

TÜRK ANAYASA SİSTEMİNDE ANDLAŞMALARIN GÖRÜŞÜLMESİ

Seha L. MERAY

Kurucu Meclis tarafından hazırlanarak, 9 Temmuz 1961 tarihinde *referandum*'la kabul edilen ve yürürlüğe giren yeni Türk Anayasası, bir çok konular bakımından olduğu gibi, andlaşmalar bakımından da önemli yenilikler getirmiştir. Bilindiği gibi, andlaşmaların başlıca iki safhaya ayrılmaktadır: 1) Andlaşmanın imzalanması ile sonuçlanan görüşme (müzakere) safhası; 2) Andlaşmaların onaylanması. Andlaşmaların onaylanması konusunda, yeni Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra, gerek bilimsel dergilerde gerekse günlük gazetelerde önemli yazılar çıkmış, bu konu çeşitli yönleriyle incelenmiştir. (1). Biz, bu yazımızda, Türk Anayasa sisteminde, andlaşmaların görüşülmesi üzerinde duracağız.

Görüşme safhası, milletlerarası uygulamada, genel olarak, yürütme organının yetkileri arasında bulunmaktadır. Bizde 1921 ve 1924 Anayasalarından önce olduğu gibi, 1961 Anayasası ile de bu sistem kabul edilmiştir. 1921 ve 1924 Anayasaları metinlerinde, andlaşmaların yapılmasında *bütün* safhalar Büyük Millet Meclis'inde toplanır görünmekle beraber, uygulamada görüşme safhasında yine yürütme organının görevli ya da yetkili sayıldığı anlaşılmaktadır.

(1) Bknz. : Edip F. Çelik, «1961 Anayasasının Milletlerarası Andlaşmalarla İlgili Hükümleri,» *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1962, cilt XXVII, sayı 2, sh. 335-348; Edip F. Çelik, *Milletlerarası Hukuk*, İstanbul, 1962, sh. 124-133; Hamza Eroğlu, *Milletlerarası Münasebetler Türk Yıllığı - Turkish Yearbook of International Relations, 1961*, Ankara, 1963, cilt II, sh. 69-82. 244 sayılı kanunun yayınlanmasından sonra, 1961 anayasası sisteminde andlaşmaların onaylanması konusunda basında uzun süren bir tartışma olmuştur. Bknz. : Lütfü Duran, «Dış Münasebetler, Anayasa Dışı.» *Cumhuriyet*, 8 Temmuz 1963; Edip F. Çelik, «Andlaşmalar Konusundaki Kanun Anayasa'ya Aykırıdır,» *Milliyet*, 27 Temmuz 1963; Coşkun Kırcı, «Andlaşmalar Konusundaki Kanun Anayasaya Uygundur,» *Ulus*, 4-8 Ağustos 1963, *Milliyet*, 6 Ağustos 1963; Edip F. Çelik, «Andlaşmalar Konusundaki Kanun Anayasaya Açıkça Aykırıdır,» *Milliyet*, 19 Ağus-

1. 1876 Anayasasından öncesi

Bizde, 1876 Anayasası'ndan önceki dönemde, yani anayasasız monarşi döneminde, bütün yetkiler gibi, bağıtlanma (andlaşma akdi) yetkisi de, bütün safhalarıyla Padişah'da toplanmakta idi. Bu dönemde de, bağıtlanmanın görüşme ve onaylama safhalarına ayrılmış olduğunu görmekteyiz. İmparatorluğun ilk zamanlarında, Fatih ve Kanunî çağında, «İmparatorluk... o kadar kuvvetli idi ki, yabancı Devletlerle yapılan andlaşmaları Osmanlılar tek taraflı olarak yazıyor ve karşı tarafa, tercemesini okumak fırsatı bile verilmeyen imza ettiriliyordu. Hammer, 1606 da Zitvetoruk Andlaşması metninin Avusturya müzakerecilerine, tercemesini okumak imkânını verdikten sonra imzalattırılmış olmasını, Osmanlıların ilk defa tatbiki başladıkları bir usul olarak anlatıyor.» (2).

1876 Anayasası'na gelinceye kadar alışılmış ve uygulanan usul, andlaşmaların Padişah adına Sadrazam ya da yetkili «muraahhaslar» tarafından görüşülmesi, hazırlanması, imzalanması ve mühürlenmesidir. Bu şekilde hazırlanan andlaşmalar, sonradan, padişahça onaylanır ve onama belgelerinin verişiminden sonra, andlaşmalar yürürlüğe girerdi. *Mecmua-i Muahedat* derlemesinde andlaşmaların metinleri verilirken, hangi padişahın zamanında, kimin tarafından düzenlendiği ve Padişahça ne zaman onaylandığı da belirtilmektedir.(3).

