABD'den yana kullandığı görülmektedir. Ancak bu tercih tüm yaptırım programlarının haklılığı ya da uluslararası meşruiyetinden değil ABD'nin küresel sistemdeki hâkimiyetinden kaynaklanmaktadır.

Bankacılık sektörü bu bağlamda en hassas sektördür. Küresel finans mimarisi ABD'nin kurumsal konfigürasyonu ve ABD doları üzerine inşa edildiği için çok büyük uluslararası bankalar dahi "gri alanda" yer alan işlemleri için tahakkuk eden cezalara yönelik uzlaşmayı tercih etmektedir. Benzer şekilde bankaların üst düzey yöneticileri ABD ceza kanunlarının muhatabı olmaktan çekindiği için yaptırım hususunda gri alanlarda dahi aracılık işlemi yapmak yerine ABD'nin isteklerine boyun eğmek zorunda kalmaktadır. ABD tarafından yaptırımlara muhalif

işlem yaptığı gerekçesi ile çok sayıda uluslararası bankaya yüklü miktarlarda ceza verilmiştir. Hatta bazı bankalar mahkeme aşamasına gitmek yerine ABD ile uzlaşmak suretiyle ciddi miktarlara varan uzlaşma cezalarına boyun eğmek zorunda kalmıştır. Tablo 2'de yaptırımlara muhalefet ettikleri gerekçesi ile suçlanan bankalarca yapılan uzlaşma ödemeleri sunulmuştur.

Meşruiyet sorununun yanında öne çıkan diğer bir sorun da ABD yaptırımlarının uygulanmasında karşılaşılan belirsizliklerdir. Belirsizlikler ya da başka diğer nedenlerle yaptırımların uygulanması ile ilgili keyfi ya da subjektif uygulamalar yine sık sık eleştirilmektedir. Belirsizlik hususunda bazı özel durumların sunumu faydalı olacaktır. SDN Listesi'nin çok uzun olması bunlardan bir tanesidir. OFAC'ın yürüttüğü farklı yaptırım programları kapsamındaki SDN Listesi ile yaptırımlara uymayanları gösteren listeler birleştirildiğinde 1000 sayfayı geçen bir kayıt ortaya çıkmaktadır. OFAC tarafından her hafta iki üç kez listenin yenilendiğine

**Tablo 2:** Yaptırımlara Muhalefet Eden Bankaların Ödedikleri Cezalar

Banka Adı (Ülke)	Ceza Miktarı ABD\$
BNP Paribas Bank (Fransa) <sup>(a)</sup>	9 Milyar
Citigroup (ABD) <sup>(b)</sup>	7 Milyar
HSBC (İngiltere) <sup>(c)</sup>	1,9 Milyar
Unicredit SpA (Almanya) <sup>(d)</sup>	1,3 Milyar
Standard Chartered (Çin) <sup>(e)</sup>	1,1 Milyar
Credit Suisse (İsviç) <sup>(f)</sup>	538 Milyon

**Kaynak:**

- (a) <https://tinyurl.com/y622urmx>, (b) <https://tinyurl.com/y3salcuh>  
(c) <https://tinyurl.com/y4n5xhgo>, (d) <https://tinyurl.com/y3mkkbd>  
(e) <https://tinyurl.com/y69rkqej>, (f) <https://tinyurl.com/y2ffqhom>

dair basın açıklaması yapılmaktadır. İkinci bir husus yaptırımların kapsamı ile ilgili belirsizlikler ciddi bir gri alanı yaratmakta ve birçok iş insanı yaptırımlar nedeniyle ne yapacağını şaşırılmaktadır. Bir örnek verecek olursak: ABD yaptırım programlarına göre ABD ve üçüncü ülke vatandaşlarının SDN Listesi'nde yer alan kişilerin büyük ortak oldukları yani hisselerinin %50'den fazla olduğu firmalarla da ticari ilişki kurmaları yasaklanmıştır. Farklı SDN Listeleri farklı yaptırım yasaları ya da başkanlık kararları dikkate alınarak hazırlandığından normal bir iş insanının ya da bir şirketin bu kadar kapsamlı bir külliyata hakim olması ve bu kadar çok kişinin kim olduğunu ve bu kişilerin diğer işletmelerde ortaklık paylarının ne olduğunu bilmesi neredeyse imkânsız hâle gelmektedir. Bu tür meselelerde ABD mercileri iş insanlarının bireysel başvuru yapmalarını önermektedir. Ancak iş insanları OFAC'a başvuru yapılması durumunda genelde olumsuz cevap aldıklarından ve ayrıca başvuru yaptıkları için ABD yaptırım kurumlarının takibine girdiklerinden yakınmaktadır.

