

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA MİLLETLERARASI ANTLAŞMALARIN ONAYLANMASINA DAİR KURAL VE İSTİSNALAR REJİMİNİN ANALİZİ (İSVEÇ VE FİNLANDİYA’NIN NATO’YA KATILIM SÜRECİ ÖRNEKLİĞİNDE BİR DEĞERLENDİRME)

Dr. Halit Serhan ERCİVELEK *

Öz

Ulusal hukuk ağırlıklı monist sistemi benimseyen devletlerde, milletlerarası antlaşmaların geçerlilik kazanmaları için akit ülke tarafından onaylanması gereklidir. Bir iç hukuk işlemi olan onay işlemi; kimi devletlerde sadece yasamanın, kimi devletlerde sadece yürütmenin yetkili olduğu, kimi devletlerde ise yasama ve yürütmenin kolektif şekilde katıldığı bir süreç olarak düzenlenmiştir.

İsveç ve Finlandiya ile NATO üyesi ülkeler arasında akdedilen katılım protokolünün Türk iç hukukunda onaylanması 15 ayı aşkın bir sürede gerçekleşmiştir. Karmaşık bir şekilde işleyen süreç İsveç ve Finlandiya’nın

* Dr. Öğr. Üyesi, Sabahattin Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim dalı, İstanbul, Türkiye | Assistant Professor, Sabahattin Zaim University, Department of Constitutional Law, İstanbul, Türkiye.

✉ halit.ercivelek@izu.edu.tr • ORCID 0000-0002-6303-3008.

- ✎ **Atıf Şekli | Cite As:** CİVELEK, Halit Serhan: “Türk Anayasa Hukukunda Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanmasına Dair Kural ve İstisnalar Rejiminin Analizi (İsveç ve Finlandiya’nın Nato’ya Katılım Süreci Örneğinde Bir Değerlendirme)”, SÜHFD, C. 33, S. 2, 2025, s. 1285-1320.
- ✎ **İntihal | Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.
- ✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

NATO üyesi devletler ile imzaladıkları katılım protokolü, Türkiye, İsveç, Finlandiya arasında imzalanan üçlü muhtıra, TBMM'nin onayı uygun bulma kanunu ve son olarak Cumhurbaşkanı'nın onay kararı olmak üzere farklı nitelikte hukuki işlemlerin tekemmülü ile tamamlanmıştır.

Çalışmada bu süreç milletlerarası antlaşmaların onaylanmasına dair Anayasal rejim ve uygulamalar ışığında irdelenmiştir.

İncelemede konuyu düzenleyen pozitif hukuk kaynakları, Anayasal sistemimiz, hükümet sistemi tercihi ve bu sistemin ana unsuru olan kuvvetler ayrılığı uygulaması birlikte değerlendirilerek hukuki bir perspektif ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anayasa hukuku bir yönüyle de politikanın hukukudur. Bu nedenle hukuktan kaynaklanan yetkilerin kullanılması ve/veya kullanılmaması tercihlerinde etkin olan politik ve diplomatik faktörlere de –işaret etmekle sınırlı olsa da – değinilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler

- Milletlerarası Antlaşmalar • Tbm'nin Onayı Uygun Bulma Süreci
- Milletlerarası Antlaşmaların Onayının Uygun Bulunması Süreci •İstisnalar Rejimi •Nato Katılım Protokolü

ANALYSIS OF THE LEGAL REGIME -RULES AND EXCEPTIONS- ABOUT RATIFICATION OF INTERNATIONAL TREATIES IN TURKISH CONSTITUTIONAL LAW (AN EVALUATION THROUGH THE EXAMPLE OF ACCESSION PROCESS OF SWEDEN AND FINLAND TO NATO)

Abstract

International treaties require a domestic legal process in order to become valid in domestic laws. In some states only legislature, some states only the executive, in some states the legislature and the executive organs corporately authorized in this procedure.

Accession protocol for Sweden and Finland to join NATO to be ratified in Turkish domestic law was passed through deeply complicated procedure including the accession protocol signed by Sweden and Finland with NATO member states, the trilateral memorandum signed between Turkey, Sweden and Finland, the law of ratification by the Turkish Grand National Assembly, and the President's approval decision.

This article to carry out a review about; Turkey's decision to ratify the accession protocols. Try to analyzed in the light of the general regulations on the ratification of international treaties by domestic law, our Constitutional Law framework and practices by trying putting forward a legal perspective by evaluating the positive legal sources with in constitutional regulations and govermental system rules.

Constitutional law is also law of politics. While presenting the legal perspective, political factors that are effective in the use or non-use of the powers arising from the law have also been tried to be analyzed, albeit in a limited way.

Keywords

• International Treaties • Ratification Process Of The Turkish Grand National Assembly • Regime Of Exceptions • NATO Accession Protocol

GİRİŞ

İsveç ve Finlandiya'nın Nato'ya katılmaları konusunda bu ülkeler ile Nato üyeleri arasında akdedilen katılım protokolü bir uluslararası antlaşmadır. Tüm uluslararası antlaşmalarda olduğu gibi bu anlaşmanın da yürürlük kazanabilmesi için akit devletlerin iç hukuklarında gerekli işlemlerin tamamlanması gerekmiştir.

Türkiye'nin antlaşmaya dair anılan süreçleri ifası birbiri içine geçen farklı süreçlerin ikmali ile mümkün olmuştur. Öncelikle Türkiye ile İsveç ve Finlandiya arasında üçlü muhtıra akdedilmiş bu muhtıranın uygulandığının gözlenmesini müteakip Cumhurbaşkanlığı tarafından Katılım Protokolünün onayının uygun bulunmasına dair kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuş, TBMM'nin kanunu kabul etmesini takiben de her iki ülke ile ayrı ayrı imzalanan Katılım Protokolü Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır.

Süreç uluslararası hukuk ve iç hukuka konu birden fazla hukuki işlem ile tamamlanan bir süreçtir. Bu işlemlerin bir kısmı uluslararası antlaşmalardan, bir kısmı Anayasa'dan bir kısmı ise kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden kaynaklanan hukuki işlemlerdir.

Farklı hukuk disiplinleri ve normlar hiyerarşisinde farklı basamaklardaki hukuk kaynaklarından kaynaklan işlemler ile tamamlanan sürecin analizi kamu hukuku perspektifinde oldukça zengin bir içerik incelemesi imkânı sunar. Bu zengin içerik, uluslararası kamu hukukunun genel ilkeleri, uluslararası antlaşmalar hukuku, Anayasa

hukuku ve İdare hukukuna dair meselelerin ele alınmasını gerektiren bir bilimsel çalışmayı gerektirir.

I. SÜRECİ

A. Katılım Protokolü

NATO üyeleri ve İsveç – Finlandiya arasında ayrı ayrı Brüksel’de imzalanan 05 Temmuz 2022 tarihli katılım protokolünde¹ 10. md. uyarınca, NATO genel sekreterinin her iki ülkeyi NATO üyeliğine davet etmesini kararlaştırmış (1. md), Protokolün yürürlük kazanıp, NATO Genel Sekreterinin Finlandiya ve İsveç’i üyeliğe davet etmesi ise tüm üye ülkelerin Protokole resmi onaylarını vermesine bağlanmıştır (2.md).

Katılım Protokolü teknik olarak bir uluslararası antlaşmadır. Bir yönüyle uluslararası hukuka diğer yönüyle ise iç hukuka konu ve tabi bir hukuki işlemdir. Anayasamıza göre milletlerarası bir antlaşmanın iç hukukumuz bakımından hüküm ifade etmesi antlaşmanın uygun bulunmasına bağlıdır. Antlaşmanın iç hukuklara girmesini sağlayan hukuki işlem olan antlaşmanın uygun bulunmasına dair kanun bir iç hukuk işlemidir. Bu nedenle Katılım Protokolünün yürürlüğü için Anayasa’da (90.md) belirlenen prosedürün ikmali gerekmiştir.

Bu uygun bulma işlemi teorik olarak antlaşmanın içeriği ve geçerliliğine dair bir etki oluşturmaz. Zira 1986 tarihli, Devletlerarasında, Devletler ve Uluslararası Örgütler arasında veya Uluslararası Örgütlerin Kendi Aralarındaki Antlaşmaların Hukukuna dair Viyana Konvansiyonu² 46. maddesi uyarınca TBMM’nin uygun bulma iradesinin oluşmaması uluslararası hukuk anlamında Türkiye’nin Katılım Protokolü ile bağlanmasını etkisiz kılmayacaktır. Meğerki Viyana Konvansiyonu’nun 46. maddesinde belirtilen temsil yetkisi ihlal ve eksiklikleri oluşmuş olmasın.

Türkiye Cumhuriyeti’nin yürütme organı -Cumhurbaşkanlığı- ayrıntıları aşağıda açıklanacak olan Anayasa’da belirtilen süreci işletirken Katılım Protokolün onaylanması için güvenlik endişeli bazı gerekçelerle siyasi bir tavrı geliştirmiş ve Katılım Protokolünün kabulüne dair İsveç ve Finlandiya nezdinde bazı şartlar ileri sürmüştür. Bu şartlar taraflar

¹ www.NATO.int/NATO_static_fl2014/assets/pdf/2022/7/pdf/220705-accession-protocol-sweden.pdf, 2024) NATO antlaşmasının (https://www.NATO.int/cps/en/NATolive/official_texts, 2024).

² Konvansiyon bundan böyle kısaca Viyana Konvansiyonu olarak anılacaktır.

arasında imzalanan üçlü muhtıra ile kayıt altına alınmıştır. Milletlerarası antlaşmanın imzalanması ve yasama otoritesi olan TBMM'nin uygun bulma kanununa konu olmasından önce, üçlü muhtıra ile siyasi ve diplomatik bazı şartların teklifi ve kabulü hukuki olmaktan önce siyasi bir tavidir ki bu tavrın siyasi ve diplomatik analizi bu makalenin konusuna girmemektedir.

Siyasi saik ile geliştirilen geciktirici ve şarta bağlayıcı nitelikte bu tavrın hukuki analizi bizim için önemlidir. Türkiye bu tavrı ile NATO anlaşmasında belirtilen oy birliği ile mutabakatın oluşmasını engellemek suretiyle hukuk tekniği itibarıyla vetonun özel bir şekli olan “olumsuz veto” kartını kullanabileceğini hissetmiştir. “Olumsuz veto”, karara katılmama-onaylamama şeklinde kullanılan bir veto türüdür³. Bu veto türünde hak-yetki sahibi hukuk süjesi açık olarak alınan karara karşı çıkmamakla birlikte oy birliği ile karar alınacağı durumlarda karara katılmayarak kararın oluşumunu engeller. Süje, olumlu yani aktif bir tavır ile ret iradesi sergilememekle birlikte, olumsuz yani pasif tavır ile kararın oluşumunu engellemektedir. Olay örneğinde; Cumhurbaşkanı, AY 90. madde uyarınca Katılım Protokolünün uygun bulunmasına dair kanun çıkartması için TBMM'ye havale etmesi gerekirken kanun teklifini İsveç ve Finlandiya'nın bazı resmi taahhütlerine ve bu taahhütleri fiilen ifa ettiğine dair işaretlerin gerçekleşmesi şartına bağlamıştır.

B. Üçlü Muhtıra (Mamorandum)

Türkiye aday iki devlete iç güvenlik endişesi kaynaklı talep ve beklentilerini iletmış bu beklentilerin İsveç ve Finlandiya tarafından makul karşılanması üzerine, Türkiye – İsveç ve Finlandiya arasında 28 Haziran 2022 tarihinde memorandum, resmi adıyla bir “Üçlü Muhtıra” imzalanmıştır.

