

## COVID-19 SALGINI VE ÇİN'İN ULUSLARARASI HUKUK AÇISINDAN SORUMLULUĞU

Deniz BARAN\*

COVID-19 salgınının başlangıcından bu yana Çinli karar alıcıların üst üste attığı yanlış adımlar ve yaptıkları ihmâller, salgının tüm dünyayı saracak şekilde kontrolden çıkmasında önemli bir etken oldu. Dolayısıyla, Çin'in COVID-19 salgını sebebiyle uluslararası hukuku ihlâl edip etmediği ve bir uluslararası sorumluluğunun doğup doğmayacağı tartışmaları son derece yerinde. Nitekim Çin'in hem özel olarak Dünya Sağlık Örgütü'nün Uluslararası Sağlık Düzenlemelerinin getirdiği yükümlülükleri hem de uluslararası teamül hukuku kaynaklı özen yükümlülüğünü ihlâl ettiği gerekçesiyle, COVID-19 salgınından ötürü zarara uğrayan devletlere karşı uluslararası sorumluluğunun bulunduğunu iddia etmek mümkündür. Ancak uluslararası sorumluluğa ilişkin değerlendirmeyi söz konusu uluslararası hukuk kaynaklarının mekanik bir değerlendirmesiyle sınırlı tutmamak ve mevcut duruma ilişkin özel şartları göz ardı etmemek gerekir. Çin'in sorumluluğun boyutları tespit edilirken yapılan ihmâller ile uğranılan zararlar arasındaki illiyet bağının kurulabilmesi mühimdir.

### Giriş

ABD Başkanı Donald Trump'ın son dönemlerdeki beyanlarında küresel çapta etkili olan COVID-19 salgınına "[Çin virüsü](#)" olarak nitelemekte ısrar etmesi kimilerince ırkçılık addedilerek sert bir şekilde eleştirilirken, Çin'e farklı sebeplerden ötürü öfkeli kimi kesimlerce de destekleniyor. Trump'ın böyle bir söylemi benimsemesindeki niyeti ve söylemin doğruluğu-yanlışlığı bir tarafa, Çin yönetimine mevcut salgın bağlamında öfke duyan veya en azından ciddi eleştiriler yönelten kesimlerin haklılıkları göz ardı edilemez. Zira salgının ilk ortaya çıktığı dönemde Çin'in sorumlu bir yönetim sergilememiş olması, bu virüsü Çin virüsü yapmasa da Çin'in ihmalleriyle dünyaya yayılmış bir virüs hâline kesinlikle getiriyor. Bu sebeple, Georgetown Üniversitesi'nde uluslararası ilişkiler profesörü olan [Paul Miller'in Foreign Policy'deki yazısında](#) yaptığı şu tespite katılmamak güç: COVID-19 salgınının siyasi boyutunu görmezden gelmek, Çin'deki "yetersiz, art niyetli veya yozlaşmış" politikacıların bu salgının küresel çapta sarsıcı bir hâle gelmesi noktasındaki etkisini görmezden gelmek anlamına gelecektir.

\* Deniz Baran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Bölümünde araştırma görevlisidir. Al Sharq Forum'da uluslararası hukuk uzmanı olarak yer almaktadır. Ayrıca İstanbul Barosu'na kayıtlı bir avukattır. Daha önce, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi bünyesindeki Uluslararası Hukuk Merkezi'nde (UHAM) koordinatörlük yapmıştır. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır ve şu an aynı üniversitede uluslararası hukuk alanında doktorasını yapmaktadır. Al Jazeera, Middle East Eye ve Anadolu Ajansı gibi çeşitli medya organlarında uluslararası hukuka ilişkin konularda yazıları yayımlanmaktadır.

Çinli karar alıcıların üst üste attığı yanlış adımlar, salgının tüm dünyayı saracak şekilde kontrolden çıkmasında önemli bir etken oldu. Öyle ki karşımızda American Enterprise Institute'ten Danielle Pletka'nın, "[Çin Devlet Başkanı'nın önceliği risk altındaki hayatlar veya virüsün kontrol altına alınması değil, kendisinin ve ülkesinin itibarı, küresel tedarik zincirindeki konumu ve iktidar üzerindeki kontrolüydü](#)" iddiasını haklı çıkaracak bir tablo duruyor. Kısacası, COVID-19 salgını bir boyutuyla kötü yönetimin neticesi.