2. 1876 Anayasası

İlk yazılı Anayasamız olan 1876 Anayasası'nın 7 nci maddesinde, «düvel-i ecnebiye ile muahedat akti... hukuk-ı Padişahî cümlesindedir» denilmektedir. Bağıtlanmanın bütün safhaları, böylece,

10s 1963; Mahmut Belik, «Dış Münasebetler Anayasa Dışında mı Yürütülecek,» *Cumhuriyet*, 6 Eylül 1963; Lütfü Duran, «Zıdlaşma Zihniyeti — Andlaşmalar Kanunu Etrafında,» *Cumhuriyet*, 1 Ekim 1963;

(2) Hammer, cilt 8, sh. 110 (nakleden : Nihat Erim, *Devletlerarası Hukuk ve Siyasî Tarih Metinleri*, cilt 1 : *Osmanlı İmparatorluğu Andlaşmaları*, Ankara, 1953, sh. 6.

(3) Bu açıklamalar Prof. Erim'in derlemesinde de verilmektedir. Örneğin 1606 Zitvetoruk andlaşması için şöyle denilmektedir : «İşbu ahitname-i hümayun bin on yedi senesi Recebinde Zitve boğazında Sultan Ahmet Han-ı Evvel hazretleri zaman-ı saltanatlarında Sadriâzam Murat Paşa memuriyetiyle akd ve tanzim olunmuştur. Nottariyan (cilt I, sh. 103) hierî tarih olarak 10 Recep 1016 i kaydetmektedir. 1017 tarihi, İstanbul'da onama belgesinin verildiği 1608 yılına rastlamaktadır. Hammer'de de böyledir.» Erim, *op cit.*, sh. 19, not.

Padişahın yetkileri arasında bulunmaktadır. Görüşme yetkisi de Padişaha ait olmakla beraber, uygulamada andlaşmaların görüşülmesi, daha önce de olduğu gibi, Padişah'ın yetkili kıldığı «murahaslar» aracılığı ile yapılmaktadır. (4).

3. 1909 Anayasa değişikliği

Bilindiği gibi, 1876 Anayasasının bazı maddeleri 1909 da değiştirildiği zaman, bağitlanmaya ilişkin 7 nci madde de değiştirilmişti. Ancak bu değişiklik, andlaşmaların onaylanması konusunda yeni bir sistem getirirken, andlaşmaların görüşülmesinde Padişah'ın yetkisine dokunmamaktaydı. 1909 değişikliği ile, genel olarak, «1293 [1876] anayasasının kurduğu mekanizmaya «parlâmanter rejim mahiyeti verilmiş, kuvvetler arasında bir nevi âhenk ve tevazün temin edilmeğe çalışılmış» (5) oluyordu. Parlâmanter rejimlerde andlaşmaların görüşülmesi yürütme organının yetkileri içinde olduğu gibi, 1909 sisteminde de bu yetki Padişah'ın elinde bulunuyordu. Kaldı ki 1909 değişikliği ile kabul edilmiş yeni 7 nci maddede de, yine «... alelumum muahedat akti hukuk-ı maddese-i padişahiden-dir...» ilkesi benimsenmişti.

Uygulamada, andlaşmalar Padişah adına, Padişah'ça tayin edilmiş «murahaslar» tarafından görüşülmekte, imzalanmakta, sonradan Padişah'ça onaylanmaktaydı. (6).

(4) Örneğin 5 Mart 1878 tarihli Ayastafanos «Mukaddeme-i sulhiyesi» Hariciye Nâzırı Safvet Paşa tarafından görüşülmüş, andlaşma sonradan Padişah'ça onanmıştır. (Erim, *op. cit.*, sh. 401.) İngiltere ile 4 Haziran 1878 tarihli Kıbrıs hakkındaki anlaşma da «taraf-ı eşref-i Padişahanemden» tayin edilen murahaslarca görüşülmüştür (*Ibid.*, sh. 403). Rusya ile 8 Şubat 1879 İstanbul andlaşması (*Ibid.*, sh. 425), Yunanistan'la 4 Aralık 1897 barış andlaşması (*Ibid.*, sh. 435) da böyledir.

(5) İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 1959, sh. 33.

(6) Örneğin : İtalya ile 18 Ekim 1912 tarihli Uşi andlaşması (Erim, *op. cit.*, sh. 457); Yunanistan ile 1-14 Kasım 1913 barış andlaşması (*Ibid.*, sh. 477); Sırbistan'la 13 Mart 1913 barış andlaşması (*Ibid.*, sh. 489). Rusya ile 3 Mart 1918 tarihli Brest Litovsk andlaşması «Bir taraftan Osmanlı Hükümeti ile ...» yapılmış ve Osmanlı murahasları «Osmanlı Hükümeti tarafından» atanmışlardır (*Ibid.*, sh. 503). Yine Osmanlı Hükümeti tarafından imzalanan fakat onaylanmadığı için yürürlüğe girmeyen Sèvres andlaşma tasarısının, diğer Devletlerle «Türkiye» arasında akdedilmiş olduğu belirtilmekte, diğer Devletler için Devlet başkanlarının murahas tayin etmelerine karşılık, Osmanlı murahaslarının «Türkiye» tarafından atandığı yazılmaktadır. (Erim, *op. cit.*, sh. 525, 527).