Muhtıranın genel çerçevesi ve gerekçesi NATO'nun kuruluş ve faaliyet amacına vurgu yapılarak belirtilir. NATO'nun, üye ülkelerin müşterek savunma ve güvenliğin bölünmezliği ilkeleriyle oluşan ortak değerlere dayalı bir İttifak olduğu, Türkiye, Finlandiya ve İsveç'in kuruluş anlaşmasında belirtilen ilkelere ve değerlere bağlı oldukları vurgulanır (2.md). NATO'nun temel varoluş amacı olan üye devletlerin güvenliğine sadece devletlerden gelebilecek dış tehditlerin değil, içeriden

³ SHAW, Malcolm N., International Law, 8. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 1084.

veya dışarıdan terör örgütlerinden gelebilecek tehditlerin de dahil olduğu ifade edilerek NATO'nun amacına dönük tehdit algısına iç ve dış terör tehditlerinin de dahil olduğu kabul edilir. Bu bağlama uygun olarak taraflar, milli güvenliklerine yönelmiş tehditlere karşı birbirlerine tam destek vereceklerini taahhüt ederler (3./4. md).

Muhtıra ile Finlandiya ve İsveç'in verdikleri taahhütlerin amacı, İsveç ve Finlandiya'nın NATO müttefiki olmaları halinde, ittifakın amaç ve ilkeleri doğrultusunda, Türkiye'nin milli güvenliğine tehdit olarak gördüğü iç ve dış terör örgütlerinden gelecek tehditlere karşı NATO anlaşmasına uygun olarak Türkiye'ye destek vermesini temin etmektir.

Bu niteliği ile muhtıra, kapalı bir uluslararası örgüte katılım konusunda üye ülkenin negatif vetosunu kaldırması için yapılan karşılıklı bir uluslararası anlaşma hükmündedir. Muhtıra her ne kadar NATO Genel Sekreterliğinin "kolaylaştırıcılığı" altında" (1.md) imzalanmış olsa da NATO'nun gerek muhtıra gerekse de muhtıra içeriğinin takibi süreçlerine bir katkısı öngörülmemiştir. Zira bu muhtıra NATO ve İsveç – Finlandiya arası ilişkileri dolaylı olarak ilgilendirir. Muhtıra'nın amacı yukarıda da değinildiği üzere Türkiye'nin NATO antlaşması 10. md uyarınca ihtiyaç duyulan mutabakatını sağlamak için de olsa bu mutabakata dair Türkiye'nin tavır ve kararı NATO ile değil, aday ülkeler İsveç ve Finlandiya'nın Türkiye'nin güvenlik endişelerine dair tutumları ile ilgilidir.

Üçlü muhtıra hukuken bir uluslararası antlaşmadır. İçerik itibarıyla ise siyasi bir antlaşmadır. Her ne kadar uluslararası hukukta "siyasi antlaşma" (*Political agreement*) olarak adlandırılan farklı bir antlaşma türü tanımlanmamış olsa da⁴, içeriği itibarıyla taraf devletlerin hukuki mülahazalarından çok politik yaklaşım ve önceliklerini öne çıkaran andlamalar siyasi antlaşma (*Political Agreement*) olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar teorik ve hukuki bir tasnif olmasa da yine de siyasi antlaşmalar ile diğer uluslararası antlaşmalar farklılık arzeder. Siyasi antlaşmaları diğer uluslararası hukuk antlaşmalarından ayıran önemli unsur bu antlaşmaların, hukuken zorlayıcı olmalarından ziyade, "uluslararası nezaket" kuralları⁵. tesis ederek, uyulmaları konusunda

⁴ BAŞARAN, Halil Rahman, "The 2022–2023 Russia-Ukraine War and International Community: A View", *Indian Journal of International Law*, s. 273.

⁵ BAŞARAN, s. 286.

uluslararası nezaketten kaynaklanan ihtiyari bir tavır oluşturmalarıdır. Politik bir anlaşma olan muhtıranın zorlayıcılık eksikliğini gidermek sadedinde muhtıra katılım protokolünün adeta ön şartı olarak ihdas edilmiştir. Böylelikle Türkiye, katılım protokolünün onayını muhtıranın aktine ve uygulandığına dair emarelerin görünmesine ertelemiştir.

Üye devletin bir başka devletin NATO'ya katılım davetine onayı, üye devletin politik bir karardır. Politik kararlar uluslararası hukukta bir devletin başka bir devlet tarafından tanınmasında (*Recognition*) olduğu gibi⁶, benzer hukuki bir olguyu değil maddi anlamda gerçekleşmiş olguları niteler⁷. Bu tip politik kararlar karar mercii devletlere hukuk metodolojisinden kaynaklı bir yeknesaklık, istikrar eşit uygulama mükellefiyeti yüklemeyiz. Devletler tüm politik kararlarında sadece politik tercih ve kabulleri ile karar verecek şekilde bağımsızdır ki bu husus uluslararası hukukun en temel ilkelerinden olan; devletlerin eşit derece ve seviyede egemen oldukları kabulünden kaynaklanır.

Milletlerarası bir mutabakatın antlaşma (*Treaty*) niteliğinde olup olmadığını belirlemek için Viyana Konvansiyon⁸ (legal.un.org/ilc/texts/instruments, 2024) ile kabul edilen kriterlere göre değerlendirmede bulunmak gerekir. Konvansiyon'unun 2. md'ne göre; "Antlaşma"; Uluslararası hukuka göre hazırlanan ve hükümlerini icra eden, birden fazla devlet arasında veya bir devlet ile uluslararası örgüt arasında veya uluslararası örgütlerin kendi aralarında yaptıkları yazılı antlaşmadır. Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonu Antlaşmalar Hukuku tasarısında "Milletlerarası Antlaşma"; Devletler arasında, milletlerarası hukukun düzenlediği, verilen isim önemli olmaksızın, bir veya daha fazla sayıda belge ile akdedilmiş yazılı anlaşma olarak tanımlanır⁹.

Yukarıdaki tanımlamaya göre değerlendirildiğinde görülür ki "Memorandum" her ne kadar antlaşma olarak isimlendirilmemiş ise de, yazılı olarak aktedildiği, uluslararası hukuka tabi bir ahitleşme içerdiği ve NATO kurucu anlaşmasının hükümleri altında, NATO'nun amacına

⁶ SHAW, s. 368.

⁷ RAIC, David, Statehood and the Law of Self-Determination, The Hague 2002, s. 28, 30.

⁸ BAŞARAN, s. 273.

⁹ (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/, 2024).

matuf olarak (2., 3.md) imzalandığı için Viyana Konvansiyonu hükümleri uyarınca uluslararası antlaşma (*Treaty*)dır. Muhtıra adeta NATO anlaşmasının üye kabulüne dair 10. md'si hükmünün uygulanmasına dair bir uluslararası uygulama anlaşmasıdır.

C. Onayı Uygun Bulma Kanunu ve Onay Kararı

Türkiye, İsveç ve Finlandiya'nın arasında 28 Haziran 2022 tarihinde akdedilen Üçlü Muhtıra'yı müteakiben Türkiye, üçlü muhtırada İsveç ve Finlandiya'nın taahhütlerini ifa edip etmediklerini takibe başlamıştır. Türkiye muhataplarının taahhütlerini ifa ettiklerini değerlendirdiğinde de katılım protokolünün onaylanması sürecini harekete geçirmiştir.

TBMM Finlandiya Cumhuriyeti'nin Kuzey Atlantik İttifakına Katılımının Onaylanmasını 7448 sayı, 30.03.2023 gün, İsveç Krallığı'nın Kuzey Atlantik İttifakına Katılımının Onaylanmasını ise 7492 sayı, 23.01.2024 günlü kanun ile uygun bulmuştur. Bu kanunları müteakip Cumhurbaşkanı Erdoğan, 32151 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan, 02.04.2023 gün, 7025 sayılı CB kararı ile Finlandiya Cumhuriyeti'nin, 26.01.2024 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, 8141 sayılı CB kararı ile de İsveç Krallığı'nın Kuzey Atlantik İttifakına Katılımını onaylamıştır.

II. HUKUKİ ÇERÇEVE

A. NATO Üyeliği

Uluslararası örgütlerin sınıflandırılmasında farklı kriterler kullanılır. Bu çeşitliliğin bir nedeni de uluslararası örgütlerin “uluslararası ilişkiler”, “siyaset bilimi”, “tarih”, “uluslararası hukuk” gibi farklı bilim alanlarının inceleme konusuna girmesidir. Yukarıda saydığımız disiplinlerin farklı çalışma metotları ve inceleme alanlarına sahip olmaları her birinin uluslararası örgütleri tasnif ederken kendi disiplinlerinden kaynaklanan farklı kriterler kullanmalarına sebep olur ki bu ölçüt farklılığı sınıflandırma çeşitliliğini doğurur.

Uluslararası örgütlere dışarıdan bakışın nitelik ve metot farkından kaynaklanan bu çeşitlilik kaynağından başka, doğrudan uluslararası örgütlerin kendi nitelik ve yapıları esas alınarak yapılan farklı sınıflandırma modelleri de vardır. Sayacağımız tasnif modelleri sınırlı sayıda olmamakla birlikte; Uluslararası örgütün fonksiyonu, hedefleri, politik – ekonomik – kültürel nitelikleri, uluslararası – ulusal üstü olması,

üyelik sistemi, bu modelleme esas alınarak yapılan sınıflandırmalardandır¹⁰.

Buradaki “açıklık” her müracaat eden devletin, herhangi bir kabul-onay mekanizması olmaksızın doğrudan üye olabilmesi olarak anlaşılmamalıdır. Açık örgütlerde de adayın müracaatı üzerine başkaca bir inceleme gerektirmeyen değil, örgüte müracaat edebilmek için herhangi bir ön koşulun aranmadığı tür bir katılım süreci söz konusudur. Bu tip açık örgütlerde de yeni üye kabulü için bazı değerlendirme süreçleri ve kabul şartları ihdas edebilmiş olabilir.

Kapalı uluslararası örgütlerde ise örgütlere katılım ve hatta müracaat bazı şartlara bağlanmıştır¹¹. Kapalı örgütlerin bir kısmı örgütün niteliği gereği kapalıdır. Bunlar genellikle belirli bir amaç için veya belirli bir coğrafi alanda faaliyet göstermek üzere kurulmuş örgütler olup bu örgütlere üye olabilmenin ön şartı kuruluş amaç ve nitelikleri ile bağdaşabilir fiziki, maddi, coğrafi imkânın olmasıdır. Avrupa Birliği’ne -diğer şartların da tamamlanmış olması ile- sadece Avrupa ülkelerinin katılabilmesi buna karşın Afrika Birliğine herhangi bir Avrupa ülkesinin dahil olamaması bu nitelikte bir kapalılığın sonucudur. Bu tip örgütler coğrafi anlamda bölgesel olarak tanımlansa da üye kabul sistematığı bakımından kapalı olarak kabul edilir.

Kapalılık yukarıda belirtildiği üzere örgütün fonksiyonu, hedefleri veya coğrafi etki alanından kaynaklanabileceği gibi, yeni üye kabulünün örgütün kabulü şartına bağlanması ile de sağlanmış olabilir. Örgüt kararı ile sağlanan bu kapalılığın değerlendirilmesinde özel bir nitelik aranmalıdır. Aksi takdirde yukarıda değindiğimiz tüm uluslararası örgütlere üye kabulünün son kertede örgüt kararına bağlı olması kuralı ile tutarsız bir durum oluşacaktır.

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, açık örgütlerde de örgüte üye katılımı örgütün kabulüne bağlıdır¹². Diğer bir ifade ile üyelik müracaatı herhangi bir kabul mekanizmasının işlemlerini gerektirmeksizin kendiliğinden üye kabulü sonucu doğurmaz. Bu takdirde örgütün

¹⁰ KLABBERS, Jan, International Law, 3. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge 2021, s. 253.

¹¹ KLABBERS, International Law, s. 253.