Ancak günümüz uluslararası hukuku devletlerin kamu sağlığı konusunda kendi ülke sınırlarını aşacak düzeyde sorumlu davranmasını, şeffaf olmasını, ilgili verileri paylaşmasını ve iş birliği içerisinde olmasını gerekli kılıyor. Bir başka deyişle, "kötü yönetime" cevaz vermiyor. Uluslararası bulaşıcı hastalıkların yönetimi gibi konulardaki kötü yönetim uygulamaları artık sadece bir siyasi ya da ahlaki sorumluluğun ihlâli olmakla sınırlı değil, teknik olarak hukuki sorumluluğa da yol açabiliyor. Uluslararası hukukun bu yöndeki gelişimi, uluslararası toplumun nükleer santral kazalarından, SARS gibi başkaca bulaşıcı hastalık salgınlarına kadar bu zamana kadar yaşadığı bir dizi acı tecrübenin sonucu. Dolayısıyla, Çin'in COVID-19 salgını sebebiyle uluslararası hukuku ihlâl edip etmediği ve bir uluslararası sorumluluğunun doğup doğmayacağı tartışmaları son derece yerinde. Bu yazının amacı da bu tartışmaları gündeme getirmek olacak.

## İhmal Zinciri

Hukuki değerlendirmeye geçmeden önce, Çin'in ihmalleri ve kötü yönetimi konusundaki olgusal arka plânı ortaya koymak gerekiyor. COVID-19 salgını Çin'in Wuhan şehrinde Aralık 2019 ortasından itibaren baş gösterdiğinde, Çin yönetiminin bu salgının niteliği konusunda yaptığı yanlış yönlendirmeler sebebiyle Çin halkının ve ülkede bulunan yabancıların yoğun hareketliliği engellenemedi. Belki de en kritik hata ilk aşamada yapılmış oldu. 26 Aralık 2019'da Çin'deki bazı medya organları [adı anonim kalan bir doktorun COVID-19'un SARS virüsüne oldukça benzer tehlikeli ve bulaşıcı bir virüs olduğu yönündeki beyanlarını](#) gündeme getiren haberler yaptı. Ancak bu haberler otoriteler tarafından hızla sansüre uğradı, hatta 2020'nin başında devlete ait bir haber ajansı olan [Xinhua Haber Ajansı piyasada dolaşan "uydurma haberlere" karşı ikazda bulundu](#) ve halka bunlara inanmama çağrısı yaptı. Öyle ki söylendiği kadarıyla, daha sonra kimliği ortaya çıkan o anonim doktor -şu an virüsten ötürü vefat etti!- yanlış beyanlarda bulunduğu dair [bir itiraf imzalamaya zorlandı](#). Öte yandan, 31 Aralık 2019'da [Wuhan Yerel Halk Komisyonu, COVID-19'un insandan insana geçmediği yönünde son derece yanlış bilgilendirme yapan bir açıklamada bulunmuş, mevcut salgını mevsimsel bir grip olarak niteleyip durumun kontrol altında olduğunu belirtmişti](#). 2020 yılının Ocak ayında vaka sayısı hızla tırmanmasına rağmen [Çin yönetimi durumu inkara ve yanlış yönlendirmelere devam etti](#). Bu süreçte Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ile de süratli bilgi paylaşımında bulunmadı. İlk kayda değer paylaşım için [Şubat 2020'nin ortası beklendi](#).

Nitekim Çin'in bu tutumu uluslararası toplumun ilk kez karşılaştığı bir durum değil. Bundan neredeyse [20 yıl önceki SARS salgınında da Çin yönetimi çok benzer refleksler göstermiş](#) ve salgının küresel bir sorun hâline gelmesinin yolunu açmıştı. Zaten kamu sağlığının korunması ve salgın hastalıkların kontrolü konusunda günümüz uluslararası hukukunun temel kaynaklarını oluşturan bazı düzenlemeler esas olarak Çin'in SARS krizindeki tutumu karşısında geliştirilmiş ve Çin tarafından da onaylanmıştı. Ancak COVID-19 salgınıyla birlikte, bu düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi noktasında yine Çin merkezli bir zafiyetin yaşandığı görüldü.