4. 1921 Anayasası

İstiklâl Savaşı içinde hazırlanarak 20 Ocak 1337 (1921) tarihinde 85 sayılı kanunla kabul edilen Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 7 nci maddesinde, andlaşmalarla ilgili olarak şöyle denilmektedir: «... muahede ve sulh akdi ... gibi hukuk-ı esasiye Büyük Millet Meclisine aittir.»

1921 Anayasası'nın bu hükmünün, andlaşmaların görüşülmesini de Meclis'in yetkisi içinde kabul edip etmediği konusunda, doktrinde bir dereceye kadar görüş ayrılıkları doğmuştur.

1921 Anayasası'nda andlaşmaların görüşülmesini de Meclis'in yetkileri içinde görenler, 1921 Anayasasının bir «meclis hükümeti» (*gouvernement d'assemblée*) sistemi kurmuş olduğunu, bütün kuvvetlerin Büyük Millet Meclisinde toplanmış olduğunu hareket noktası olarak almaktadırlar. Gerçekten, 1921 sistemine göre, «Ortada kuvvetler ayrılığı diye bir şey yoktu; yani teşriî kuvvet Büyük Millet Meclisinde de icra kuvveti başka bir heyette değildi; Meclis bizzat hükümet idi. İcra Vekilleri ... Meclis tarafından seçilir ve Meclis namına iş görür. Meclisten aldıkları talimat dairesinde hareket edip etmediklerini B. M. M. bizzat mürakabe eder ... Birinci B. M. M. bidayette tam ve mutlak bir «Meclis Hükümeti» sistemi ihdas etmiş idi. Filhakika teşriî ve icraî bütün selâhiyetleri nefsinde cem etmiş bulunan Meclis sadece teşriî selâhiyetleri değil fakat, mahdut sayıda kimselere tevdi olunduğu takdirde en iyi bir şekilde istimal edebileceği kabul edilmiş icra selâhiyetleri dahi, esas itibariyle, bizzat ve bilfiil kullanmak durumunda idi. Birinci B. M. M. tarafından kabul edilmiş bulunan kanunların hemen hepsinde «İşbu kanunun icrasına B. M. M. memurdur» ibaresinin yer aldığı görülmektedir. Yani kanunların icrası işini dahi B. M. M. kendi üzerine almıştır.» (7).

Böylece bir sistem içinde, 1921 Anayasası'nın, andlaşmaların görüşülmesinin Meclis adına, Meclis'ce seçilmiş temsilcilerin aracılığı ile yapılmış olduğu belirtilmektedir. Lozan andlaşmasının yapılmasına kadar uygulanan sistem bu olmuştur. (8). Bu dönemde yapılan andlaşmalar için temsilciler «Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükü-

(7) Arsel, *op. cit.*, sh. 57-59.

(8) Cemil Bilsel, *Milletlerarası Hava Hukuku*, İstanbul, 1948, sh. 117-118.

meti» tarafından atanmışlardır; andlaşmalar da «Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti» ile diğer Devletler arasında yapılmıştır. (9).

Böyle olunca, yani andlaşmaları görüşecek temsilciler Meclis adına görüşmelerde bulunmak üzere Meclis tarafından seçilince, andlaşmaların görüşülmesi yetkisinin Meclis dışında, ya da Meclisten başka bir organda olduğunu, Meclis'den seçilen temsilcilerin, Meclis temsilcisi olarak değil fakat uzman olarak andlaşmayı görüşecek heyete katıldığını düşünmeye de imkân kalmamaktadır. Böylece, 1921 sisteminde Büyük Millet Meclisi, andlaşmaların hem görüşülmesi hem de onaylanması safhalarında tek yetkili organ olarak belirmektedir.