¹² KLABBERS, Jan, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 109-110.

fonksiyonel, coğrafi kapalılık arz etmeksizin sadece üyeliğe kabulünün örgüt inisiyatifinde bırakıldığı kapalılık nasıl nitelendirilebilir?

Burada uygulanması gereken iki kriter vardır;

i) Kabul kararının kriter çerçevesi,

ii) Kabul inisiyatifinin sahibinin kim olduğu veya kararın nisap niteliği.

Kabul kararının niteliği kriteri bakımından değerlendirildiğinde yeni üye kabulünün herhangi bir kriter belirlenmeksizin üye devletlerin inisiyatifine bırakıldığı örgütler açık, buna karşılık üye kabulünün örgütün kurucu metinlerinde bazı şartların gerçekleşmesine, adayın bazı nitelikleri haiz olmasına bağlandığı örgütler kapalı örgütlerdir. Bu halde üye devletler yeni üye kabulüne dair kurucu hukuki belgelerde yer alan sınırlamalar ile bağlıdır bunlarda kabul kararının taşınması gereken bazı kriterler vardır ve bu kriterler kurucu metinlerde düzenlenmiştir. Bu kriter çerçevesi örgütü kapalı yapan bir unsurdur zira bu kriterler olmasa da her uluslararası örgüt hukuki çerçeve ve kendine has hukuki rejimi ile yeni üye kabulüne dair bir kabul-ret inisiyatifine sahiptir. Bu inisiyatif örgütü oluşturan üye devletlerin bağımsızlığının doğal sonucudur. Kurucu metinlerde özel kapalılık kriterleri düzenlenen örgütlerde üye devletlerin bağımsızlıklarından kaynaklanan kabul-ret iradeleri bazı şartlara bağlanmak suretiyle örgüt kendi hukuki rejimi ile kapalı hale getirilmiş olur.

Kapalılığı gerçekleştiren ikinci şart ise yeni üye kabulünün üye devletlere değil örgütün bir organına bırakılması, üye devletlerin inisiyatifine bırakılması halinde ise yeni üye kabulü kararında oy birliğinin aranmasıdır. Her ne kadar uluslararası örgütlerin karar organları üye devletlerin temsilcilerinden oluşsa da uluslararası örgütün karar ve yürütme organları onu oluşturan devletlerden ayrı bir nitelik ve irade taşımaktadır¹³. Yeni üyenin kabulünün üye devletlere değil de uluslararası örgütün karar – yürütme organına bırakıldığı örgütler kapalı örgüt olarak değerlendirilmelidir. Üye devletlerin kabul kararını oy birliği ile alması halinde ise tüm devletlerin katılım şartını arayan katı bir kapalılık aranır hale gelmiş olur.

04 Nisan 1949'da imzalanan Kuzey Atlantik Anlaşması ile kurulan NATO hem bölgesel hem de fonksiyonel olarak sınırlandırılmış bir

¹³ KLABBERS, International Law, s. 253.

uluslararası örgüttür. Anlaşmayı imzalayan taraflar, Kuzey Atlantik bölgesinde güvenlik, istikrar ve huzurun temini için güçlerini birleştirip ortak bir savunma ittifakı kurmak suretiyle barış ve güvenliğin korunmasını sağlamak istemişti¹⁴. Örgüt kurulurken belirlenen kuruluş hedefinin fonksiyonel (savunma, barış ve güvelik) ve coğrafi olarak (Kuzey Atlantik bölgesi) sınırlandırılması NATO'yu bir bölgesel örgüt kılar¹⁵

Anlaşmanın tarafların herhangi birine karşı gerçekleşecek saldırıları kolektif şekilde üstleneceklerini düzenleyen 5. maddesi hükmünde bu sınırlılık özellikle vurgulanmıştır. Düzenlemeye göre; "Taraflar, üye devletlere, Avrupa veya Kuzey Amerika'da gerçekleşecek bir silahlı saldırı halinde bu saldırıyı tüm üye devletlere yapılmış kabul edileceğini ve ortak refleks ile karşılık verileceğini kabul etmişlerdir." Görüleceği üzere örgütün amaçlarına matuf bir hareket ancak örgütün coğrafi alanında gerçekleştirilebilir.

Bu sınırlamalar ve yukarıda açıkladığımız kriterler örgütü üyelik bakımından da sınırlı bir örgüt haline getirmiştir. Zira artık bu amaca hizmet etme kabiliyetine sahip olmayan ve belirlenen coğrafi alana dönük faaliyette bulunamayacak devletlerin üye olarak kabulü mümkün değildir.

Örgüte fonksiyon ve coğrafi alan ile getirilen bu sınırlama yeni üye kabulünde de kendini gösterir. Anlaşmanın 10. maddesi uyarınca; "örgüte ancak bir Avrupa ülkesi Kuzey Atlantik bölgesinin savunmasına katkıda bulunması için katılabilir." Bu düzenleme ile örgüte katılımı hem coğrafi hem de fonksiyonel kapalılık esaslarına göre yeni üye kabulünün sınırları belirlenmiştir. Avrupa ülkesi olmayan ve Avrupa ülkesi olsa da Kuzey Atlantik bölgesinin savunmasına katkıda bulunma amacını kabul etmeyen bir devletin örgüte katılabilmesi mümkün değildir.

Örgüte üye katılımına getirilen sınırlamalar sadece coğrafi ve fonksiyonel değildir. Kuruluş antlaşmasının 10. maddesi uyarınca yeni bir üyenin katılabilmesi ancak tüm üye devletlerin oy birliği ile kabulüne bağlanmıştır.

¹⁴ NATO and. Giriş Paragrafı.

¹⁵ SHAW, s. 1168.

Bu iki grup sınırlandırma bir arada ele alınıp değerlendirildiğinde görülmektedir ki; NATO'ya yeni bir üyenin katılımı ancak aday ülkenin Kuzey Atlantik bölgesinin savunmasına katkıda bulunabilecek bir Avrupa ülkesi olması ve yanı zamanda tüm üye devletlerin oy birliği ile davet edilmesi şartına bağlıdır.

Coğrafi, fonksiyonel ve üye devletlerin kabule dair oy birliği sınırlamaları birlikte değerlendirildiğinde adeta kollektif üyelik sistemine sahip¹⁶ olan NATO'nun kapalı bir uluslararası örgüt olduğu kabul edilmelidir.

B. Milletlerarası Antlaşmaların Onayı

1. Önceki Anayasalar

Uluslararası hukuk ile iç hukuk sistemlerinin ilişkisine dair doktrinin kabul ettiği iki ana yaklaşım vardır. Bunlardan ilki, hukuk sistemini tek bir bütün olarak algılayan monist teori diğeri ise aynı anda iki farklı hukuk sisteminin varlığını mümkün ve gerekli gören düalist teoridir¹⁷.

Monist yaklaşım hukuk sisteminde tek bir hukuk sisteminin varlığını esas alır, ikili hukuk yapılanmasını kabul etmez. Bu yaklaşıma göre hukuk tek ve bütün bir sistemdir¹⁸. Monist teoriye göre uluslararası hukuk ve ulusal hukuk tek bir hukuk yapısı altında birbiri içine geçer. Bu iç içe geçişte monistler, uluslararası hukukun ulusal hukuka entegre olup onun içinde erimesini veya ulusal hukukun uluslararası hukuk altında eriyerek sonuçta tek bir hukuk sisteminin varlık ve etkilerini sürdürmesini kabul ederler.

İç hukuk esaslı monist anlayışa göre uluslararası hukuk kuralları iç hukuk mekanizmalarının ön gördüğü şekilde iç hukuka dahil olduktan sonra yürürlük kazanırlar. Bu eklemlenmeden sonra artık iç hukukun bir parçası haline gelirler ve ilgili devletin hukuk sistemi bütünlüğü (monizmi) içinde değer taşırlar¹⁹.

¹⁶ KLABBERS, *International Law*, 2021, s. 2.

¹⁷ **CRAWFORD, James**, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 280.

¹⁸ **SHAW**, s. 6.

¹⁹ **ERCİVELEK, Halit Süleyman**, *Devletler Üstü Hukukun Oluşumu ve Devletlerin Egemenlik Hakları*, İstanbul: On İki Levha Yayınları, s. 63.

Düalist teori ise, devletin ürettiği iç hukuk sistemi ile uluslararası hukuk sistemini fonksiyonel şekilde değerlendirip ikisine de ayrı kişilik ve varlık değeri atfeder. Buna göre; İç hukuk ve uluslararası hukuk birbirlerinden ayrı olarak var olmuştur. Bu nedenle birbirlerini ikame etmeleri veya birbirlerine üstünlük tesis etmeleri söz konusu değildir.

Bu ayrışık yapının teorik ve yapısal nedenleri vardır. Öncelikle uluslararası ilişkiler devletlerarası, iç ilişki ve yapılar ise devlet içi nitelik taşır. Bunun sonucu olarak uluslararası hukuk devletlerarasında, iç hukuk ise devletin içinde uygulanmak üzere ihdas edilir. Düalist sistemlerde uluslararası anlaşma iç hukukun parçası haline gelemeyen, uluslararası hukuk düzeninde varlığını devam ettirir.

Milletlerarası antlaşmaların tekemmülü biri uluslararası hukuka diğeri ise iç hukuklara göre oluşan ve tamamlanan iki süreçte gerçekleşir. Bu süreçlerin ilki milletlerarası antlaşmaların imzalanması diğeri ise iç hukuk otoriteleri tarafından onaylanmasıdır. Bu süreçlerin ilki uluslararası hukuka tabi olarak, Viyana Konvansiyonu hükümlerine göre gelişir ve sonuçlanır ikincisi ise iç hukuk kurallarına göre tamamlanır.

Bu süreçlerde hangi organın yetkili olduğu benimsenen kuvvetler ayrılığı türü ve hükümet sistemi modeline göre belirlenir. Kuvvetler birliği esaslı meclis hükümeti veya ağırlığın yasama organında olduğu parlamenter hükümet sistemlerinde bu süreç münhasıran yasama organınca ifa olunur. Başkanlık hükümet modellerinde sadece yürütme organı etkin iken, yürütme organının etkinliği artırılmış parlamenter sistemlerde ise iç hukuk süreci yasama – yürütme arasında paylaştırılır.

Yasama ve yürütme arası kuvvetler ayrılığı sistematığına göre belirlenen bu modelleme ile; *i*) imza ve onama yetkisini sadece yürütme veya yasama organına tanıyan, *ii*) imza yetkisini yürütme organına onama yetkisini sadece yasama organına tanıyan, *iii*) imza yetkisini yürütme organına tanımakla birlikte onama yetkisini yasama ve yürütme organları arasında paylaştıran üç ana sistem şekillenmiştir.

İlk model daha ziyade monarşilerde uygulanır, antlaşma imzalama yetkisini de onay yetkisini de sadece yürütme organına tanımıştır²⁰.

Ağırlıklı olarak parlamenter hükümet sistemini benimseyen ülkelerde uygulanan ikinci modelde ise; antlaşma imzalama yetkisi yürütme organına tanınmakla birlikte onay yetkisi -ön izin veya sonradan onay şeklinde-münferiden yasama organına verilmiştir²¹.

İkinci modelden yola çıkmakla birlikte yasama organının mutlak yetkisini yürütme organı lehine biraz yumuşatan üçüncü modelde ise antlaşma imza yetkisi yürütme organına tanınmışken onaylanma yetkisi yasama ile yürütme organı arasında paylaştırılmıştır. Bu modelde, onay yetkisinin paylaşımına göre şekillenen iki alt model vardır. İlk alt modelde, onay yetkisi yürütme organına bırakılmışken -sınırlı sayıda belirlenmiş- bazı antlaşmaların onay yetkisi yasama işlemine tabi kılınmıştır. Kısacası kural olarak onama yetkisi kural olarak yürütme organına, istisnai olarak ise yasama organına tanınmıştır.