### DSÖ Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri

İlk versiyonu 1969'da kabul edilen ancak 2005 tarihinde [güncellenen yeni DSÖ Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri](#)'ne (USD olarak anılacaktır) Çin de dahil olmak üzere 194 devlet taraf. Bir önceki bölümde ima edildiği üzere, yeni USD'de öngörülen bazı yeni mekanizmaların ve yükümlülüklerin arkasında yatan temel sebeplerden biri, Çin'in 2002 yılında patlak veren SARS krizinin yönetilmesi noktasında attığı yetersiz adımlardı. [2005 yılında getirilen temel yeniliklerden biri](#), 1969 tarihli USD kapsamında olmayan bazı yeni hastalıkların ve grip türlerinin USD kapsamına sokulmasıydı. Dolayısıyla, COVID-19 yeni USD'nin kapsamına giriyor.

USD'ye taraf devletlerin yükümlülüklerinden biri, kamu sağlığını etkileyen ve uluslararası alanda etkili olabilecek acil durumların tespiti için gerekli araştırmaların ivedi bir şekilde yapılması ve bilgilerin toplanmasıdır. Taraf devletlerin, USD'nin Ek-2'sinde gösterilen şablonu izleyecek şekilde kendi ülkesindeki bu tip acil durumları değerlendirmesi ve gerekli değerlendirmeyi yahut söz konusu durumlara yönelik atılan adımları takiben 24 saat içerisinde, en etkili iletişim kanallarından DSÖ'yü bilgilendirmesi gerekiyor. Ayrıca, ilk bilgilendirmeden sonra da taraf devletlerin uluslararası bir salgını engellemek amacıyla kamu sağlığını ilgilendiren acil hususlara ilişkin "doğru ve yeterince detaylı bilgileri ivedi bir şekilde ve zamanında" DSÖ'ye temin etme yükümlülüğü yer alıyor. Hiç beklenmedik ve alışılmadık bir durumla karşılaşıldığında dahi, kamu sağlığını etkileyen hastalığın kaynağı fark etmeksizin, bu yükümlülükler geçerliliğini sürdürüyor. Ayrıca, taraf devletlere mümkün olduğu ölçüde diğer devletlerle iş birliği yapma sorumluluğu da yükleniyor.

Çin'in attığı adımlara baktığımızda ise yukarıda sayılan yükümlülüklerle aykırı birçok nokta tespit edilebilir. Öncelikli olarak Çin, [DSÖ'nün Çin'deki ofisine ilk resmi bildirim](#)i 31 Aralık 2019 tarihine kadar yapmadı ki o tarihe kadar salgının ciddi bir boyuta ulaştığı uluslararası kamuoyunca dahi bilinir hâle gelmişti. Daha önce de bahsedildiği üzere, henüz Kasım 2019'da bizzat [Çinli doktorlar tarafından uyarılar](#) söz konusuydu. Dahası, Çin'in Ocak 2020'de [DSÖ'nün epidemik inceleme desteği tekliflerini reddettiği](#) ve DSÖ'ye yaptığı ilk bildirimini takiben ["doğru ve yeterince detaylı bilgileri ivedi bir şekilde ve vaktlice" temin etme yükümlülüğünü yerine getirmediği](#) ortaya çıktı. Tüm bu bulgular ışığında, Çin'in USD çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmediğini iddia etmek son derece mümkün.