### 3. CAATSA

CAATSA 2 Ağustos 2017 tarihinde yürürlüğe giren bir yaptırım programıdır. Yasa farklı yaptırım unsurlarını içermekte ve Rusya, Kuzey Kore ve İran'ı hedef almaktadır. Yasa ABD yasama meclislerinin her ikisinden de ciddi bir çoğunlukla geçmiştir.<sup>10</sup> Yasanın üç ülke ile ilgili genel hükümlerinin yanında her bir ülke için özel hükümler ihtiva etmektedir. Buna göre:

1. Rusya için: CAATSA Bölüm 222-228 ve 231-234.

2. İran için teröre destek ve balistik füze programı ile ilgili olarak CAATSA Bölüm 104-107
3. Kuzey Kore'de kaçakçılığa yönelik olarak CAATSA Bölüm 311-315 ve 321 düzenlenmiştir.

CAATSA ABD yaptırım programları (ya da akıllı yaptırım mekanizması) kapsamında üç temel ayak üzerine inşa edilmiştir. Bu bağlamda CAATSA ticareti yasaklanan mal grup ya da grupları, hedeflenen kişiler ve küresel finansal aracılık sistemi ile ilişkilendirilmesi bağlamında ele alınabilir.

Rusya özelinde CAATSA 3 sektörü hedeflemiştir. Bu sektörler: enerji, savunma ve istihbarattır.

CAATSA'nın ikinci ayağı yaptırımın odağındaki gerçek ve hukuki kişilerdir. CAATSA'nın Rusya ile ilgili kısmında yer alan hükümlerden hareketle ABD Dışişleri Bakanlığı yukarıdaki sektörlerde faaliyet gösteren 84 firmayı 231. Madde kapsamında yasaklılar listesi ya da LSP (List of Specified Persons) olarak açıklamıştır.<sup>11</sup> Listede yer alan savunma ve istihbarat firmalarına ait bilgiler Tablo 3 ve Tablo 4'te sıralanmıştır. Bu firmalarla yapılan ABD doları cinsinden işlemlerde aracılık yapmak ve bu kurumlara borç vermek yine belirtilen yönetmeliklere göre yaptırım kapsamında olduğu ifade edilmiştir.<sup>12</sup>

CAATSA yaptırım programına göre ABD'nin hasmı olarak kabul edilen Rusya'nın yukarıdaki listede yer alan firmalarından önemli düzeyde ticari ilişkiye girilmesi durumunda yaptırımlara muhalif davranılmış olunur.

<sup>10</sup> ABD Senatosundan (98 Evet ve 2 Hayır) ve Temsilciler Meclisinden (419 Evet ve 3 Hayır). Bkz. Taylor (2019).

<sup>11</sup> LSP listesi öz itibarı ile SN listesi ile aynı anlamdadır ancak CAATSA uygulaması ile ilgili olarak (yasa kapsamında) OFAC bu listeyi LSP olarak isimlendirmiştir. LSP listesindeki firmalar birincil, ikincil ve sınır ötesi yaptırımlar hakkında yukarıda zikredilen uygulamalara tabidirler.

<sup>12</sup> Bkz. OFAC tarafından hazırlanan ve resmi gazetede yayımlanan 370 numaralı soru. [https://www.treasury.gov/resource-center/faq/sanctions/pages/faq\\_other.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/faq/sanctions/pages/faq_other.aspx)

## ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu

**Tablo 3:** CAATSA Kapsamında Rus Şirketleri (Savunma Sektörü)

Sıra	Firma/Kurum	Sıra	Firma/Kurum
1	Admiralty Shipyard JSC	19	PMC Wagner
2	Almaz-Antey Air and Space Defense Corporation JSC	20	Radiotechnical and Information Systems (RTI) Concern
3	Dolgoprudny Research Production JSC	21	Radio-Electronic Technologies (KRET)
4	Federal Research and Production Center Titan Barrikady JSC (Titan Design Bureau)	22	Research and Production Corporation Uralvagonzavod JSC
5	Izhevsk Mechanical Plant (Baikal)	23	Rosoboronexport OJSC (ROE)
6	Izhmash Concern JSC	24	Rostec (Russian Technologies State Corporation)
7	Kalashnikov Concern JSC	25	Russian Aircraft Corporation MiG
8	Kalinin Machine Building Plant JSC (KMZ)	26	Russian Helicopters JSC
9	KBP Instrument Design Bureau	27	Sozvezdie Concern JSC
10	Komsomolsk-na-Amur Aviation Production Organization (KNAAPO)	28	State Research and Production Enterprise Bazalt JSC
11	MIC NPO Mashinostroyenia	29	Sukhoi Aviation JSC
12	Molot Oruzhie	30	Tactical Missiles Corporation JSC
13	Mytishchinski Mashinostroitelny Zavod	31	Tikhomirov Scientific Research Institute JSC
14	Novator Experimental Design Bureau	32	Tupolev JSC
15	NPO High Precision Systems JSC	33	United Aircraft Corporation
16	NPO Splav JSC	34	United Engine Corporation
17	Oboronlogistika, OOO	35	United Instrument Manufacturing Corporation
18	Oboronprom OJSC	36	United Shipbuilding Corporation