Fransa'da uygulanan bu modele göre; milletlerarası antlaşmaların müzakere ve tasdik yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir²². Ancak Barış antlaşmaları, ticaret antlaşmaları, uluslararası örgütlere ilişkin, Devletin mali sorumluluğuna matuf, yasama niteliğindeki düzenlemeleri değiştiren, kişilerin durumlarına ilişkin, toprak terki, değişimi yahut ilhakını öngören uluslararası sözleşme ya da antlaşmaların onayı ancak bir kanun ile gerçekleşebilir (53. md).

Ülkemizde Cumhuriyet dönemi Anayasalarımızda milletlerarası antlaşmaların akdi ve onaylanması süreçleri, benimsenen kuvvetler ayrılığı modeli ve onun ışığında şekillenen hükümet sistemi tercihinin göre düzenlenmiştir. 1924 Anayasasının hem ilk metninde hem de 10.01.1945 tarih, 4695 sayılı kanunu ile değişen metninde "Yasama Görevi" altında ikinci bölümde düzenlenen 26. madde ile milletlerarası sözleşme ve antlaşmaların ancak TBMM tarafından yapılacağı düzenlenmiştir.²³ İlk bakışta açık olarak milletlerarası antlaşmaların akdi

²¹ **JAPONYA** **Anayasası,** md. 73, https://web.archive.org/web/20131214104438/http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution (Erişim Tarihi: 26.06.2025).

²² **FRANSA** **Anayasası,** https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf (Erişim Tarihi: 26.06.2025).

²³ İlk Metin; Madde 26: Büyük Millet Meclisi Devletlerle mukavele, muahede ve sulh akdi gibi vezaifi bizzat kendi ifa eder. Değiştirilmiş Metin Madde 26: Devletlerle

görevini sadece TBMM'ye veren bu düzenleme Anayasa'daki hükümet sistemi kurgusundan dolayı uygulamada bu kadar net uygulanmamıştır. Anayasa'nın ilk dönemlerinde TBMM tarafından kullanılan milletlerarası antlaşmaların akti yetkisi, siyasi durumun dönüşümü ile gittikçe yürütme tarafından kullanılan bir yetki haline gelmiştir.

21 Mayıs 1927 ile 8 Mart 1932 tarihleri arasında akdedilen 128 milletlerarası antlaşma esas alınarak yapılan bir çalışmada; 1927 – 1928 yıllarında yapılan antlaşmaların büyük çoğunluğuna TBMM'nin katıldığı, 1929 yılında akdedilen antlaşmalarda bu çoğunluğun TBMM ile yürütme organı arasında eşit dağılıma dönüştüğü, 1931 yılından sonra ise TBMM'nin sadece yapılan antlaşmaları onayladığı, hiçbir antlaşmanın yapımına katılmadığı belirlenmiştir²⁴. 1924 Anayasası döneminde bir diğer ilginç uygulama da "İmzalanması ile yürürlüğe giren antlaşmalardır. Bunlar, yürütme organınca TBMM'den izin almadan yapılan ve imzası tarihinde yürürlüğe giren antlaşmalardır. Bunların başlıca örnekleri şunlardır:

- 23 Ağustos 1923 tarih ve 340 sayılı kanunla onaylanan Lozan barış antlaşmasına bağlı VII sayılı Türk-Yunan anlaşmasının sivil tutukluların iadesi ve savaş esirlerinin değiştirilmesi ile ilgili 7. maddesi
- 6 Mart 1934 tarih ve 2381 sayılı kanunla onaylanan 9 Şubat 1934 tarihli Balkan Antlaşmasının 3. maddesi
- 31 Temmuz 1936 tarih ve 3056 sayılı kanunla onaylanan Montreux Boğazlar sözleşmesine ek protokolün 3. maddesi
- 8 Kasım, 1939 tarih ve 3738 sayılı kanunla onaylanan 19 Ekim 1939 tarihli Türkiye, İngiltere ve Fransa arasındaki üç taraflı yardım antlaşmasının I numaralı protokolü;
- 2 Temmuz 1945 tarih ve 4780 sayılı kanunla onaylanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti arasında 23 Şubat 1945 tarihinde Ankara'da imzalanan ve Amerika Birleşik Devletleri'nin 11 Mart 1941 tarihli kanununda yazılı yardımla ilgili esaslara ilişkin olan antlaşmanın 9. maddesi
- 1 Eylül 1947 tarih ve 5123 sayılı kanunla onaylanan Türkiye Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti arasında 12 Temmuz

sözleşme, antlaşma ve barış yapmak görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.

²⁴ **BİLGE, A. Sahir**, Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akti", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 22, S. 2, 1967, s. 102-103.

1947 tarihinde Ankara'da imzalanan Türkiye'ye yapılacak yardım hakkında antlaşmanın 7. maddesi.

Bu tip antlaşmalar imzalandıktan sonra TBMM'ye sunuluyor ve bir onaylama kanunu ile yürürlüğe giriyordu. Ancak bu yürürlük Türk hukuku bakımından geçerli olan yürürlük idi, uluslararası hukuk bakımından ise antlaşma imzalandığı tarihte yürürlüğe giriyordu.²⁵

1924 Anayasasının 26. maddesinde milletlerarası antlaşmaların yürürlüğe girmesine dair bir hüküm olmadığı için, antlaşmanın uluslararası hukukta yürürlüğünün akdi ile iç hukuktaki yürürlüğünün ise TBMM tarafından onaylandıktan sonra gerçekleşmesi doğal bir süreçmiş gibi gözükse de gerçekte bu uygulama AY'nın 26. maddesine aykırılık teşkil etmekteydi. AY 26. maddede sadece "devletlerarası antlaşmalar" yapmaktan bahseder. 61 ve 82 Anayasalarında olduğu gibi milletlerarası antlaşmanın akdi ile bu antlaşmaların onaylanması olarak iki farklı süreç düzenlenmemiştir. Süreçteki bu yeknesaklık gereği, milletlerarası antlaşmanın TBMM'nin katkısı hatta izni, haberi olmadan doğrudan yürütme organınca yapılması başlı başına anayasaya aykırılık teşkil ederken, üstüne üstlük bu tip bir antlaşmanın esas yetkili kamu organı olan TBMM henüz onaylama iradesini sergilemeden yürürlük kazanması Anayasaya açıkça aykırı bir uygulama olmuştur.

1924 Anayasasında kurgulanmış sistemin temelinde yatan anlayış yukarıda değindiğimiz gibi kabul edilen hükümet sisteminden kaynaklanır. 1924 Anayasası, 1921 Anayasasının benimsediği saf meclis hükümeti sistemini terk etmiş, ama tam olarak parlamenter sisteme de geçmemiştir. Parlamenter sisteme ait bazı unsurlar ile meclis hükümeti sisteminin bazı unsurlarını birleştirmek suretiyle karma bir hükümet modeli tesis etmiştir²⁶. Bu karma model adeta kuvvetler ve onların fonksiyonlarının belirginleştiği görevler arasında bir ayrıma giderek; "kuvvetler birliği, görevler ayrılığı" kurgusunu tesis etmiştir²⁷.

Uygulamayı Anayasa'ya aykırı olacak şekilde karıştıran, bu karma hükümet sisteminin zihinlerde oluşturduğu karmaşadır. Anayasanın 5. maddesi uyarınca yasama ve yürütme yetkisi TBMM'de toplanmıştır. TBMM bu yetkilerden yasamayı bizatihi kendisi kullanmak zorunda iken

²⁵ BİLGE, s. 105,106.

²⁶ ATAR, Yücel, Anayasa Hukuku, Ankara 2018, s. 44.

²⁷ EREN, Ali, Anayasa Hukuku Dersleri, Ankara 2023, s. 226.

(6. md), yürütme yetkisini ise Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar kurulu marifetiyle yani yürütme organı eliyle kullanır (7. md). Bu düzenlemeler ışığında milletlerarası antlaşma akdetme yetkisinin yürütme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği bu nedenle de özellikle 1931'den sonra hemen hemen tüm milletlerarası antlaşmaların yürütme organı tarafından aktedildiği bazıları için ise TBMM'den izin de alınmadığı savunulabilir. Oysa 26. maddenin milletlerarası antlaşma akdetme yetkisinin münhasıran TBMM tarafından kullanılacağını düzenleyen açık düzenlemesi karşısında artık bu yetkinin yürütme fonksiyonu kapsamında olduğu yorumu kabul edilemez.

Anayasanın 7. maddesindeki yürütme yetkisinin yürütme organı tarafından kullanılacağı genel hükmü karşısında 26. maddenin hükmü özel hüküm niteliğindedir. Anayasa'nın 26. maddesinin açık düzenlemesi karşısında artık milletlerarası antlaşma akdetme yetkisi yürütme yetkisi kapsamında değerlendirilse bile 7. maddeye dönülmeksizin özel hüküm olan 26. madde uygulanmak durumundadır ve yetki bu madde uyarınca münhasıran TBMM'nindir.

Bazı yazarlar 1931 sonrası uygulamaları destekleme sadedinde; 1924 Anayasasının 26. maddesine rağmen uygulamada yerleşen teamül ile milletlerarası antlaşmaların akti yetkisinin yürütme ve yasama organları arasında paylaştırıldığını ileri sürmüşlerdir²⁸. Bu yoruma katılmak mümkün değildir. Yazılı anayasanın var olduğu bir hukuk sisteminde bir anayasal teamülden bahsedebilmek için öncelikle anayasada bir boşluk bulunması ve bu boşluğun bir başka yazılı norm ile doldurulmamış olması gerekir²⁹. Örneğin Anayasamızda Siyasi Partiler, Seçim Sistemleri hususlarında sadece temel kurallar belirtilmiş, uygulamaya dair teknik hususların ise kanunlar ile belirleneceği düzenlenmiştir (AY 67/3, 68 son, 69/1). Anayasada açıkça düzenlenen veya Anayasa'nın atfı ile bir başka yazılı norm ile düzenlenen alanlarda anayasa teamülünden bahsedilemez. Bu tip konularda ancak anayasa uygulamaları söz konusu olabilir. Anayasa teamülü oluşabilmesi için ise öncelikle anayasada gerçek boşluk olması gerekir. Yani bir boşluğun varlığı ve bu boşluğun ikame bir norm ile doldurulmasının mümkün olmaması gerekir. Anayasadaki boşluğun anayasanın yönlendirmesi ile

²⁸ BİLGE, s. 103.

²⁹ EREN, s. 226.

diğer normlar ile düzenlenmek suretiyle tamamlandığı konularda anayasa teamül oluşamaz hal böyle iken doğrudan anayasada düzenlenmiş bir konuda, üstelik anayasaya aykırı bir teamülün varlığından söz edebilmek ise evleviyetle mümkün değildir. Anayasa teamülleri ile yazılı anayasa hükmü ilga edilemez, değiştirilemez³⁰.

Bu temel ilkeler karşısında 1924 Anayasası'nın açık bir hükmü (26. madde) ile TBMM'ye hem de münhasıran bırakılmış bir yetkinin uygulamada yürütme organınca kullanılması anayasa teamülü olarak kabul edilemez. Zira açık anayasa hükmüne aykırı ne anayasa teamülü ne de anayasa uygulaması gelişebilir.