Yakın tarihlerde yapılmış bir incelemede (10), 1921 Anayasası'nın andlaşmaların görüşülmesi konusunda kabul etmiş olduğu sistem konusunda genel olarak kabul edilegelmiş görüşten bir dereceye kadar ayrılan bir açıklama yapılmaktadır. Bu incelemeye göre, «Özellikle ilk yıllarda, Birinci TEMM'nde yasama ve yürütme görevlerinin birbirine karışması bakımından gösterilebilecek tipik misallerden biri de, dış görüşmeler için yollanan heyetlerin çoğunlukla Meclis üyelerinden oluşudur. Ancak şunu da kabul etmek gerekir ki, bunda hukukî Devlet bünyesinin olduğu kadar, fiilî şartların da etkisi vardır: Millî devri Türkiye'sinin bütün Anadolu «kadro» su ve «élite» i TBMM'nde toplanmıştır. Dış görüşmeler gibi, hayli tecrübe, bilgi ve maharet isteyen işlerin bahis konusu

(9) Örneğin bkz. : Fransa ile yapılan 20 Ekim 1921 Ankara anlaşması (*Düstur*, tertip III, cilt 2, sh. 152); Afganistan'la Moskova'da imzalanan 1 Mart 1337 tarihli anlaşma (*Ibid.*, cilt 2, sh. 99); Rusya ile 16 Mart 1337 anlaşması (*Ibid.*, sh. 102); 24 Temmuz 1923 Lozan anlaşması (*Ibid.*, cilt 5, sh. 5); Lehistan'la 23 Temmuz 1339 dostluk anlaşması (*Ibid.*, cilt 5, sh. 202, 204, 208). Lozan konferansına gidecek heyet konusunda Ali Naci Karacan (*Lozan Konferansı ve İsmet Paşa*, İstanbul, 1943, sh. 36) şunları yazmıştır: Yine bu esnada Mecliste intihabat yapılarak İsmet Paşa müttefiken sulh konferansında Türkiye Başmuraşhaslığına, Maliye Vekili Hasan Bey 152 rey ile, Sıhhiye Vekili Rıza Nur Bey 122 rey ile muraşhaslıklara intihab edildiler. İsmet Paşa başmuraşhaslığa intihabı akabinde kürsüye çıkarak bilhassa şunları söyledi: «Meclisi âlinizin hakkımda tezahür eden itimat ve teveccühüne teşekkür ederim. Bu itimat ve teveccühe istinaden sulh konferansında millî isteklerimizin müdafaa ve istihsaline son derece çalışılacağı tabiidir. Esasen millî istiklâlimiz meşru ve eihanca mahumdur. Konferansta muraşhaslarınızın hattı hareketi Meclisi âlinize şimdiye kadar kabul edilen muahedelerle «Misakı Millî'den mülhem olacaktır.»

(10) Mümtaz Soysal, *Dış Politika'da Yasama-Yürütme Münasebetleri*, (Doçentlik tezi), Ankara, 1963.

olduğu zamanlarda, ister istemez, heyetleri Meclis bünyesinden çıkarmak gerekmektedir. Kaldı ki, elçilere varıncaya kadar bütün dış temsil kadrosunun «ihtilalci'lerden seçilmesi, köklü rejim değişikliklerine uğrayan memleketlerde sık sık görülen olaylardandır.»

Ancak, temsilci heyetlerinin T. B. M. M. üyelerinden oluşu, bunların Meclis tarafından «seçildiği» şekilde anlaşılmalıdır. Burada da, fiilî ihtiyaçlar ağır basmaktadır. Ancak, üyelerin mebus olması, hepsi için Meclis'den *izin* alınmasını gerektirdiğinden, ortada, bir nevi «seçilişin Meclis tarafından uygun bulunması» vardır (11). Bunun en tipik örneğini, Lausanne temsilci heyetinin üyelerine izin verilmesi dolayısıyla Meclis'de cereyan eden hararetli görüşmelerde bulmak mümkündür. Lausanne Murahhas Heyetine seçilenler, Hükümetten gelen ve 3 Kasım 1922 birleşiminde okunan bir «izin tezkeresi» vasıtasıyla Meclis'e bildirilmektedir :

«...Heyet-i Murahhasa riyasetine Hariciye Vekili Edirne Mebusu Ferik İsmet Paşa, murahhas Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekili Sinop mebusu Dr. Rıza Nur. İktisat Vekil-i sabıkı Trabzon Mebusu Hasan Hüsnü Beyefendiler intihap ve Zekâi (Adana), Celâl (Saruhan), Zülfî (Diyarbakır), Veli (Burdur) beyefendilerin de Heyet-i Müşavere meyanında bulunmaları takarrur etmekle bu bapta muktazi muamelenin sürat-i ifasına ve neticenin iş'arına müsaade buyrulması ...» (12).

O sırada Meclis'de guruplaşmalar olduğu için, heyet üyelerinden bazılarının Parlâmentoda başka guruplara mensup bulunmaları, «normal olarak parlâmentoların pek mütad işlerinden sayılan ve, her zaman, ellerin inip kalkmasıyla tamamlanan «izin» işlemini büyük bir mesele haline getirmiştir. Hatta «iş'arî rey'le izin alan İsmet Paşa hariç heyet üyeleri ve müşavirler için «tayin-i esami ile rey», yani açık oy isteyen 15 den fazla imzalı bir önerge verilmiştir. (13).