**Kaynak:** <https://tinyurl.com/y5mhdokk>



**Tablo 4: CAATSA Kapsamında Rus Şirketleri (İstihbarat Sektörü)**

Sıra	Firma/Kurum	Sıra	Firma/Kurum
1	Antonov, Boris Alekseyevich	25	Lukashev, Aleksey Viktorovich
2	Aslanov, Dzheykhun Nasimi Ogly	26	Malkevich, Alexander Aleksandrovich
3	Autonomous Noncommercial Professional Organization	27	Main Intelligence Directorate of the General Staff of the Russian Armed Forces (GRU)
4	Badin, Dmitriy Sergeyevich	28	Malyshev, Artem Andreyevich
5	Bogacheva, Anna Vladislavovna	29	Minin, Alexey
6	Bovda, Maria Anatolyevna	30	Mishkin, Alexander
7	Bovda, Robert Sergeyevich	31	Morenets, Aleksei
8	Burchik, Mikhail Leonidovich	32	Morgachev, Sergey Aleksandrovich
9	Bystrov, Mikhail Ivanovich	33	Netyksho, Viktor Borisovich
10	Chepiga, Anatoliy	34	Nevskiy News LLC
11	Concord Catering	35	Osadchuk, Aleksandr Vladimirovich
12	Concord Management and Consulting LLC	36	Podkopaev, Vadim Vladimirovich
13	Economy Today LLC	37	Polozov, Sergey Pavlovich
14	Federal News Agency LLC	38	Potemkin, Aleksey Aleksandrovich
15	Federal Security Service (FSB)	39	Prigozhin, Yevgeniy Viktorovich
16	Foreign Intelligence Service (SVR)	40	Serebryakov, Evgenii
17	Gizunov, Sergey Aleksandrovich	41	Sotnikov, Oleg
18	Internet Research Agency LLC	42	Special Technology Center
19	Kaverzina, Irina Viktorovna	43	USA Really
20	Khusyaynova, Elena Alekseevna	44	Vasilchenko, Gleb Igorevich
21	Korobov, Igor Valentinovich	45	Venkov, Vladimir
22	Kovalev, Anatoliy Sergeyevich	46	Yermakov, Ivan Sergeyevich
23	Kozachek, Nikolay Yuryevich	47	Yershov, Pavel Vyacheslavovich
24	Krylova, Aleksandra Yuryevna	48	Zorsecurity

**Kaynak:** <https://tinyurl.com/y5mhdokk>

## ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu

İkincil yaptırım bağlamında CAATSA metninde açık bir şekilde 12 adet müeyyide sıralanmıştır. Yasa ABD idaresine, yaptırıma muhalif davranan üçüncü ülke kişilerine bu 12 müeyyideden en az 5 tanesinin uygulamasını emretmektedir. Yasanın uygulanma sürecinin ABD Başkancınca yürütülmesi direktifi verilmiş olsa da ABD

Kongresinin süreçte denetleyici rolü bulunmaktadır. Yasanın 235. Maddesinde sıralanan 12 adet yaptırım müeyyidesi Tablo 5'te özetlenmiştir. Bu müeyyidelerden bazılarının yaptırıma muhalefet eden aktör ve dolayısıyla ülke için ciddi sonuçlar doğurma potansiyeli varken bazı maddelerinin nispeten sembolik değeri bulunmaktadır.