Öte yandan, USD gibi özel bir andlaşma kaynaklı yükümlülüklerin ihlâli dışında (nitekim daha geniş bir bakış açısıyla, Çin'in [Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde yer alan, insanların sağlık hakkının korunması gibi yükümlülüklerini ihlâli](#) de tartışılabilir) Çin'in sorumluluğunu doğurabilecek başka bir uluslararası hukuk normu da uluslararası teamül hukukundan kaynaklanan devletlerin özen yükümlülüğüdür (*due diligence*). USD gibi birçok uluslararası andlaşmanın hükümleri, doğaları gereği tarafların özen yükümlülüğünü düzenliyor olsa da böyle hükümlerin olmadığı durumlarda dahi devletlerin belli risklere, tehditlere veya zararlara karşı elinden gelen en iyi gayreti gösterme yükümlülüğüne sahip olduğu uluslararası hukukta genel olarak kabul edilmiş, yerleşik bir kuraldır. Bu bakımdan, devletlerin söz konusu durumları mümkünse önceden engellemesi, yoksa durdurması veya en azından ortaya çıkan zararı gidermesi gerekir. Elbette, devletlerin bildikleri veya bilmeleri gereken risklere, tehditlere veya zararlara yönelik özen yükümlülüğü söz konusudur. “En iyi gayretin” ve “bilinmesi gerekenin” tanımları ise vakadan vakaya, hatta devletten devlete değişebilir, zira her devletin teknik kapasitesi ve imkânları farklılık gösterir. Bu sebeple, özen yükümlülüğü esnek bir normdur. Uluslararası Adalet Divanı'nın [Nükleer Silâhlar](#) ve [Pulp Mills](#) gibi kimi danışma görüşü ve kararlarında uluslararası hukukta özen yükümlülüğünün ve buna bağlı olarak başka devletlere zarar vermeme ilkesinin uygulamaya nasıl geçeceğinin kıymetli örnekleri ortaya konmuştur.

Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun hazırladığı ve uluslararası teamül hukukunu yansıttığı gerekçesiyle hükümleri devletler için bağlayıcı addedilen [2001 tarihli Devletlerin Uluslararası Sorumluluğuna İlişkin Taslak Maddeler](#), kaynağının uluslararası andlaşmalar yahut uluslararası teamül hukuku olması fark etmeksizin bir uluslararası kuralının ihlâl edilmesinin devletlerin sorumluluğunu doğuracağını düzenler. Söz konusu ihlâlin ihmalinin eylemlerle de gerçekleşmesi mümkündür. Böyle bir sorumluluğun doğması durumunda ise ihlâl sebebiyle ortaya çıkan zararın tamamen giderilmesi (eski hâle getirme, bu mümkün değilse tazminat yöntemiyle) gerekir. Çin'in de hem özel olarak USD'nin getirdiği yükümlülükleri hem de uluslararası teamül hukuku kaynaklı özen yükümlülüğünü ihlâl ettiği gerekçesiyle, COVID-19 salgınından ötürü zarara uğrayan devletlerin zararlarının giderilmesi yönünde talepler ortaya koymasının hukuki bir zemini vardır. Benzer bir argümanı Harvard Üniversitesi Hukuk Fakültesinin ünlü hocalarından [Prof. James Kraska](#) ve George W. Bush'un başkanlığı döneminde yönetimde görev yapmış olan hukukçu [Lewis Libby](#) de dillendirdi.

### Madalyonun Öbür Yüzü

Buraya kadarki kısımda Çin'in COVID-19 salgınına dair uluslararası sorumluluğunu iddia etmek için yeterli bir hukuki zeminin var olduğu ortaya koyulmuş olsa da değerlendirmeyi yukarıda belirtilen uluslararası hukuk kaynaklarının mekanik bir değerlendirmesiyle sınırlı tutmak ve mevcut duruma ilişkin özel şartları göz ardı etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Her ne kadar açık ihmalleri sebebiyle Çin'in hukuki sorumluluğu söz konusu olabileceksede bu sorumluluğun boyutlarını tespit etmek gerekir. Herhangi bir hukuk dalında sorumluluk meselesi değerlendirilirken en temel unsurlardan biri olan illiyet bağının pek tabii uluslararası hukukta da göz önünde bulundurulması zaruridir. İlliyet bağı, ifa edilen bir haksız eylem ile mevcut zarar arasında doğrudan bir nedensellik bağı kurulabilmesini ifade eder. Bu sebeple, Çin'in ihmallerinden doğan bir sorunun başka devletlerin ihmalleri sebebiyle çok daha büyümesi gibi bir durumda ortaya çıkan tüm zararı Çin'e mâl etmek mümkün ve adil olmayacaktır. Nitekim COVID-19 salgınında da durumun bundan farklı olduğunu, yani Çin dışında tüm devletlerin ellerinde gelen en iyi gayreti ortaya koyduğunu iddia etmek güç gözüküyor. Örneğin, İran veya İtalya otoritelerinin doğru zamanda doğru önlemleri aldığını söylemek mümkün müdür? Şu an dünyanın farklı bölgelerinde yaşamını yitiren on binlerce insanın veya küresel ekonominin uğradığı yüz milyarlarca dolar zararın ne kadarı Çin'in ihmâllerine doğrudan bağlanabilecektir?