Lausanne görüşmelerinin kesilmesi üzerine Ankara'ya dönen İsmet Paşa, önce Heyet-i Vekile'de izahat vermiş ve yeni talimat istemiştir. Ancak Heyet-i Vekile, bu safhada bile, mebuslardan habersiz iş yapmağa cesaret edememekte ve «Meclis'in nokta-i nazarı-

(11) *Ibid.*, sh. 73.

(12) *TBMM Zabıt Ceridesi*, I. Dönem, cilt 24, sh. 335 (Soysal, *op. cit.*, sh. 74).

(13) Soysal, *op. cit.*, sh. 74.

nı almayı lüzumlu» (14) görmektedir. Bu konuda Atatürk'ün meclis önünde söylediği sözler, Meclis Hükümeti rejiminin sonunda, dış politika konusunda yasama - yürütme münasebetlerinin eriştiği safhayı göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Meclis'in 27 Şubat - 6 Mart 1923 kapalı oturumlarında yapılan görüşmeleri, Atatürk şöyle anlatmaktadır :

«... Heyet-i Murahhasamızın, Heyet-i Vekile'nin vermiş olduğu talimatın hilâfına hareket edip etmediğini söylemek selâhiyetinin Meclis'de hazır bulunan Heyet-i Vekile'ye ait olduğunu dermeyan ettim. Nihayet, dedim ki, Heyet-i Murahhasa,, Heyet-i Vekile'ye karşı mes'uldür. Meclis'e karşı mes'ul olan Heyet-i Vekile'dir. Meclis, Heyet-i Vekile'ye yeni bir veche vermek mecburiyetindedir. Bu veche dahilinde, Heyet-i Vekile Heyet-i Murahhasaya talimat-ı mahsusa verir. Meclis'in teferruat ile iştigaline mahal ve imkân yoktur ...» (15).

Lozan'dan sonra, andlaşmaların görüşülmesi yetkisinin Hükümete (yürütme organına) bırakılması yöneltisinde bir değişiklik olduğu da görülmektedir. Lozan'dan sonra «dışbakanlığı müsteşarı devletlerce yapılacak yeni dostluk sözleşmelerini görüşmeğe memur edildi. Bir yandan da delegeliğin mebusluk ile cemedilip edilmeyeceği Meclis'ten soruldu. Meclis bunu müspet yoldan halledince hükümet devletlerle yapılacak anlaşma işlerini Lozan'da müşavir olarak bulunmuş olan Diyarıbekir mebusu Zekâi ve Burdur mebusu Mustafa Şeref ile dış işleri bakanlığı müsteşarı ve saireden mürekkep bir heyete verdi.» (16).

Bu arada, andlaşmaların kaleme alınışı bakımından da bir değişiklik görülmektedir. Örneğin, 18 Ocak 1923 de «Türkiye Cumhuriyeti» ile Macaristan Kırallığı arasında imzalanmış «Muhadenet Muhadesi»nin Türk temsilcileri «Türkiye Reis-i Cumhuri» tarafından atanmışlardır. (17). Benzer bir deyimle Almanya ile 3 Mart 1924 tarihli dostluk andlaşmasında da vardır. (18). Avusturya ile 28 Ocak 1924 de imzalanmış dostluk andlaşmasında, ikamet sözleşmesinde, ticaret sözleşmesinde de Türk temsilcileri «Türkiye Cumhuriyeti Reisi» tarafından atanmışlardır. (19).

(14) Mustafa Kemal, *Nutuk*, sh. 517 (Soysal, *op. cit.*, sh. 517).

(15) *Nutuk*, sh. 518 (Soysal, *op. cit.*, sh. 78).

(16) Cemil Bilsel, *Devletler Arasında Andlaşmalar*, İstanbul, 1936, sh. 22.

(17) *Düstur*, tertip III, cilt 5, sh. 334.

(18) *Ibid.*, cilt 5, sh. 422.

(19) *Ibid.*, sh. 597, 599, 603.

5. 1924 Anayasası

Bilindiği gibi, 20 Nisan 1924 de kabul edilen Anayasa da, «meclis hükümeti» sistemini benimsemiştir. 1924 Anayasası'nın bağıtlanma konusundaki 26 ncı maddesinde «Büyük Millet Meclisi ... Devletlerle, muahede ve sulh akdi ... gibi vezayifi bizzat ifa eder» denilmektedir.

Anayasanın ilk yıllarında, bazı yazarlar, 1924 Anayasası'nın 26 ncı maddesinin çok katı olarak anlama eğiliminde bulunmuşlardır. Bir yazar, 1926 da, şöyle demektedir : «30 Nisan 1340 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu kuvvetlerin mezci esasını kabul etmiş olduğundan bizde düvel-i saire ile mukavele, muahedde ve sulh akdi suret-i mutlakada, yani gerek müzakere ve gerek tasdik selâhiyetleri Büyük Millet Meclisine aittir.» (20).