**Tablo 5:** CAATSA Yaptırım Müeyyideleri

Sıra	Yaptırım Müeyyidesi
<b>Yaptırım 1</b>	İhracat-İthalat Bankasının Sunduğu Yardımlardan Men
	ABD İhracat-İthalat Bankasının sunduğu bazı hizmetlerin yaptırıma uygulanan kişilere sunumunun sonlanması.
<b>Yaptırım 2</b>	İhracat Lisansı Yaptırımı
	Yaptırım kapsamında kişi ya da kurumun hedef alınmak suretiyle ABD tarafından bu kişilere ve kurumlara ihracat yapılmasının engellenmesi, bu kişi ve kurumlara yönelik spesifik ihracat lisansı ya da ihracat yapmayı sağlayacak özel izin belgesi sağlanmaması. <sup>13</sup>
<b>Yaptırım 3</b>	ABD Finansal Kurumlarından Borçlanma
	Yaptırım hükümlerine aykırı davranan kişi ya da kurumlar 12 ay içinde 100 bin doların üzerinde borçlanamazlar.
<b>Yaptırım 4</b>	Uluslararası Finansal Kurumlardan Borçlanmanın Zorlaştırılması
	ABD Başkanının isteği ile ABD'nin uluslararası kuruluşlardaki etkinliğini kullanmak suretiyle yaptırımı delen kurumların bu uluslararası finansal kurumlardan borçlanması engellenebilir.
<b>Yaptırım 5</b>	Finansal Kurumlardan Borç Alımının Yasaklanması
	Bu tür finansal kurumların ABD'nin borç enstrümanlarını satın alması ya da bu tür operasyonlarda aracılık sağlanması yasaklanmıştır. Bunun yanında ABD'nin yürüttüğü finansal işlemlerde bu tür finansal kurumlara aracılık işlemi yapılması yasaklanmıştır.
<b>Yaptırım 6</b>	Kamu İhalelerine Katılma
	Yaptırım kapsamına alınan kişi ya da kurumun ABD'nin açtığı ihalelere katılması yasaklanmıştır.
<b>Yaptırım 7</b>	Yabancı Para Transferi
	ABD'li kurumların yabancı döviz ile yapılan işlemlerinde yaptırım kapsamındaki kişi ya da kurumların aracılık yapmaları yasaklanmıştır.

<sup>13</sup> Bu bağlamda sadece mal değil aynı zamanda çeşitli teknolojilerin de bu kişi/kurumlara sunulması müeyyide kapsamına alınmaktadır. Bu madde ile bu tür maddelerin sadece ilgili aktöre değil bu ürünün üçüncü ülke-

lerden bu aktörlere ihracatı (reexport) da yasaklanmıştır. Bu kapsamda özellikle silah satımına yönelik hüküm bu maddenin B fıkrasında açık bir şekilde ifade edilmiştir.

<b>Yaptırım 8</b>	Bankacılık İşlemleri
	Yaptırım kapsamındaki kurumların ABD egemenlik alanının içerisinde yer alan kişi ve kurumlarla bankacılık işlemleri ve finansal aracılık işlemleri yapmaları yasaklanmıştır.
<b>Yaptırım 9</b>	Mülk Edinme
	Yaptırım kapsamındaki kişilerin taşınır ve taşınmaz satın alımları yasaklanmıştır.
<b>Yaptırım 10</b>	Hisse Senidi ve Tahvil/Bono alımı
	Yaptırım kapsamındaki kişilerin finansal piyasalardan hisse senedi ya da borç senedi almaları yasaklanmıştır.
<b>Yaptırım 11</b>	Üst Düzey Yönetici Atanması ve Vize Alımına İzin Verilmemesi
	ABD’de firmalarında üst düzeyi yönetici olamazlar. Bu kişilerin bu tür işlerde çalışmalarına izin verilmeyeceği gibi ABD’ye girişleri için de vize verilmez.
<b>Yaptırım 12</b>	ABD Kamu Kurumlarında İstihdam Edilemezler
	Yaptırım kapsamında yer alanlar ABD kamu kurumlarında istihdam edilemezler.

**Kaynak:** Kaynak: <https://tinyurl.com/yy6bdsdh>

#### 4. Çin’e CAATSA’nın Uygulanması

CAATSA şu ana kadar sadece Çin’e uygulanmıştır. Çin, Rusya’dan satın aldığı S-400 sistemleri ile 10 adet Su-35 tipi savaş uçakları gerekçe gösterilerek bu yasa kapsamında yaptırıma maruz kalmıştır. Türkiye’ye benzer şekilde Çin tarafının Rus Rosboronexport firması ile sözleşme tarihi CAATSA’nın yürürlük tarihi olan 2 Ağustos 2017’den önce olduğunu hatırlatmak gerekmektedir. Çin tarafı sözleşme tarihini işaret etmesine rağmen 20 Eylül 2018 tarihinde ABD Başkanı Trump’ın imzaladığı 13849 Sayılı Başkanlık Kararı ile ABD Dışişleri Bakanlığı ve ABD Hazine Bakanlığı harekete geçmiştir. Aynı gün ABD Dışişleri Bakanı Pompeo bir açıklama yapmış ve CAATSA tarafından çizilen çerçeveye göre LSP Listesi’nde yer