1961 (65/2,3) ve 1982 Anayasaları (90/2,3) onay için uygun bulma kanunu gerektirmeyen antlaşmaları sarih olarak düzenlemiş ve bunların sadece yürütme işlemi ile (Cumhurbaşkanlığı onayı) yürürlük kazanmalarını kabul etmiştir. Bu modele göre, milletlerarası antlaşmaların imza ve onay yetkisi yürütme organına bırakılmış ancak onay yetkisinin kullanılabilmesi, yasama organının uygun bulma şeklinde sonradan gelen –*Apostriori*– iznine tabi kılınmıştır. Anayasa TBMM iradesini antlaşmanın onayı sürecine katabilmek için onay sürecini, “onayın uygun bulunması” ve “onay” olmak üzere iki aşamalı bir yapıda düzenlemiştir³¹. Bu sistem Cumhuriyet döneminde klasik parlamenter sistem esaslarının en belirgin şekilde uygulandığı ilk anayasa olan 1961 Anayasasında uygulanan sistemdir³². 1961 Anayasasından itibaren hukuk sistemimiz, milletlerarası antlaşmaların akti ile onayını ayıran, onayı ise kendi içinde onay ve onayın uygun bulunması süreçlerine bağlayan karma modeli benimsemiştir.

2. 1982 Anayasası

a. Genel Kural

1982 Anayasası milletlerarası antlaşmaların iç hukuka dahil olmasında uygulanacak modeli 1961 anayasasına paralel şekilde düzenlemiştir. Anayasa ilk hali ile kuvvetlerin ılımlı ayrılığı ve iş birliği modelinde temellenen parlamenter sistemi benimsemiştir. 2017 değişikliğinden sonra ise kuvvetlerin sert ayrılığı modeli üzerine inşa edilmiş başkanlık sistemini benimseyen Anayasası her iki dönemde de

³⁰ ANAYURT, Ömer, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2021, s. 133, 445.

³¹ ATAR, s. 267.

³² BİLGE, s. 119.

milletlerarası antlaşmaların onayı sürecini 61AY'de olduğu gibi, "onayın uygun bulunması" ve "onay" şeklinde yürütme ve yasama organları arasında bölüştürmüştür.

Genel rejim bu olmakla beraber ayrıntıları aşağıda açıklandığı üzere, bazı özel nitelikli milletlerarası antlaşmaların onayında "uygun bulma kanunu" şartı aranmamış, Cumhurbaşkanına TBMM'den uygun bulma kanunu gerekmeksizin onay hakkı tanınmıştır.

Monist anlayışı benimseyen hukuk sistemimize göre; milletlerarası antlaşmaların iç hukuk bakımından uygulanır hale gelmesi Cumhurbaşkanınca onaylanarak Resmî Gazetede yayımlaması ile gerçekleşir (AY 104/11). Ancak Cumhurbaşkanı'na tanınan onay yetkisi bağımsız bir yetki değil, TBMM tarafından çıkartılacak "Onayın uygun bulunmasına dair kanun" ile kullanılabilen bir onay yetkisidir. Milletlerarası antlaşmaların vücut bulması ve iç hukuka dahil olması iki ayrı işlemin sonucu olan iki farklı süreçte gerçekleşir. İlk süreç, antlaşmanın uluslararası hukuka tabi olarak imzalanması, parafı vb. işlemleri ile tamamlanır. İkinci süreçte ise antlaşma iç hukuk işlemi olan onay ve Resmî Gazete'de yayımlanma suretiyle hükümlerini icra kabiliyetine sahip olacak şekilde yürürlük kazanır.

Milletlerarası antlaşmaların imza ve onayı yürütme organının yetkisindedir³³. Milletlerarası antlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması, nota teatisine konu teşkil etmesi veya bu antlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması Cumhurbaşkanlığı (CB) kararıyla (CBK) belirlenen Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerince gerçekleştirilir (9 Sayılı CBK 1. md.). Evleviyetle yorum ilkesi uyarınca "çok içinde azı da barındırır" kuralından hareketle antlaşmaları imzalayacak temsilcileri tayin yetkisini haiz CB'nin herhangi bir temsilci görevlendirmeden antlaşmayı bizatihi imzalama yetkisini de haiz olduğu kabul edilmelidir. 9 Sayılı CBK uyarınca CBK ile tanınacak imza yetkisi CB'nin yetkilendireceği temsilciler için olup, CB'nin bizatihi kendisinin imza yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanır.

İkinci aşamayı teşkil eden milletlerarası antlaşmanın onaylanması da yine Cumhurbaşkanı tarafından verilen onay kararı ile gerçekleşir (AY 104/11.md, 9 Sayılı CBKR 2/1, 3/1. md). Ancak CB'nin milletlerarası antlaşmaları onay yetkisi CB'nin serbest takdir ve tasarrufuna

³³ EREN, s. 789.

birakılmamış, TBMM tarafından çıkartılacak uygun bulma kanununa tabi kılınmış bir bağlı yetki olarak düzenlenmiştir (AY 90/1.md, 9 Sayılı CBK 2/1, 3/1. md). Milletlerarası antlaşmaların onayının uygun bulunması yetkisi ise Anayasa ile doğrudan TBMM'ye tanınmıştır (87.md).

Bağlı yetki, önceden belirlenmiş çerçevede kalınarak kullanılan bir yetki türüdür. Bağlı yetki ile yetkili kılınmış kamu organın takdir yetkisi yoktur, önceden belirlenmiş yetki çerçevesinde belirli yönde hareket etmek zorundadır³⁴.

Bu düzenleme sistematigi kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir yansımasıdır ancak bu yansıma iddia edildiği gibi milletlerarası antlaşmanın imza ve onay yetkilerinin yasama – yürütme arasında paylaştırılması³⁵ şeklinde değil yürütme organı tarafından başlatılan ve nihayetlendirilen sürece yasamanın katılması şeklindedir. Bu katılım sadece onay süreci için söz konusudur, genel olarak milletlerarası antlaşma akdi süreci sadece yürütme organının yetkisinde ve uhdesinde devam eden bir süreçtir.

AY 90. maddesinde yer alan kanun ile uygun bulma düzenlemesi temelde milletlerarası antlaşmayı akdeden yürütme organının siyasi denetimi ve antlaşmanın iç hukukta yasama organının süzgecinden geçirilerek iç hukukun en üst temsil makamı olan TBMM iradesinin antlaşma ile bağlanma iradesine katılımı olarak değerlendirilmelidir³⁶, uygun bulma kanunu ile yasama organı sürece –iç hukuk esaslı monist anlayışı gereği- milletlerarası antlaşmanın denetimi ve iç hukuka dahil edilmesi fonksiyonu ile katılmış olur³⁷. Şüphesiz bu katkı tali, destek verici bir katkı değil yürütme organının onay işlemine izin veren ön yetkilendirme işlemi niteliğinde kurucu bir katkıdır zira Anayasa'da sarıh olarak Cumhurbaşkanının onay yetkisini kullanabilmesinin TBMM tarafından onayı uygun bulan bir kanun çıkartılmasına *bağlı olduğu* belirtilmiştir (90/1). Yukarıda da değinildiği üzere Cumhurbaşkanı'nın

³⁴ YAYLA, s. 202.

³⁵ ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2020, s. 227.

³⁶ ASAR ERSON, Banu., Uluslararası Hukukta Andlaşma Akdetme Yetkisi ve Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi", <https://iupress.istanbul.edu.tr/tr/journal/ppil/article/uluslararasi-hukukta-andlasma-akdetme-yetkisi-ve-viyana-andlasmalar-hukuku-sozlesmesi> (Erişim Tarihi: 05.06.2024).s. 730.

³⁷ EREN, s. 790.

onay işlemini bağlı yetki niteliğinde bir işlem haline getiren işte bu onayı uygun bulma kanunudur. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı anayasa ve 9 Sayılı CBK ile tanınmış onay yetkisini TBMM tarafından çıkartılacak bir uygun bulma kanunu olmaksızın kullanamaz.

Onayı uygun bulma işlemi hem teknik hem de içerik olarak bir yasama işlemidir. Teknik olarak yasama işlemidir zira Anayasaya göre onayı uygun bulma işlemi kanun ile gerçekleştirilir (90/1. md). Bununla birlikte onayı uygun bulma kanunu özel nitelikte bir kanun olduğu için genel kanun yapma usulünden farklı bir usule tabidir. TBMM İç Tüzüğü'nün "Kanunların Yapılması" başlıklı dördüncü kısmında düzenleme uyarınca; *Anayasa gereği TBMM'nin bir kanun ile onayını uygun bulmasına bağlı antlaşmalar CB tarafından TBMM Başkanlığına gerekçesi ile sunulur* (TBMM İç Tüzüğü 90/1. md). Oysa 2017 değişikliği ile kuvvetlerin sert ayrılığı esasına dayalı başkanlık sistemini benimseyen Anayasa'nın 88 inci maddesi uyarınca kanun teklif yetkisi münhasıran yasama organına (milletvekilleri) bırakılmıştır. AY 88 inci madde hükmündeki genel hükme karşılık TBMM İç Tüzüğü 90/1 hükmü milletlerarası antlaşmaların imza ve onay sürecinin yürütme organını yetkisinde kabul edilmesinden kaynaklanan özel bir düzenleme olup kanun teklifi vermede yasama organının inhisarına istisna getiren bir düzenlemedir.

Anayasamızda 2017 yılında yapılan değişiklik ile uygulanmaya başlanan başkanlık sistemi hükümet modeli kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesini esas alır³⁸. Bu ilkenin sonucu olarak başkanlık sisteminde yürütme organının yasama faaliyetine karışması söz konusu olamaz³⁹. bunun sonucu olarak yürütmenin yasama organına kanun tasarısı sunma yetkisi yoktur⁴⁰. Nitekim anılan anayasa değişikliği ile Anayasanın 88. maddesi tadil edilmiş ve eski metinde yer alan; "*Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir*" ibaresi yerine "*Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir*" düzenlemesi getirilmiştir. Başkanlık sistemi esasları ve Anayasa'nın 88. md. uygun olarak İçtüzükte milletlerarası antlaşmanın uygun bulunmasına dair kanun teklifi verme yetkisi milletvekilleriye tanınmıştır (TBMM İçtüzüğü 90/2. md). Cumhurbaşkanının kanunlaşma sürecine ilişkin tek fonksiyonu antlaşmanın imzalanmasına dair genel

³⁸ TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul 2020, s. 502-503.

³⁹ TEZİÇ, s. 503.

⁴⁰ ANAYURT, s. 445.

gerekçesiyle birlikte TBMM Başkanlığına sunumudur (TBMM İç Tüzüğü 90/1). TBMM tarafından antlaşmanın kanun ile uygun bulunması işlemi hukuk tekniği bakımından artık uluslararası anlaşmanın bir iç hukuk düzenleyici işlemi olan kanun haline dönüşmesidir. Monist yaklaşımı kabul eden Türk Anayasal sistemine⁴¹. göre uluslararası hukuk kuralının iç hukuka girebilmesi için iç hukuk kuralı haline getirilmesi gerekir. İşte bu gereklilik milletlerarası anlaşmanın TBMM tarafından bir kanun ile uygun bulunması ile sağlanmış olur.

b. Anayasal İstisnalar Rejimi

Öncelikle belirlemek gerekir ki onaylanabilmesi için onayın uygun bulunmasına dair kanuna ihtiyaç duyan düzenlemeler milletlerarası antlaşmalardır, antlaşma hükmünde olmayan düzenlemeler böyle bir onayın uygun bulunması aşamasına ihtiyaç duymaz.

Milletlerarası bir antlaşma olarak değerlendirilse bile bazı antlaşmaların Cumhurbaşkanınca onaylanabilmesi için TBMM tarafından kanun ile onayının uygun bulunması zorunluluğu – ön şartı-yoktur. Bu istisnaların neler olduğu ve istisnaların uygulanması halinde onayın geçerlilik şartları vb. hususlar, diğer bir ifade ile kısaca milletlerarası antlaşmaların TBMM’ce onaylarının uygun bulunmasına tabii kılınması rejiminin istisnaları genel olarak Anayasa’nın 90. maddesinde, özel olarak ise 15. 7. 2018 gün, 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 9 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenmiştir.