Bazı yazarlara göre ise (21) 1924 Anayasası'nın bu 26 ncı maddesi hükmü pek vazih değildir. Bu yüzden de, andlaşmaları Meclisin kendisi mi görüşeceği ve imzalayacağı konusunda tereddüt doğmaktadır. Her ne kadar Anayasa'nın 7 nci maddesinde, Meclis'in 5 inci madde uyarınca kendisinde toplanan yasama ve yürütme yetkilerinden yürütme yetkisini yürütme organına bıraktığı anlatılmakta ise de, «bu takdirde daha hususî madde olan 26 ncı maddeyi 7 nci maddeye tercihan tatbik etmek icab edecektir. 26 ncı madde metnine göre de milletlerarası anlaşmaları Meclis bizzat akdedecektir.» (22).

Profesör Arsel, 1924 Anayasası'na göre, andlaşmaların görüşülmesinde yetkili organ meselesinde şöyle düşünmektedir :

«Her ne kadar Esas Teşkilât Kanunumuzun 26 ncı maddesinde B. M. Meclisi «... mukavele, muahede... akti gibi vezaifi bizzat kendi ifa eder» denmekte ise de bu gibi işlerin, sayıları 500 u aşan bir heyet marifetiyle doğrudan doğruya görülemeyeceği pek tabiidir. Devamlı ve sabırlı bir çalışmayı zarurî kılan ve ancak buna ehil mahdut sayıda elemanların başarabileceği, ve bilhassa takdir hakkının istimalini ve mahremiyet prensibinin mahfuziyetini icap et-

(20) Haşmet Rafet, *Hukuk-u Esasiye*, İstanbul, 1926, sh. 177.

(21) A. Suat Bilge, «İera Andlaşmaları», *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Aralık 1957, cilt XII, sayı 4, sh. 142-144.

(22) Bilge, *op. cit.*, sh. 143.

tiren bu gibi işler B. M. Meclisini temsilen hükümet tarafından yapılmak icap eder. Hükümet sadece O'nun ve O'nu temsilen ve ondan alacağı emir ve talimat gereğince bu gibi işleri görebilir. Söylemeğe hacet yoktur ki devletlerle yapılan mukavele ve muahedeler, ancak B. M. Meclisinin tasdikinden (tabî bir kanunla) geçtikten sonra hukukî bir kıymet ifade edebilir. Fakat acaba yapılacak ve yapılmakta olan bir muahedenin B. M. Meclisi önünde, tasdik edilmek üzere, getirileceği ana kadar geçen safhalarda hükümetin Meclise karşı takınacağı tavır nedir? Çünkü malûm olduğu üzere Devletler arasında yapılan bir muahedenin muhtelif safhalardan geçmesi iktiza eder : müzakere safhası ; imza safhası; tasdik safhası. İşte bu safhalardan herhangi birisinde ve meselâ müzakere safhasında hükümet B. M. Meclisine muntazaman malumat vermek ve ondan talimat almak mecburiyetinde midir?

«Bazı memleketlerin anayasasında, muahedelerin müzakeresi ve imzası işinde Devlet reislerinin sahib-i selâhiyet olduğu ve millî emniyet ve menfaat gerektirdikçe Parlâmentoyu bu müzakerelerden haberdar etmekle vazifeli bulunduğu belirtilmiştir. Buna benzer bir kayda kendi Esas Teşkilât Kanunumuzda tesadüf etmyioruz; bilâkis Esas Teşkilât Kanunumuzda, B. M. Meclisinin muahedeleri bizzat yapacağından bahsedilmektedir. Binaenaleyh böyle bir hüküm muvacehesinde hükümetin, muahede aktini icap ettirecek bir vaziyetin tahaddüs etmesi halinde meseleyi B. M. Meclisine getirmesi, müzakerelerin cereyanı sırasında daimî olarak onunla temas halinde bulunması, onu haberdar etmesi ve ondan talimat alması gerektiği düşünülebilir. Fakat acaba bu, dış siyaset meselelerinin memleket menfaatlarına uygun bir neticeye vardırılmamaları neticesini doğurmaz mı? Kanatımızca doğurmaz. Bilâkis B. M. Meclisinin bir emri vaki karşısında kalmamasını temin bakımından faydalıdır da.

«Muhadenin imzası işi, umumiyetle, Devlet Reisine bırakılmış bir işdir. Devlet Reisi ya bizzat veya tevkil edeceği kimseler marifetiyle bu işi görebilir. Bütün bu hususlar Anayasa ile sarahaten derpiş edilmiş olmyabilir ve nitekim kendi Esas Teşkilât Kanunumuzda da buna mütedair bir kayıt yoktur.

«Fakat beşyüzü mütecaviz âzâdan mürekkep B. M. Meclisinin heyet halinde herhangi bir muahedeyi imza edemiyeceği aşikâr olduğundan muahedelerin imzasının Cumhurresine ait bir vazife olduğunda tereddüt edilmez.» (23).