alan Rosboronexport firmasından alınan S-400 ve Su-35’ler nedeniyle Çin’e yaptırım uygulanacağını beyan etmiştir. Bu bağlamda Pompeo tarafından hazırlanan ve 5 maddeden oluşan yaptırım müeyyide genelgesinde CAATSA’ya muhalefet ettiği gerekçesi ile iki kişiye yaptırım müeyyidelerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Buna göre Rus Rosboronexport firması ile satın alımlarında birinci derecede rol oynayan Çin Savunma Bakanlığının Tedarik ve Geliştirme Müdürlüğü (EDD) ve EDD’nin direktörü Korgeneral Li Shangfu CAATSA kapsamında müeyyidelerin muhatabı olmuştur. Çin Savunma Bakanlığı EDD birimi ve birimin başkanı Li Shangfu’ya uygulanan 5 adet müeyyide Tablo 6’da sunulmuştur:

**Tablo 6:** CAATSA Kapsamında Çinli Kişilere Uygulanan Yaptırımlar

Sıra	Yaptırım Müeyyidesi
1	Madde 2: İhracat lisansı yasağı.
2	Madde 7: Döviz transfer yasağı.
3	Madde 8: ABD finansal sisteminin kullanılmasının yasaklanması.
4	Madde 11: ABD Hazine Bakanlığınca yürütülen SDN Listesi'ne ilave edilmesi ve dolayısıyla ABD'ye girişi için vize verilmemesi.
5	İsmi geçen aktörlerin ABD'deki varlıklarına el konulması.

**Not:** Yukarıda zikredilen yaptırımların muhatabı Çin Savunma Bakanlığı EDD birimi ve birimin başkanı Li Shangfu'dur. Çin devletinin tüzel kişiliği bu bağlamda yaptırımın muhatabı değildir.

Çin'e uygulanan yaptırımlar seçilirken ABD yönetimi çok sert bir tutum sergilememiştir. Bu bağlamda Çin için seçilen maddelerden ABD yönetiminin "orta yolu" tercih ettiğini söyleyebiliriz. Tablo 6'da belirtilen yaptırım maddelerini kısaca değerlendirilmiştir:

1. Madde 2: Çin bakımından nispeten ciddi bir yaptırım değildir. Bunun nedeni ABD'de zaten uzun süredir savunma sanayi ile ilgili yüksek teknoloji içerikli savunma gereçlerini Çin'e satılmasına izin verilmemektedir.
2. Madde 7 ve Madde 8: Her ikisi de oldukça önemli ve etkili yaptırımlardır. Benzer yaptırımlar İran'a da uygulanmaktadır. Ancak İran'la ilgili SDN Listesi'ndeki kişi sayısı çok fazla olduğundan bu yaptırımlar İran ekonomisini derinden sarsmaktadır. Çin bağlamında bu ikisinin etkisi kuşkusuz önemlidir ancak CAATSA bağlamında bu iki yaptırım sadece EDD ve bu kurumun genel müdürüne uygulanmaktadır. Bunun yanında uluslararası finansal aktörler bakımından Çin ile İran aynı kefeye konulamaz. Uluslararası finansal aracı kurumlar ve bankalar, İran'a aracılık işlemlerini aracılık hizmeti yapan kişinin SDN Lis-

tesinde olup olmadığına ve aracılık işlemine konu olan işin yaptırım kapsamına girip girmediğine bakmaksızın doğrudan reddetmektedir.<sup>14</sup> Çin bakımından durum bu düzeyde değildir. Bunun yanında Çin'in küresel finans sistemine entegrasyonu bu yaptırımdan etkilenme düzeyini azaltmaktadır. Ayrıca Çin'in sahip olduğu ekonomik güç ve yabancı para rezervleri düşünüldüğünde madde 7 ve madde 8'in Çin'e olan etkisinin nispeten mutedil bir düzeyde olacağı söylenilebilir.

3. Madde 11 ve mal varlıklarına el konulması ile ilgili yaptırımın Çin bağlamında etkisinin sembolik olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak CAATSA bağlamında Çin'e uygulanan yaptırımların etkilerinin orta düzeyde olduğunu söyleyebiliriz.