Uluslararası hukuk tarihine baktığımızda, devletler arasında salgın hastalıklara karşı alınan önlemlerin yetersizliği kaynaklı uyuşmazlıkların pek olmamasının ve [devletlerin bu gerekçe ile birbirlerinin sorumluluğuna gittiğine rastlanılmamasının arkasında yatan temel sebeplerden biri illiyet bağının tespitine ilişkin güçlüklerdir](#). Salgın gibi kesin bilimsel verilerin, dolayısıyla atılacak doğru adımların tespitinin oldukça güç olduğu durumlarda devletlerin sorumluluğuna ilişkin sınırların nerede başlayıp nerede bittiğini ortaya koymak zordur. Dahası, her devletin teknik kapasitesinin farklı olduğu ve devletlerin kendi kamu sağlığı, kamu düzeni ve ulusal güvenliği için belli bir takdir marjına sahip olmaları gerektiği gerçekleri hesaba katılınca mesele daha da karmaşıklaşmaktadır. Bu sebeple, Washington Üniversitesi Hukuk Fakültesinden [Prof. Dr. David Fidler'in belirttiği gibi](#), devletlerin salgın hastalık dönemlerinde birbirlerinin uluslararası hukuktan doğan sorumluluğunu ileri sürme yönünde genel bir uygulama geliştirmemiş olması, bunun bir noktada hepsinin ortak çıkarı olmasından kaynaklanıyor gibi gözükmektedir. Çünkü her devletin gerekli ve yeterli önlemleri zamanında alamayacağı bir salgınla karşılaşma riski daima bulunur.

Çin'in hukuki sorumluluğunu ileri sürmenin önünde mevcut COVID-19 krizine özgü bir zorluk daha söz konusudur: DSÖ'nün Çin'in attığı adımları onaylayıcı, hatta övücü tutumu. Bir yandan Çin'in USD hükümlerini açıkça ihlâl ettiği bazı durumlar ortadayken, [DSÖ bizzat kendi raporunda](#) Çin'in kamu sağlığını etkileyen acil durumlara karşı attığı adımlardaki gelişiminin altını çizmiş; alınan önlemlerin yerinde olduğundan, gerekli araştırmaların yapılması yönündeki gayretlerden ve kilit öneme sahip verilerin uluslararası düzeyde net bir şekilde paylaşıldığından bahsetmiştir.

### Çin'e Yaptırım Mümkün mü?

Çin'in COVID-19 salgınının küresel ölçekte yayılması noktasında bazı ciddi ihmallerde bulunduğu, dolayısıyla hem taraf olduğu kimi uluslararası anlaşmaların hem de uluslararası teamül hukukunun bazı hükümlerini ihlâl ederek haksız bir fiilde bulunduğunu iddia etmek mümkün.

Bu sebeple, Çin'in uluslararası sorumluluğu söz konusu olabilecektir. Ancak bu sorumluluğun, şu an küresel çapta yaşanan tüm zararları kapsayacak boyutta olduğunu iddia etmek güç. Sorumluluğa ilişkin sınırın nerede başlayıp nerede biteceğinin tespiti, oldukça karmaşık bir olgusal incelemeyi gerektirecektir.