(23) Arsel, *op. cit.*, sh. 264-265.

1924 Anayasası'nın 26 nci maddesinin metnine göre, bağitlanma, genel olarak, Büyük Millet Meclisinin yetkisi içinde olmakla beraber, uygulamada, görüşme ve imzalama işlerinin yürütme organına bırakılmış olduğu görülmektedir. «Her memlekette olduğu gibi, bizde de görüşmeler artık Hükümete bırakılmıştır ve bu yolda bir Anayasa kaidesi âdetle teessüs etmiştir.» (24).

Uygulamada gelişmiş ve yerleşmiş olan böyle bir anayasa teamlünün, yazılı desteği olduğu da belirtilebilir. Nitekim, 2 Mayıs 1927 tarihli Meclis Dahilî Nizamnamesinin 112 nci maddesinde, andlaşmaların Meclis'de görüşülmesi usulü düzenlenirken, 5 nci fıkrada şöyle denilmektedir : «[Andlaşmaların onanmasını] tehir kararı şu esab-ı mucibeyi ihtiva eder : «Meclis, muahede veya mukavelele yazılmalıdır) hakkında *Hükümetin nazar-ı dikkatını celbederek* tasdiki için muktazi müsaadeyi tehir eder.» (25). Demek ki, Hükümet tarafından görüşülmüş ve imzalanmış bir andlaşma, onaylanmak için, Meclise getirildiği zaman, Meclis bazı nedenlerle andlaşmayı uygun bulmazsa, bu nedenleri de gözönünde tutması için Hükümetin dikkatini çekmektedir. Hükümet, bu noktaları da gözönünde tutarak, yeniden görüşmelere girişip girişmemeyi, yeni bir andlaşma yapıp yapmamayı takdir edecektir.

1924 Anayasası sistemi içinde, andlaşmaların görüşülmesi konusundaki Türk uygulamasını gösteren bir açıklamayı, Türk Hükümeti'nin Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Genel Sekreterliği'ne sunduğu 6 Haziran 1951 tarihli memorandum'da da görmekteyiz. Bu memorandum'da şöyle denilmektedir :

According to the above article 26 of the Constitution, the Grand National Assembly directly exercises such functions as, *inter alia*, concluding conventions, treaties and peace with foreign States. However, in practice, international instruments are not negotiated, concluded and signed by the Grand National Assembly itself, nor by delegates appointed to that effect by the Grand National Assmbly. The negotiations, conclusion and signature of international instruments is carried out by representatives of the Go-

(24) Bilsel, *Milletlerarası Hava Hukuku*, İstanbul, 1948, sh. 118; Bilge, *op. cit.*, sh. 143; Charles Crozat, «Milletlerarası Muahedelerin Tasdiki İle İlgili Hükümler,» *Ord. Prof. A. Samim Gönensay'a armağan*, İstanbul, 1955, sh. 63.

(25) *Düster*, tertip III, cilt 20, sh. 1397, (İtalikler yazarın),

verment. These representatives are appointed by, and their credentials are issued upon a decree of the Council of Ministers. (26).

6. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 devrimi ile birlikte, yeni bir Türk Anayasası hazırlanırken, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dış Münasebetler Enstitüsü İstanbul'daki Anayasa Bilim Kuruluna, dış yetkiler (bu arada bağıtlanma) konusunda madde tasarıları sunmuştu. Enstitünün ilk tekliflerinde, andlaşmaların görüşme ve onaylanma safhaları ayrı ayrı ele alınmıştı. Dış münasebetler Enstitüsü, 1924 Anayasası'nda andlaşmaların ilgili boşluğu doldurmak üzere, biraz da Fransız Anayasası'nın etkisinde, şöyle bir madde tasarlamıştı :

Türkiye Cumhuriyeti adına, diğer Devletlerle ve milletlerarası teşekküllerle andlaşma, sözleşme ve her türlü milletlerarası anlaşmaları görüşmeğe ve imzalamaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Dış münasebetler Enstitüsü, görüşme ve imzalama yetkisinin Cumhurbaşkanıya verilmesini şu şekilde açıklamaktaydı : «... Burada görüşme ve imzalama yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Bu durum, Devleti temsil yetkisini veren maddenin tabii bir sonucudur. Metinde Cumhurbaşkanı deyimi kullanılmakla beraber, bu deyim, bahis konusu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından şahsen kullanılacağı anlamına alınmamalıdır. Cumhurbaşkanı başka şahısları da usulüne uygun olarak görevlendirebilir.»