### 5. Türkiye'nin Durumu

CAATSA bağlamında Türkiye'nin durumunu bugünden öngörmek kolay değildir. Yukarıda kısaca açıklanan Çin örneğinden hareketle

<sup>14</sup> Örneğin SDN Listesi'nde olmamasına rağmen İranlı bir baba yurt dışında eğitim gören çocuğuna para göndermekte ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. İranlılarla yapılan görüşmelerde bu tür insani konularda yurt dışına para gönderirken ciddi sıkıntılar yaşadıkları sık sık dile getirilmektedir.

konu ele alınabileceği gibi Türkiye'nin Çin'den farklı bir ülke olması hasebiyle, değerlendirilme tarihsel, konjonktürel ve siyasi unsurların dikkate alınmasıyla da yapılabilir. Daha normatif unsurlar taşıyan ikinci yönü Türkiye'de basın ve yayın kurumlarında bugünlerde sıklıkla tartışılmaktadır. Bu nedenle takip eden kısımda ağırlıklı olarak ilk kısma ağırlık vermek suretiyle bir değerlendirme yapılacaktır.

Türkiye bağlamında CAATSA yaptırımlarının etki gücü Grafik-1'de resmedilmiştir. ABD yönetiminin şu alternatifleri bulunmaktadır:

- Seçenek 1: Yaptırımları uygulamama ve/veya muafiyet
- Seçenek 2: Yaptırım sürecini ağırdan alma ve bunu dış politikada bir pazarlık unsuru olarak kullanmak
- Seçenek 3: Hafif yaptırımlar
- Seçenek 4: Orta şiddetli yaptırımlar
- Seçenek 5: Güçlü yaptırımlar

ABD Başkanı Trump, yaptırımları uygulama hususunu görmezden gelmeyi ya da yaptırımların etkisini en alt düzeyde tutmayı tercih edebilir. Nitekim Trump gerek Japonya'nın Osaka kentinde düzenlenen G20 Toplantısı'nda Cumhurbaşkanı Erdoğan ile yaptığı görüşmede gerekse de ABD'ye döndükten sonra çeşitli ortamlarda yaptığı açıklamalarda bu seçeneği destekleyici bir tavır sergilemiştir. Bu kapsamda ABD yönetiminin elinde birtakım araçlar bulunmaktadır. Bu araçlardan ilki Türkiye'nin yaptırımlardan tamamıyla muaf tutulmasıdır. CAATSA'nın 231b maddesi ile ilgili olarak 2019 Mali Yılı Milli Savunma Yetki Yasası'nın (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019) 1294. Maddesine göre ABD Başkanı

bu yaptırımın uygulanmasına yönelik muafiyet tanıma hakkına sahiptir. Yaptırımların uygulanmasının ötelenmesi CAATSA tarafından 231c maddesinde düzenlenmiştir ve ABD yönetimi Türkiye'ye bu bağlamda bir kolaylık sağlayabilir. Ancak Trump yönetiminin Türkiye bağlamında yaptırımların uygulanması hususunda muafiyet tanınması durumunda CAATSA'nın 216. Maddesine göre bunun gerekçesini belirten bir raporu ABD Kongresine vermesi gerekmektedir. Konuya vakıf olan uzmanlar kongrenin bu tür bir raporu geri çevireceğini ve Türkiye'nin yaptırımlardan muaf tutulmasına hoş bakmayacağını düşünmektedir. CAATSA'nın çıkarılma sürecinin bu bağlamda hatırlanmasında fayda vardır. O günlerde Rusya'nın ABD Başkanlık seçimlerini etkilemiş olduğuna yönelik algının gücü gözden kaçırılmamalıdır.

Trump yönetimi ilk seçeneği örtük olarak işleri ağırdan almak suretiyle yerine getirebilir. Bunun yanında CAATSA ile ilgili kararın ABD tarafından muammada bırakılması ABD yönetimine belirli oranda pazarlık gücü verebilir. Türkiye ile çok sayıda konuda fikir ayrılığı içinde olan ABD için CAATSA bir tür pazarlık enstrümanı olma potansiyeline sahiptir. Ekonomik anlamda bazı sorunlar yaşayan Türkiye için durumun zamana yayılması en azından kısa dönemde finansal piyasaları rahatlatıcı bir etki yapacağı söylenebilir.

Üçüncü seçenek 12 yaptırım maddesi arasından 5 tanesinin seçimi yapılırken ABD yönetiminin Trump'ın tutumuna paralel olarak nispeten yumuşak hükümleri barındıran bir strateji izlemesi olasılığıdır. Bunun yanında yaptırım kapsamına alınacak gerçek ve hukuki kişilerin sayısı ve kimler olduğu yine psikolojik olarak önem arz etmektedir.

## ABD'nin Yaptırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu

Aşağıdaki grafikte Türk ekonomisine ve savunma sanayiine etkisi en hafif olan maddeler gösterilmiştir. 12 adet müeyyideden etkisi bakımından etkisi minimal olan maddeler 1, 4, 6, 9, 10, 11 ve 12'dir. ABD tarafından belirlenen gerçek ve tüzel kişilerin ABD'den vize alamaması, ABD'de mülk edinmemeleri, ABD'de yönetici olarak işe girememeleri, ABD'deki kamu ihalelerine katılamamaları ve ABD'de finans piyasalarında yatırım enstrümanlarına yatırım yapamamaları gibi yaptırım hükümleri etkisi bakımından son derece semboliktir.