AY 90. md. ile getirilen istisnalar incelendiğinde, bazı milletlerarası antlaşmaların onayı için kanun ile uygun bulunma zorunluluğu olmadığı ancak yürürlük kazanabilmeleri için Resmî Gazetede yayım şartı arandığı görülür.

Onay kanununa ihtiyaç duymayan milletlerarası antlaşmalar niteliklerine göre iki ayrı kategoriye ayrılır. Bunlardan ilki gerek süre gerekse de içerik bakımından bazı özel nitelikleri haiz ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen antlaşmalardır. Düzenleme uyarınca; Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen antlaşma süresi bir yılı

⁴¹ EREN, s. 790.

geçmiyor, devlet maliyesi bakımından bir yük getirmiyor ve Türklerin⁴² yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmuyor ise onayı için TBMM tarafından bir uygun bulma kanunu çıkartılmasına gerek olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanabilir (AY 90/2).

Onayı için TBMM tarafından onayın uygun bulunması kanununa ihtiyaç duymayan ikinci grup antlaşmalar ise; milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmalardır (AY 90/3). Her iki tür antlaşmanın da onaylanmasını müteakip yürürlüğe girebilmesi için Resmî Gazetede yayım şartı vardır (AY 90/2, 90/3).

Onay kanunu istisnasına sahip bu iki tür antlaşma sürecinin farklılaştığı nokta TBMM'ye bilgi arzıdır. 90/2'de sayılan ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen antlaşmaların yayımlanmasından itibaren iki ay içerisinde TBMM'nin bilgisine sunulması gerekir (90/2 son fıkra). TBMM'nin bilgisine arz, madde metninden de açıkça anlaşılacağı gibi sadece bilgilendirme amaçlı olup TBMM'nin onayı için değildir. Bu çıkarımımız madde metninde bir "onay" dan bahsedilmemiş olmasına dayanır. Zira yürütme organı tarafından TBMM'ye sunulan konularda, TBMM'nin onayının istenmesi halinde bu husus Anayasa'da açıkça belirtilir. Örneğin; AY 119/6. md'si uyarınca Cumhurbaşkanı, olağanüstü hallerde, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, AY 104/17. md. ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM'nin kararnameleri onaylaması halinde artık CBK kanuna dönüşür ve kanunların tabi olduğu denetim rejimine tabi hale gelir (Eren, Anayasa Hukuku Dersleri , 2023, s. 952), (Atar, 2018, s. 282) Görüleceği üzere bir yürütme işlemi olan olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin TBMM'ye sunumu TBMM'nin onayı içindir. Arz işleminin onaya matuf bir amaç içerdiği madde metninde sarih olarak belirtilmiştir. Bu tip bir onaya yönelmeyen AY 90/2'de ki arz, sadece TBMM'yi bilgilendirme içindir.

⁴² Maddede geçen "Türk" kelimesini etnografik anlamda değil hukuki anlamda kabul etmek gerekir. Nitekim Anayasa'nın 66. maddesi "Türk, Türk Devletine vatandaşlık bağı ile olan kişidir" demek suretiyle Türklük kavramını hukuki bir kavram olan "vatandaşlık" ile izah etmiştir.

Onayın uygun bulunmasına ihtiyaç duymayan, istisna kategorisindeki antlaşmalara dair bir diğer konu da yürürlük meselesidir. Anayasaya göre istisna kapsamında kalan her iki antlaşma grubunun da yürürlük kazanabilmesi için Resmî Gazetede yayımlanması gereklidir (AY 90/2, 90/3 son). Bu yürürlük ve yayım rejimi bir diğer yürütme işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile paralellik arz eder. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de -kararnamede yürürlük kazanması için daha ileri bir tarih düzenlenmemiş ise- Resmî Gazetede yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girer (AY 104/19). Bu açıdan bakıldığında onay için uygun bulma kanunu gerektirmeyen antlaşmaların sadece yürütme işlemi ile (Cumhurbaşkanlığı onayı) yürürlük kazanmaları kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Onayı uygun bulma kanunu istisnası, antlaşmanın içeriği, süresi ve niteliği ne olursa olsun Türk kanunlarında değişiklik yapması halinde geçersiz olur. Anayasa uyarınca “Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmanın yapılmasında birinci fıkra (90/1) hükmü uygulanır” (AY 90/4) yani antlaşmanın onaylanabilmesi için TBMM tarafından bir uygun bulma kanununa ihtiyaç vardır.

Yukarıdaki istisnalar incelendiğinde, istisna alanları belirlenirken, TBMM’nin milletlerarası antlaşmaların onay sürecine katılımı ile amaçlanan gaye ile uyumlu bir sistem kurulduğu göze çarpar. Yukarıda da değindiğimiz üzere TBMM’nin onay sürecine katılımında gerçekleşen işlem, antlaşmanın iç hukuka girerken yasama organının süzgecinden geçirilerek iç hukukun en üst temsil makamı olan TBMM’nin bağlanma iradesine katılmasını temin eden bir işlemdir.

Burada TBMM’nin onayının alınmaması dolayısıyla yasama iradesinin eksikliğinden doğabilecek sakıncalar bu tip antlaşmalara getirilen süre (bir yılı aşmama) ve konu (devlet maliyesine yük getirmeme ve Türklerin yabancı memleketlerdeki haklarına dokunmama) sınırları ile giderilmeye çalışılmıştır.

Bu konudaki esas güvence ise Anayasanın 90/4. maddesiyle getirilen Türk kanunlarına değişiklik getirmemeye dair konu sınırlamasıdır. Zira bir yılı aşmasa veya devlet maliyesine yük getirmeyip, yabancı memleketlerdeki Türk haklarına dokunmasa da bir milletlerarası antlaşma ile asli, genel ve devredilmez bir yetki olan yasama yetkisinin ihlali söz konusu olabilir. Daha derin bir inceleme sonucu şunu ifade etmek gerekir ki kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı başkanlık sistemini benimseyen anayasal sistemimizde anayasal seviyede

belirlenen düzenlemeler ile milletlerarası antlaşmaları aktetme ve onaylama yetkisinin sadece yürütme organına bırakılması yasama yetkisinin yukarıda belirtilen niteliklerine aykırı bir düzenleme değildir. Ancak bir milletlerarası antlaşma ile iç hukukun temel hukuk metni olan kanunların değiştirilmesi, -felsefi ve teorik kökenleri öncelere uzansa da- soyluluk esaslı kişisel iktidarın kurumsal devlet egemenliğine dönüşmesinin yol taşlarından olan Westphalia anlaşması ile belirginleşmeye başlayan modern devlet anlayışı ve demokratik devlet teorisine aykırılık teşkil eder. Bu tip bir uygulama pozitif hukukta da anayasadan kaynaklanan yasama yetkisinin asliliği ve devredilmezliği (AY 7.md) ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

c. 9 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İstisna Rejimi

TBMM tarafından uygun bulunma kanununa ihtiyaç gerektirmeyen bir milletlerarası antlaşma türü de 9 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Kararname uyarınca; 18.2.1952 tarih ve 5886 sayılı Kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak bu Antlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü ile yapılan ikili veya çok taraflı antlaşmalardan Türk kanunlarına değişiklik getirmeyenler, Cumhurbaşkanınca doğrudan onaylanır.

Bu istisnanın da Anayasa ile istisna kapsamına sokulan iki ana katagoride olduğu gibi iki olumlu bir adet de olumsuz şartı vardır. Olumlu (varlığı aranan) şartlar; *i)* antlaşmanın Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak yapılmış olması ve *ii)* Antlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü ile yapılmış olmasıdır.

Olumsuz (olmaması gereken) şart ise antlaşmanın Türk kanunlarına değişiklik getirmemesi gereğidir.

Bundan böyle kısaca “NATO antlaşmaları” olarak değineceğimiz bu istisna grubuna dair düzenlemenin Türk hukukundaki ilk kaynağı 20.03.1954 tarih, 6375 sayılı «Kuzey Atlantik Antlaşmasına Taraf Devletler arasında, Kuvvetlerinin Statüsüne dair Sözleşme» nin ve Kuzey Atlantik Nazır Yardımcıları Konseyinin, işbu Sözleşme metninin tadiline mütedair, 4 Nisan 1952 tarihli Kararı ile Atlantik Konseyinin 25 Ağustos 1952 tarihli Kararının ve «Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilâtının, Millî Temsilcilerin ve Milletlerarası Personelin Statülerine dair Sözleşme»nin ve Kuzey Atlantik Nazır Yardımcıları Konseyinin, işbu Sözleşme metninin tadiline mütedair, 4 Nisan 1952 tarihli Kararının ve «Kuzey Atlantik Antlaşması mucibince kurulmuş Milletlerarası Askerî Karargâhların Statüsüne dair Protokol»ün, kabulüne dair kanundur.

Onayı uygun bulma kanunu niteliğindeki düzenlemenin 2. maddesinde; 19 Haziran 1951 tarihinde Londra'da imzalanan, «Kuzey Atlantik Antlaşmasına Taraf Devletler arasında, Kuvvetlerinin Statüsüne dair Sözleşme», 20 Eylül 1951 tarihinde Ottawa'da imzalanan, «Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilâtının, Millî Temsilcilerin ve Milletlerarası Personelin Statülerine dair Sözleşme» ve 28 Ağustos 1952 tarihinde Paris'te imzalanan «Kuzey Atlantik Antlaşması mucibince kurulmuş Milletlerarası Askerî Karargâhların Statüsünü dair Protokol» ile ilgili devletler arasında yapılacak iki taraflı Anlaşmalarla belirlenen hususlar için, Bakanlar kurulu Kuzey Atlantik Antlaşmasına taraf Devletlerle iki taraflı Anlaşmalar yapmaya ve bunları tatbikata yetkili kılınmıştır.

Hukuk sistemimize 1954'te giren bu özel istisna türünün gerekçesi sonraları 1961 Anayasası hazırlanırken şu şekilde izah edilmiştir;

“Bu suretle, bağımsız bir millet olarak becamızı ve bağlı olduğumuz batı medeniyeti ideallerini, hürriyet ve demokrasi ilkelerini korumak için kendi serbest arzu ve rızamızla girdiğimiz ve içinde çok önemli ve şerefli bir rol oynadığımız hür dünya savunma sisteminin, behemehal tam bir gizlilik içinde kalması gereken bazı tertiplerinin gereği gibi yürütülmesi kabil olacaktır. Bütün demokratik memleketlerde mevcut mevzuat ve tatbikat, esas itibariyle bu istisnaları kabul etmektedir. Bu istisnaların kabul edilmemesi, hakikatte, hürriyet ve demokrasi prensiplerini korumak değil; bilâkis, bu ideallerin savunulmasını güçleştirmek neticesini doğururdu” (1961 AY 65/3)

Bu gerekçe her ne kadar doğrudan NATO antlaşmasına atıf yapmıyorsa da kullanılan *“kendi serbest arzu ve rızamızla girdiğimiz ve içinde çok önemli ve şerefli bir rol oynadığımız hür dünya savunma sistemi”* ibarelerinden kastın, bizatihi kuruluş anlaşmasında özgürlük, batı medeniyeti, demokrasi bireysel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak için oluşturulduğu beyan olunan NATO olduğu anlaşılmaktadır.

6375 sayılı kanun ile getirilen istisna sınırlı bir istisna iken, 31 Mayıs 1963 tarih, 244 sayılı “Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması Yürürlüğü ve Yayımlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun” bu istisnanın alanını genişletmiştir. Mezkur kanun ile; “18 Şubat 1952 tarihli ve 5886 sayılı kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak bu Antlaşmaya taraf olan Devletlerle ve Kuzey Atlantik Antlaşması teşkilâtı ile yapılan iki veya çok taraflı antlaşmaları 2. maddenin dördüncü fıkrası

gereğince onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.”