Diğer taraftan, yine Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünce hazırlanan tasarıda, andlaşmaların görüşme ve imzalama safhasının hangi organın yetkileri arasında olduğu açıkça belirtilmemiştir. Bu tasarinın «Yürütme ile ilgili yetkiler» başlığını taşıyan Dördüncü bölümünün III sayılı kesiminde, 77 nci maddede, «Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan milletlerarası andlaşmaların tasdiki veya tekemmül etmesi yahut milletlerarası andlaşmalara katılma parlâmentonun bir kanunla tasvibine bağlıdır...» denilmektedir. (27). Bu maddenin, Anayasa tasarısı metni içindeki yeri, parla-

(26) *Laws and Practices Concerning the Conclusion of Treaties*, ST/LEG/SER. B/3, New York, 1953, sh. 103.

(27) *Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü*, Ankara, 1960.

manter rejimlerdeki sistem göz önünde tutulunca, İdarî İlimler Enstitüsü tasarısında da görüşme ve imzalama safhasının yürütme organının yetkileri arasında düşünüldüğü sonucuna varılabilir.

Bizce, bu konuda, en iyi kaleme alışın, Anayasa Bilim Komisyonunca hazırlanmış ön-tasarıda kullanılmış olduğunu kabul etmek gerekir. Gerçekten, ön-tasarının 63 üncü maddesinde, andlaşmaların görüşülmesi ve imzalanmasında yetkili organ olarak *Hükümet* açıkça gösterilmektedir :

Yabancı Devletler ve milletlerarası teşekküllerle *Hükümetçe yapılan* Andlaşma, Sözleşme ve her türlü milletlerarası andlaşmaları onaylama, bunların sürelerinin uzatılması veya bozulması için *Hükümete izin verme*; ... (28).

Ön-tasarının 63 üncü maddesi, Büyük Millet Meclisinin andlaşmalarla ilgili yetkilerinden de bahseden maddedir. Burada andlaşmaların *onaylanması* Meclisin yetkileri arasında gösterilirken, andlaşmaların *Hükümetçe yapılacağı* da belirtilmektedir.

Kurucu Meclis'in Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, daha çok Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü tasarısındaki gibi bir metin kabul etmiş, andlaşmaların görüşülmesinde ve imzalanmasında Cumhurbaşkanının ya da Hükümetin yetkilerini açıkça belirtmemiştir. Temsilciler Meclisi'nin Anayasa Komisyonunun hazırladığı 63 ncü maddede şöyle denilmektedir :

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak anlaşmaları onaylama ve bunlara katılma Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylama veya katılmayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Maddenin bu şekilde kaleme alınması, 1924 Anayasasının 26 ncü maddesinden üstündür. Açıkça söylememekle beraber, andlaşmaların görüşme ve imza safhasının yürütme organının yetkileri arasında olduğu anlaşılmaktadır. Bu aynı zamanda 1961 anayasasının benimsediği parlâmanter sisteme de uygun bir görüştür. Nitekim, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu sözcüsü, Temsilciler Meclisinde 63 ncü maddeyle ilgili olarak şunları da söylemiştir : «Bundan böyle Türkiye'de [63 üncü madde] birinci fıkra hükmüne göre

(28) İtalikler yazarın.

anlaşmalar şöyle yürürlüğe girecektir: *Yürütme organı bir anlaşmayı müzakere edecek ve karar bağlayacak. Bu anlaşma iki Meclisten kurulu Meclise gelecek ...»* (29).

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tasarısındaki bu madde, Temsilciler Meclisince aynen kabul edilmiştir. Tasarı bundan sonra Millî Birlik Komitesince de incelenmiştir. Millî Birlik Komitesi, 63 ncü madde metninde bazı değişiklikler yaparken, anlaşmaların görüşme ve imzalanma safhaları bakımından herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Halk oyuna (referandum'a) sunulan ve 9 Temmuz 1961 de yürürlüğe giren yeni Anayasa'nın 65 nci maddesi, Temsilciler Meclisince kabul edilen tasarının 63 ncü maddesi gibidir.

Böylece, 1961 Anayasasında açıkça söylenmemiş olmakla beraber, anlaşmaların görüşülmesi ve imzalanması safhalarının yürütme organının yetkileri arasında kabul edilmiş bulunduğu sonucuna varılabilir. Nitekim, 31 Mayıs 1963 tarih ve 244 sayılı «Milletlerarası anlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ile bazı anlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında kanun» un «imza yetkisinin verilmesi» başlığını taşıyan 1 inci maddesi de şöyledir:

Milletlerarası anlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması, veya nota teatisine konu teşkil etmesi veyahut bu anlaşmalara katılma bildirimlerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tesbiti, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile olur. Bu kararnamele, Resmî Gazete'de yayınlanmaz. (30).

(29) Anayasa Komisyonu Sözcüsü Turan Güneş, *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, B : 47, 18 Haziran 1961, sh. 372.

(30) *T. C. Resmî Gazete*, 11 Haziran 1963, sayı 11425.