Türkiye bağlamında ekonomiyi ve savunma sanayiini sıkıntıya düşürme potansiyeli en güçlü olan maddeler 7 ve 8 numaralı yaptırımlardır. Türkiye'nin küresel finans sistemini kullanmasını sıkıntıya düşürme riski yaratması bakımından 7 ve 8. maddeler oldukça sıkıntılıdır. S-400 alımında ön planda yer alan gerçek ve hukuki kişilerin yaptırım kapsamında SDN Listesi'ne alınması ve bu aktörlerin uluslararası sistemde ABD doları cinsinden işlem yapmalarının engellenmesi ve ayrıca uluslararası finans kurumlarının bu gerçek ve tüzel kişilere finansal aracılık işlemleri yapmalarının yasaklanması birincil ve ikincil etkileri olacaktır.

Orta şiddetli etkiye haiz yaptırım maddeleri: 2, 3 ve 5. maddelerdir. 2. Madde ağırlıklı olarak Türk savunma sanayiini olumsuz etkileme po-

tansiyeline sahipken 3 ve 5. maddelerin finansal piyasalarda risk algısını artırma potansiyeli bulunmaktadır. 2. madde kapsamında savunma sanayii ile ilgili bazı projeler ihracat lisansı kapsamında yaptırım kapsamına alınacağından kısa dönemde Türk savunma sanayiinin tedarik, yenileme ve satın alma süreçlerini olumsuz olarak etkileyebilir. İhracat lisansı kapsamında Türkiye ABD'den F-35, F-16, CH-47 ve UH-60 gibi birçok savunma malını satın almaktadır ve bu kontratların tehlikeye düşeceği söylenilmektedir. Hâlihazırda ABD yönetiminin F-35 programından Türkiye'yi çıkarma kararı alması aslında bu bağlamda bir "yarı adım" olarak düşünülebilir. Benzer şekilde 3 ve 5. maddeler Türkiye'nin uluslararası piyasalardan borç bulmasını güçleştirmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye'nin durumunda CAATSA metninin basit bir hukuki mesele olarak okunması resmin tam olarak anlaşılmasının önüne geçmektedir. Konunun iyi anlaşılması ve atılacak adımların belirlenmesi ancak konu ile bağlantılı uluslararası siyaset, güç dengeleri, ABD'nin iç dinamikleri, politik süreçler gibi bağlamların iyi okunması ile mümkün olabilir. Gerek Ortadoğu'da gerek dünyada ve gerekse de ABD iç siyasetindeki gelişmeler dikkate alındığında Trump yönetiminin bu geniş spektrumun ağırlıklı olarak yumuşak tarafında adımlar atacağı tahmin edilmektedir.

**Grafik 1:** Yaptırım Maddelerinin Etki Bakımından Sınıflandırılması

Nispeten Yumuşak Maddeler	Orta Şiddetli Maddeler	Sert Maddeler
1-4-6-9-10-11-12	2-3-5	7-8

23 Temmuz 2019 tarihinde Trump'ın bir grup kongre üyesi ile Türkiye'nin durumunu değerlendirmek için Beyaz Saray'da bir araya geleceği ve konuyu üyelerle istişare edeceği söylenilmektedir. 22 Temmuz'da Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu Türkiye'nin beklentisinin ABD'nin yaptırım yönlü herhangi bir adım atmaması olduğunu söylemiştir. Bakan ayrıca ABD'nin yaptırım konusunda beklentileri karşılamaması durumunda Türkiye'nin karşılık vereceğini belirtmiştir. Açıkçası ilişkilerin geliştirilmesinin iki tarafa da bir faydası olmayacağı aşikardır. Türkiye'nin söylem bazında Trump'ın Osaka görüşmelerinden itibaren tutarlılık göstermesinden umutlu olduğunu söyleyebiliriz.