244 sayılı kanun geçirdiği değişiklikler ile 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile uygulanmaya başlanan başkanlık sistemi hükümet modeline uygun hale getirilmiştir. Öncelikle kanunun adı “*Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun*” iken 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 18. maddesiyle, “*Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun*” şeklinde değiştirilmiştir. Kanunun 6. maddesi de mülga edilmiş bunun yerine 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 9 sayılı CBK yürürlüğe koyulmuş ve NATO antlaşmalarına dair onaylama yetkisi TBMM’nin uygun bulma kanununa gerek olmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Bu düzenleme, kanunu 2017 anayasa değişikliğine uygun hale getirmiştir zira anılan değişiklik ile parlamenter sistemin düalist yürütme yapısı bakanlar kurulu kaldırılmak suretiyle (AY. 109 ila 116. maddeler) değiştirilmiş, başkanlık sistemi esaslarına uygun, sadece Cumhurbaşkanı’ndan oluşan monist yürütme organı tesis edilmiştir (AY 101).

244 sayılı kanun ve ona paralel olarak çıkartılmakla beraber yetkiyi Bakanlar Kurulundan alıp CB’ye veren 9 Sayılı CBK ile getirilen istisna 6375 sayılı kanun göre daha geniş kapsamlıdır. 6375 sayılı kanun sadece Kuzey Atlantik Antlaşmasına Taraf Devletler arasında, Kuvvetlerinin Statüsüne dair Sözleşme ve Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilâtının, Millî Temsilcilerin ve Milletlerarası Personelin Statülerine dair Sözleşme ile Kuzey Atlantik Antlaşması mucibince kurulmuş Milletlerarası Askerî Karargâhların Statüsünü dair Protokol ile ilgili olarak NATO antlaşmasına taraf devletlerle yapılacak iki taraflı antlaşmalara dair TBMM’nin onayı uygun bulma kanunu aranmayıp yürütme organına (bakanlar kuruluna) yetki verilmiştir. 9 sayılı CBK ise bu istisnayı Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak bu Antlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü ile yapılan ikili veya çok taraflı antlaşmaların tamamına teşmil etmiştir.

NATO antlaşması ve ona dayalı olarak yapılan antlaşmalara dair getirilen bu istisnanın tartışılması gereken iki boyutu vardır. Bunlardan ilki böyle bir düzenlemenin hukuk tekniği bakımından gerekli olup olmadığı diğeri ise bu düzenlemenin doğru hukuki vasıtalar ile yapılıp yapılmadığıdır.

Anayasa 90/3 hükmü ile milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarının onay için TBMM tarafından uygun bulunmasına gerek olmadığı düzenlenmiş iken, 9 sayılı CBK ile ayrıca ve özel olarak NATO antlaşmasına dayalı uygulama antlaşmalarının doğrudan CB tarafından onaylanacağını tekrardan düzenlenmesi ilginç bir tekrardır. Zira, 9 sayılı CBK'nın 7. maddesi hükmü olmasa idi dahi Anayasa'nın 90/3 hükmü uyarınca, daha önceden yapılmış ve 18/2/1952 tarihli 5886 sayılı Kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Antlaşmasına dayanan uygulama antlaşmalarının onayı için onay kanuna ihtiyaç yoktur. Burada dikkatle değerlendirilmesi gereken bir konu; 9 sayılı CBK'da uygulama antlaşması sınırlamasının olmamasıdır.

Anayasa uyarınca önceden yapılan bir milletlerarası antlaşmaya dayanan tüm sonradan yapılan antlaşmalar değil, *“uygulama antlaşmaları”* için onay kanunu aranmaz. Bu düzenlemenin mantığını anlamak zor değil, zira esas antlaşma hükümleri ve içeriği ile TBMM onayından geçtikten sonra onun uygulanması anlamına gelen türev, ikincil antlaşmalarda tekrar TBMM onayı aramanın gereği yoktur. Ayrıca bu tip bir onay için gerekecek kanunlaştırma süreci çoğu kereler çok teknik ve hızlı çıkartılması gereken uygulama antlaşmalarını geciktirebilir.

Ancak 9 Sayılı CBK'da *“uygulama antlaşması”* ibaresi yerine *“Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak”* ibaresi tercih edilmiştir. Bir milletlerarası antlaşmanın gereği olarak yapılacak tüm antlaşmaların uygulama esaslı olacağını ileri sürmek güçtür. Bu konuda CBK düzenlenirken Anayasa hükmü ile paralel şekilde *“uygulama antlaşmaları”* ibaresi tercih edilip uygulama kanunun istisnası net olarak belirlenmiş olmalı idi. Böylelikle AY 87.md ile TBMM'ye verilen onayı uygun bulma yetkisinin istisnası CBK ile genişletilmiştir. Anayasal bir istisna ancak eş düzeyde bir başka Anayasa hükmü ile getirilebilir zira yukarıda da değinildiği üzere bu konudaki tüm istisnalar AY 87. madde ile TBMM'ye tanınan milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yetkisinin kısıtlanması hatta AY 7. madde ile yasaklanan yasama yetkisinin devri sonucunu doğurur.

9 Sayılı CBK 7. maddesine dair bir diğer tartışmalı alan ise düzenlemenin doğru hukuki vasıtalar ile yapıp yapılmadığı bir diğer ifade ile CBK ile bu tip bir düzenlemenin yapıp yapılamayacağıdır.

Anayasa uyarınca kanunda açıkça düzenlenmiş konularda CBK çıkartılamaz (104/17). 244 sayılı kanunla açık olarak Kuzey Atlantik Antlaşmasının gereği olarak bu Antlaşmaya taraf olan devletlerle ve

Kuzey Atlantik Antlaşması teşkilâtı ile yapılan iki veya çok taraflı antlaşmaları 2. maddenin 4. fıkrası gereğince onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış idi. Bu hükmün bir ilga edilerek, kanun ile bakanlar kuruluna tanınan yetkinin bu kere CBK ile Cumhurbaşkanına tanınması kanunda açıkça düzenlenmiş konularda CBK çıkartılamayacağına dair Anayasa hükmünün (104/17) dolanılması sonucunu doğurur. CBK'lar ancak yürütmeye dair konularda önceden bir kanunla düzenlenmemiş olmak şartıyla çıkartılabilir (AY101/17). Burada yapılması gereken, yürütme yetkisine dair olan milletlerarası antlaşmaların imza yetkisi, bu yetkinin delegasyonu, antlaşmaların onaylanması hususlarının CBK ile düzenlenip, bizzatı 244 sayılı kanuna konu olan istisna rejiminin yine kanun ile düzenlenmesi idi. Zira düzenlenen istisna rejimi bir yürütme işlemine değil, TBMM'nin onayı uygun bulma kanununa yani yasama işlemine dair bir düzenlemedir.

III. ONAY SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İsveç ve Finlandiya'nın NATO'ya daveti için NATO üyeleri ve İsveç – Finlandiya arasında ayrı ayrı Brüksel'de imzalanan 05 Temmuz 2022 tarihli katılım protokolü Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM İç Tüzüğü 90. madde uyarınca TBMM'ye sunulmuş, TBMM Finlandiya Cumhuriyeti'nin Kuzey Atlantik İttifakına Katılımının Onaylanmasını 7448 sayı, 30.03.2023 tarihli kanun, İsveç Krallığı'nın Kuzey Atlantik İttifakına Katılımının Onaylanmasını ise 7492 sayı, 23.01.2024 sayılı kanun ile uygun bulmuştur.

Bu kanunları müteakip Cumhurbaşkanı Erdoğan, 02.04.2023 gün, 32151 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 7025 sayılı CB kararı ile Finlandiya Cumhuriyeti'nin, 26.01.2024 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 8141 sayılı CB kararı ile de İsveç Krallığı'nın Kuzey Atlantik İttifakına Katılımını onaylamıştır.

Sürecin hukuki aşamaları Anayasanın 90. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenen genel kural uyarınca gerçekleşmiştir. Diğer bir ifade ile AY 90/3 ve 9 sayılı CBK 7. maddede düzenlenen istisnalar uygulanmamış katılım protokolü genel hükme uygun olarak milletlerarası antlaşma olarak değerlendirilerek TBMM'ye sunulmuş ve TBMM'den çıkan onayın uygun bulunması kanununa istinaden CB tarafından onaylanmıştır.

Anayasa'nın öngördüğü istisna rejiminin burada uygulanmamış olması ilginçtir. Öncelikle TBMM'ye sunulan katılım protokolünün Anayasa madde 90 kapsamında kalan bir istisna olup olmadığının tespiti, eğer istisna kapsamında ise bu takdirde de istisna kapsamında kalan bir

antlaşmanın istisna hüküm uygulanmayarak genel hükme tabi kılınıp kılınamayacağına incelenmesi gerekir.

Kanımca İsveç ve Finlandiya'nın NATO'ya daveti için NATO üyeleri ve İsveç – Finlandiya arasında ayrı ayrı Brüksel'de imzalanan 05 Temmuz 2022 tarihli katılım protokolü net bir şekilde Kuzey Atlantik Antlaşmasının yeni üye kabulüne dair 10. maddesinin uygulanması için yapılmış bir “uygulama antlaşmasıdır” bu niteliği ile olumlu şartı haizdir. Antlaşma olumsuz şartı da sağlamaktadır, yani Türk kanunlarında değişiklik getiren herhangi bir hüküm de içermemektedir. Bu niteliği ile katılım protokollerinin hem Anayasa 90/3 hem de 9 Sy. CBK'nın 7. maddesi ile tanınmış istisna kapsamında kalan uygulama antlaşmaları oldukları aşikardır.

Bu tespitten sonra karışımıza çıkan ikinci soru şudur ki; Anayasa'nın istisna hükmünün niteliği nedir? İstisna kapsamına giren antlaşmalar için Cumhurbaşkanı'na tanınan “doğrudan onama” (CBK 7. md) yetkisi kullanım bakımından, mutlak surette kullanılması gereken bağlı bir yetki midir yoksa kullanılması Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılan bir yetki midir?

Bu yetkinin şartlarının oluşması halinde mutlaka kullanılması gereken bir bağlı yetki olarak değerlendirilmesi halinde kullanılmaması olumsuz yetki aşımı olacaktır. Olumsuz yetki aşımı, kamu otoritesinin yetkinin konu unsurunda hata etmesi ve yetkisinde olan bir işlemi yapmamasıdır (Ulu, 2011, s. 281). Olumsuz yetki aşımı negatif yetki tecavüzüdür bu halde, kamu otoritesi kendisine tanınan ve kullanması emredilen yetkiyi kullanamayarak olumsuz yetki aşımında bulunmuş olur. (Ortak, İstanbul, s. 52). Burada oluşabilecek yetki aşımı yetki aşımının nitelikli hali olan; kamu otoritesinin kendine tanınmış fonksiyonu (yasama, yürütme, yargı) kullanmayıp ilgili fonksiyonu kullanmakta yetkisi olmayan bir organa devri anlamına gelen olumsuz fonksiyon gasbı yapması anlamına gelecektir.

Meseleyi somut olay üzerinde somutlaştırsak; Katılım Protokolü bir uygulama antlaşması olması hasebiyle Anayasa (90/3), NATO Antlaşması gereği olarak taraf devletlerle imzalanmış bir antlaşma olması hasebiyle de 9 Sy. CBK uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan onaylanacak mahiyette bir milletlerarası antlaşma olmasına rağmen. Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan onaylanmayarak, onayı uygun bulma kanunu çıkartılması için TBMM'ye sevk ve TBMM tarafından

çıkartılan uygun bulma kanununa müsteniden onaylanması olumsuz bir yetki aşımı – olumsuz fonksiyon gasbı olarak değerlendirilebilir mi?