Öte yandan, uluslararası hukukun uluslararası politik dinamiklerden soyut bir alan olmadığı gerçeğini unutmamakta fayda var. Çin'in uluslararası sorumluluğu normatif olarak tespit edilse dahi bu sorumluluğun yaptırımını olarak doğan zararların giderilmesi için uluslararası hukukun sunduğu imkânlar oldukça kısıtlı. USD'nin taraf devletler arasında yapılacak müzakereler ve DSÖ bünyesinde öngördüğü bazı usullerin ötesinde etkili ve bağlayıcı çözümler getiren bir uyuşmazlık çözüm hükmü yoktur. Uluslararası uyuşmazlık çözüm mekanizmaları (Uluslararası Adalet Divanı veya Sürekli Hakemlik Mahkemesi gibi) ancak uyuşmazlık tarafı devletlerin rızaları ile başvurulabilecek mercilerdir ki Çin'in böyle bir rıza göstermeye yanaşması pek olası bir senaryo değil. Kararları bağlayıcı olan BM Güvenlik Konseyi kaynaklı bir yaptırım Çin'in Konseydeki veto hakkı sebebiyle zaten söz konusu olamaz. Çin'in kendiliğinden uluslararası sorumluluğunu kabul edip bütçesinin altından kalkamayacağı düzeyde tazminatlar ödemesi de beklenemeyeceğine göre görünürdeki tek yol, uluslararası hukukun kendine özgü yaptırım mekanizması olan mağdur devletlerin tek taraflı yaptırımlar uygulama, yani karşı önlemlere başvurma imkânı olacaktır.

Karşı önlemler almaya karar veren devletler, Çin'e yaptırım olarak ona yönelik uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınabilir veya askıya alabilirler. Elbette bunun belli şartları vardır: Karşı önlemler uğranılan zararlar orantılı olacak, kuvvet kullanma ögesi barındırmayacak, Çin'deki temel insan haklarını zedelemeyecek, zararlar karşılık içermeyecek ve uluslararası hukukun buyruk normlara aykırı olmayacak. Ancak günümüz uluslararası hukuk sisteminde kararları bağlayıcı olan merkezi bir yaptırım makamı olmadığı için büyük bir öneme sahip olan bu tip bir "oto-yaptırım" yönteminin uygulanabilmesi için, yaptırım uygulayacak devletlerin bunun politik sonuçlarına katlanmayı göze almaları gerekiyor. Birçok devletin mevcut küresel konjonktürde Çin gibi bir devlet ile doğacak politik ve ekonomik gerilimleri göze alıp karşı önlemlere başvurması ne kadar mümkün olabileceği ise tartışılır. Belki de ancak ABD gibi maddi kapasitesi yüksek devletler için bu hukuki imkânın değerlendirilmesi söz konusu olabilecektir.

## Global Political Trends Center

Global Political Trends Center (GPoT Center) is a nonprofit, nonpartisan research institution established under the auspices of Istanbul Kültür University in 2009.

GPoT Center was founded with the aim to support reconciliation and non-violent solutions to international as well as domestic issues through dialogue. Our mission is to contribute to stability, democratization and peace through organizing multitrack diplomacy meetings, conducting innovative and independent research, and encouraging informed debates in the media on key issues affecting Turkey and the world.

GPoT Center serves as a platform for the free exchange of views and information on political, social and economic matters concerning a variety of parties and segments of society. We aim to achieve our mission by routinely bringing together opinion leaders, government officials, policy makers, analysts, scholars, experts and members of the media from Turkey and abroad.

Our publications can be downloaded from our website for free. They are also accessible through online libraries worldwide, such as the International Relations and Security Network in Zurich, Europe's World in Brussels, and Columbia University Press in New York. Additionally, you can find our books on Google Books and Amazon Kindle.

### CONTACT DETAILS

Global Political Trends (GPoT) Center  
Istanbul Kültür University  
Atakoy Campus, Bakirkoy  
34158 Istanbul, Turkey  
[www.gpotcenter.org](http://www.gpotcenter.org)  
[info@gpotcenter.org](mailto:info@gpotcenter.org)

Tel: +90 212 498 44 76/65

Fax: +90 212 498 44 05

*Bu yayındaki yazıların bilim, içerik ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir. İKÜ-GPoT'un duruşunu yansıtmamaktadır.  
The academic and content responsibility of the publications exclusively belongs to its authors. It does not reflect IKU-GPoT's standing.*