ABD'nin ve Trump yönetiminin dış politikada esas gündeminin Çin'in "orta gelire hapsedilmesi" olduğu ve bu nedenle de cepheyi

genişletme yerine hedefe odaklanmak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. ABD'nin Çin ile yürüttüğü bu "büyük güç mücadelesinde" Türkiye ve CAATSA'nın nereye oturduğunun anlaşılması gerekmektedir. ABD'nin devlet sistemi içerisinde bazı dengeler ve sabiteler Türkiye-CAATSA sorununu belirli bir rotaya sürüklese de ABD'nin birincil amacı "Çin ile yürütülen mücadeledir". Türkiye ile ilgili atılacak adımların Türkiye'yi ABD'den daha da uzaklaşacak bir rotaya sokması ABD'nin "büyük güç mücadelesine" hizmet etmeyeceği son derece açıktır. Geçmişte atılan yanlış adımların ortaya çıkardığı sorunlar düşünüldüğünde Türkiye-CAATSA denkleminde ABD yönetiminin ılımlı ve mutedil bir yol takip edeceği öngörülebilir.

### Kaynaklar

- Alexander, Kern S. (2009). *Economic Sanctions Law and Public Policy*. Palgrave Macmillan.
- Aaron, Stein. Why Turkey Turned Its Back on the United States and Embraced Russia. *Foreign Affairs*, July 9, 2019, <https://tinyurl.com/y56mva4b>. [E.T. 19 Temmuz 2019].
- Bryan R. Early (2015). *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford University Press.
- Bechy, S. Perry (2018). Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law. *Missouri Law Review*, 83(1).
- CRS (2019). Congressional Research Service: US Sanctions on Russia, Updated January 11, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45415.pdf> [E.T. 20 Temmuz 2019].
- Dyer, Geoff. (2014). Sanctions: War by Other Means. *Financial Times*, 30 Mart 2014: <https://tinyurl.com/yxdp8xxb> [E.T. 20 Temmuz 2019].
- Geoffrey, Corn-Jimmy, Gurule-Eric, Jensen ve Peter, Marguilies (2015). *National Security Law Principles and Policy*. Walters Kluwer.
- Nephew, Richard (2018). *The Art of Sanctions: A View from the Field*. Columbia University Press.
- Schenkkan, Nate (2018). Dealing with the New Turkey: Recommendations for US Policy after the Elections. Freedom House Policy Brief, <https://tinyurl.com/y6phwgm3>. [E.T. 19 Temmuz 2019].
- Schenkkan, Nate (2019). Turkey's Missile Diplomacy: Recommendations for US Sanctions after Delivery of the S-400. Freedom House, Policy Brief, <https://tinyurl.com/y2jlhy8l> [E.T. 19 Temmuz 2019].
- Taylor, Brendon (2010). *Sanctions as Grand Strategy*. The International Institute for Strategic Studies.
- Taylor, Jarod (2019). U.S. Sanctions and Turkey's Purchase of Russia's S-400 Air Defense System. Foreign Policy Research Center-E Notes: <https://tinyurl.com/y2q4rych> [E.T. 20 Temmuz 2019].





İran Araştırmaları Merkezi

# İRAM HAKKINDA

Yeni, bağımsız bir düşünce kuruluşu olan İran Araştırma Merkezi (İRAM), temel bir özelliğiyle ülkemizdeki diğer araştırma merkezlerinden farklılık göstermektedir. İRAM, yalnızca İran ve bağlantılı konular üzerine araştırmalar gerçekleştirmektedir. Ciddi bir kültürel ve tarihsel derinliğe sahip, Ortadoğu'daki siyasal etkinliği artan ve çok yönlü ilişkilere sahip olduğumuz komşu ülke İran ile ilgili konuları layıkıyla inceleyebilmek zaruret haline gelmiştir. İRAM'ın ana hedefi kamuoyunun birincil kaynaklardan doğru ve kapsamlı bilgi ve analize ulaşmasını sağlamaktır. İran ile ilgili konularda çalışma yapan akademisyenler ve araştırmacılar için çeşitli eğitim ve araştırma imkânları sunmayı ve alanda çalışan kişiler için ortak bir platform olmayı amaçlamaktadır. İran iç ve dış politikaları, ekonomisi ve toplumsal-kültürel yapısı alanlarında üretilen bilgiler, iki ülke arasındaki ilişkileri ve anlayışı geliştirmeye de katkı sağlayacaktır. Merkezimiz İran'da, Ortadoğu'da ve Batı'daki bilgi birikimini ülkemize ve ülkemizdeki birikimi de dünya kamuoyuna taşıyacak kadroya sahiptir.



İran Araştırmaları Merkezi

Oğuzlar Mh. 1397. Sk. No: 14 06520 Çankaya / Balgat - Ankara / Türkiye

Tel: +90 312 284 55 02 - 03 Faks: +90 312 284 55 04

e-mail: [info@iramcenter.org](mailto:info@iramcenter.org) [www.iramcenter.org](http://www.iramcenter.org)

"Bu çalışmanın tüm telif hakları İran Araştırmaları Merkezi'ne (İRAM) aittir"