Anayasa Mahkemesi 244 sayılı kanunun ilk hali döneminde bakanlar kuruluna tanınmış bu yetkiyi takdiri bir yetki olarak değerlendirip bakanlar kurulunun dilerse uygulama antlaşmasını kendisinin onaylayabileceğini dilerse de TBMM’ye uygun bulma kanunu çıkartması için sevk edebileceğini kabul etmiştir. AYM’ye göre; Bakanlar Kuruluna onaylama yetkisini veren Anayasa’nın 65. maddesi hükmüdür. Bakanlar Kurulu isterse onaylamayı uygun bulan bir kanun çıkartmak yoluna da başvurabilir. Fakat kanuna ihtiyaç duymayıp Anayasa’dan aldığı bu yetkisin kullanırsa bu tasarruf kanun hükmünde olduğundan ayrıca bir kanun çıkarılmasına yer kalmaması doğaldır⁴³.

Anayasanın ifadesinden bu sonuca ulaşmak daha kolaydır, 90/3 de; uygulama antlaşmalarının TBMM’de uygun bulunması zorunluluğu yoktur denilmek suretiyle bu konuda bir ihtiyarılık tanındığı açıktır. Ancak 9 Sy. CBK NATO antlaşmalarının CB tarafından “doğrudan onaylanacağını” belirtmek suretiyle yetkinin CB tarafından kullanılmasına dair net bir talimat içerir.

Anayasa’da düzenlenmiş Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin teorik kaynağı başkanlık sistemine hakim olan kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesidir. Bu ilke ışığında yürütme organına sadece yürütmeyi ilgilendiren konularda yasama işlemi niteliğinde genel soyut ve objektif düzenleyici işlemler yapma yetkisi tanınmıştır (104/17). AY 90/3 ve 9 Sayılı CBK ile tanınan onay yetkisini münhasıran CB ya tanınan bir yürütme işlemi olarak değerlendirirsek CB’nin bu yetkisini kullanmayıp TBMM’ye devretmesi başkanlık sistemine hakim kuvvetlerin “işlevsel sert ayrılığı ilkesi”ne aykırılık teşkil edecektir. Ancak bu yetkiyi TBMM’ye ait olan yasama yetkisinin Anayasa ve CBK ile belirlenmiş bazı şartların tahakkuku halinde CB’na devri olarak kabul edersek CB’nin bu yetkiyi kullanmayıp asli sahibi olan TBMM’ye devretmeye yetkisi olduğunu kabul etmek gerekir.

Kanımca TBMM’nin onay için uygun bulma kanunu çıkartma yetkisi her ne kadar Anayasal bir yetki de olsa yasama fonksiyonundan kaynaklanan bir yetki değildir. Yukarıda ayrıntılı şekilde izah edildiği üzere; TBMM’nin uygun bulma kanunu çıkartması milletlerarası

⁴³ Esas No : 1963/311 Karar No : 1965/12 Karar tarihi: 4/3/1965.

antlaşma sürecine yasama fonksiyonu ile katılması amacıyla değil, TBMM'nin süreçten haberdar olmasını temin ve antlaşma ile yasama sürecine müdahale edilip "Türk kanunlarının" değiştirilmesini önlemek için getirilmiş bir düzenlemedir. Ancak bu teorik yaklaşımın bizi ulaştırdığı sonuç Anayasa'nın sarıh düzenlemesi karşısında anlamsız kalmaktadır. Zira pozitif hukukun önceliği gereği Anayasa'nın açık hükmü tercih edilmelidir. Anayasa 90/3'ün açık ifadesi ile uygulama antlaşmaları için CB'ye tanınan onay yetkisindeki ihtiyarılık -ki bu ihtiyarılık diğer açıdan TBMM'ye bir hak alanı tanımaktadır- CBK ile kaldırılamaz. Bu nedenlerle Anayasanın açık düzenlemesi sebebiyle NATO antlaşmalarının da CB tarafından takdir yetkisi kullanılarak, doğrudan onaylanmak yerine TBMM'ye uygun bulma kanunun için sevk edilebilmesi mümkündür. CBK'nın Cumhurbaşkanına ihtiyari bir alan tanıdığı ancak TBMM'nin yetkisini ortadan kaldırmadığını kabul etmek gerekir, aksi takdirde CBK ile AY 87 ve 90/3'e aykırı şekilde CB'ye mutlak onama yetkisi tanındığı sonucu doğar ki bu mümkün değildir. Zira kanunlarda değişiklik yapamayan bir hukuki işlem (CBK) ile Anayasa hükmünü değiştirebilmek evleviyetle mümkün değildir.

SONUÇ

1961 ve 1982 Anayasaları milletlerarası antlaşmaların onayını, yasama organınca çıkartılacak "onayı uygun bulma kanunu" ve yürütme organınca Cumhurbaşkanlığı kararı şeklinde verilecek "onay" ile tekemmül eden iki kademeli bir süreç olarak düzenlenmiştir. Anayasa ve 9 Sy CBK, uygulama antlaşmaları ve NATO antlaşmasına dayalı olarak yapılan antlaşmaların onayında ise yasama organının katılımını aramayarak genel kuraldan istisna rejimi belirlemiş bu tür antlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan onaylanabileceğini kabul etmiştir.

İsveç ve Finlandiya'nın NATO'ya katılmaları için NATO üyesi devletler ile akdettikleri katılım protokolü NATO antlaşmasının uygulanmasına matuf bir uygulama antlaşmasıdır. Protokolün bir uygulama antlaşması olması hasebiyle AY 90/3, NATO antlaşmasına dayalı antlaşma olması sebebiyle de 9 Sy.'lı CBK'nın 7.md.'de düzenlenen istisna kapsamında olduğuna şüphe yoktur. Ancak CB, kendine tanınan doğrudan onaylama hakkını kullanmayarak yasama organının devreye girmesini sağlamış, katılım protokollerini uygun bulma kanunu çıktıktan sonra onaylamıştır.

Bu tavır hukuk tekniği bakımından “olumsuz yetki aşımı” veya “olumsuz fonksiyon gaspı” olarak nitelendirilmemelidir. Bu müsamaha pozitif hukuk verilerinden ulaşılabilecek hukuki bir sonuç olduğu kadar Türk Anayasa hukuku geleneğine hakim olan yasamanın asliliği ve genelliği ilkelerine de uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir.

Klasik parlamenter sistemin hakim olduğu 1961 AY’nın milletlerarası antlaşmaların onay sürecine dair hükmü 1982 AY’da başkanlık sisteminin kabulüne rağmen muhafaza edilmiştir. Bu paralellik Anayasal sistemimizin kimi alanlarda sert kuvvetler ayrılığını değil, 1921 ve 1924 Anayasalarını hazırlayan kurucu meclisten gelen yasamanın üstünlüğü ve öncelliği ilkesini kabul ettiğini gösteren işaretlerden biridir. Finlandiya ve İsveç’in NATO katılım protokollerinin AY ve CBK ile açıkça yetkilendirilmiş olsabile CB tarafından tek başına onaylanmayarak TBMM iradesinin devreye sokulması bu yargıyı pekiştirir.

Somut olayda teknik manada siyasi nitelikte bir karar olan Finlandiya ve İsveç’in NATO’ya katılım onayı kararının tek kişiden oluşan ve sadece halka karşı siyasi sorumluluğu olan Cumhurbaşkanıca kullanılmayarak TBMM’nin de adeta karar iradesinin içine çekilmesi Türk Anayasa hukuku politiğinde ilginç bir uygulama olmuştur. Kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesine dayalı başkanlık sisteminin model ülkesi olan ABD’de başkanının üst düzey atama kararları, uluslararası antlaşmalarla bağlanma iradesi yasama organının onayına bağlanmış iken Türk başkanlık sistemi bu konularda Cumhurbaşkanı’na daha geniş ve münferit yetkiler tanımıştır. Bu yetkiler cümlesinden olan NATO antlaşmasına dayalı bir uygulama antlaşmasının onayı yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmayarak adeta siyasi sorumluluğu paylaşırcasına TBMM ile paylaşılması ilginç bir Anayasa-politik uygulaması örneği olarak tarihe geçmiştir.

Tüm bu teorik çıkarımlarımız ve somut olaydaki uygulamanın bizlere gösterdiği şu olmuştur ki; somut olay örnekliğinde ele aldığımız “Milletlerarası antlaşmaların onaylanması” kesitinde, 2017 Anayasa değişikliği ile uygulanmaya başlayan başkanlık sistemi sui generis nitelikte, “Türk tipi” bir başkanlık sistemi hukuku ve uygulaması geliştirmiştir.

KAYNAKÇA

ANAYURT, Ömer: *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 4. Baskı, Ankara 2021.

ASAR ERSON, Banu: “Uluslararası Hukukta Andlaşma Akdetme Yetkisi ve Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi”, <https://iupress.istanbul.edu.tr/tr/journal/ppil/article/uluslararasi-hukukta-andlasma-akdetme-yetkisi-ve-viyana-andlasmalar-hukuku-sozlesmesi> (Erişim Tarihi: 05.06.2024).

ATAR, Yücel: *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Ankara 2018.

BAHRAIN Constitution, https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/BAHRAIN_Constitution.pdf (Erişim Tarihi: 12.06.2024).

BAŞARAN, Halil Rahman: “The 2022–2023 Russia-Ukraine War and International Community: A View”, *Indian Journal of International Law*, May 2023, s. 267-286.

BILGE, A. Sahir: “Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akti”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 22, S. 2, 1967, s. 97-149.

BROWN-LIE (ed.) CRAWFORD, James: *Brownlie’s Principles of International Public Law*, Oxford University Press, Londra 2008.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL: *Constitution of the French Republic*, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (Erişim Tarihi: 12.06.2024).

DÖNER, Ahmet: *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2024.

ERCİVELEK, Halit Süleyman: *Devletler Üstü Hukukun Oluşumu ve Devletlerin Egemenlik Hakları*, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2024.

EREN, Ali: *Anayasa Hukuku Dersleri*, 2. Baskı, Ankara 2023.

JAPAN, Constitution and Government of Japan – Constitution (1947), https://web.archive.org/web/20131214104438/http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (Erişim Tarihi: 12.06.2024).

KLABBERS, Jan: *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, New York 2002.

KLABBERS, Jan: *International Law*, 3. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge 2021.

LEGAL.UN.ORG, *Draft Articles on the Law of Treaties* (1966), https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_1_1966.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2024).

LEGAL.UN.ORG, *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* (1986), https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf (Erişim Tarihi: 05.06.2024).

NATO, “Accession Protocol for Sweden”, https://www.nato.int/NATO_static_fl2014/assets/pdf/2022/7/pdf/220705-accession-protocol-sweden.pdf (Erişim Tarihi: 01.04.2024).

NATO, “Official Texts”, https://www.nato.int/cps/en/NATolive/official_texts_17120.htm (Erişim Tarihi: 05.06.2024).

ORTAK, Yılmaz: *Danıştay Kararları Işığında İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2019.

ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

ÖZÇELİK, Ali Sabri: *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, C. II, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1976.

RAIC, David: *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, New York

SALİHPAŞAOĞLU, Yelda & Gümüş Boyacı, Özlem Tuğçe: “Bir Modern Devlet ve Egemenlik Miti: Westphalia Barışı”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 15-1, 2020, s. 191-224.

SHAW, Malcolm N.: *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

TBMM, Tutanak Dergisi (Dönem 0, Cilt 2), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034.pdf (Erişim Tarihi: 05.07.2024).

TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, 2012.

ULU, Gökhan: *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2011.

UNITED NATIONS, *Law of Treaties – Analytical Guide to the Work of the International Law Commission*, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (Erişim Tarihi: 01.04.2024).

ÜÇLÜ MUHTIRA, T.C. Cumhurbaşkanlığı, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/2022-06-28-uclu-muhtira.pdf> (Erişim Tarihi: 25.03.2024).

YAYLA, Yekta: “İdarenin Takdir Yetkisi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 30, S. 1-2, 1964, s. 201-211.