

MİLLETLERARASI ÂMME HİZMETİ MEFHUMU

Doçent Dr. Vakur Versan

Bugün her devlette mevcut olan idare teşkilâtı fertler arasında bir işbirliği yaratmağa, menfaatlerin çarpışmasını önlemeğe, kısaca içtimaî sükûnu temine yarar. Bu sebeple herkese muayyen sahalarda hareket serbestisi tayin eder, muayyen kaideler koyar, ve bu kaidelerin ihlâlî halinde muayyen müeyyideler tatbik edilir. Her devlette idarî faaliyetler umumî faaliyetlerin tatminine matuftur. Bu maksatla, yani umumî menfaatlerin en iyi bir şekilde görülmesi gayesile daimî bir âmme hizmetleri teşkilâtı kurulmuştur. Şu halde fert, hakkın mevzuu ve gayesi olduğuna, devlet teşkilâtı yalnız fertlerin yaşayışlarını temin için kurulduğuna, ferdin inkişafını temin maksadile devlet tarafından ferdin hukukî şahsiyeti tanındığına göre, onun menfaatleri yalnız ülke sınırlarile mahsur kalamaz, hukukî şahsiyetinin yalnız kendi memleketinde bir kıymet ifade etmesi istenemez. Bilâkis beşeriyetin bir âzası sıfatile, civar memleketlerde ve dünyanın her tarafında menfaatlerini takip eder ve korur, zira, hak, hayatın ayrılmaz bir parçasıdır.

Bugünkü medeniyet, eski devirlerin yerli ile yabancı arasına çektiği duvarları yıkmıştır. Yabancı, artık bir düşman addedilmiyor, onunla ticarî münasebetlere girişiliyor, birlikte çalışılıyor. Bundan dolayıdır ki milletlerarası camia, ona bir takım haklar tanımaktadır.

Bir devlet dahilindeki âmme hizmetleri teşkilâtı umumî menfaatleri temine uğraşır ve yalnız siyasî hudutlar ile bağlıdır. Şüphesiz ki devlet, kendisini yaratan şartların bir neticesi olarak muayyen bir mekânda taazzuv etmiştir. Hattâ tarih bize gösterir ki devletler zaman ile de mahduttur. Yani yeryüzünde daimî ve tabîî olarak mevcut olan insanlardır. Siyasî cemiyet, yani devlet rızaî bir teşekküldür, zamanı ve mekânı değişebilir. Bundan dolayıdır ki insanları beşeriyete bağlayan rabitalar sabittir, halbuki devlete bağlayan bağlar, yani tâbiyet ya devletin veya ferdin arzusu ile değişebilir.

Malûmdur ki insanlar birbirlerine benzemekle beraber aynı zamanda birbirlerinden farklıdırlar. Haricî bakımdan birbirlerine benzerler, ihtiyaçları bakımından birbirlerine benzerler ve ihtiyaçlarının tatmini bakımından birbirlerine benzerler. Zaten insan tipini ortaya çıkaran

bu vasıflardır. Fakat insanlar aynı zamanda birbirlerinden farklıdırlar. Zira, fikrî ve bedenî vasıfların herkeste aynı kesafette olması beklene-
mez. Bu farklılaşma muhtelif dereceleri ortaya çıkarır. Her fertte
toplanmış muayyen unsurlar vardır ki bunların nisbetleri farklı, kesafet-
leri ayrıdır. İnsanların karakterlerini ortaya koyan da budur. Bir insanı
diğer insanlardan ayıran muayyen vasıflar vardır. İşte bu vasıflar
ferdiyeti meydana getirir. Fakat siyasî taazzufları tetkik ve tahlil
edecek olursak görürüz ki, ülke ile mahdud olan umumî yaşayış için
yaratılmışlardır. Umumî yaşayış şeklini ortaya çıkaran sebepler ise
coğrafi, teşriî, an'anevî, terbiyevî, fikrî, manevî, vesairedir. Bunlar da
cemiyetten cemiyete değişebilir.

Bir devlet dahilinde yaşayan insanları içtimaî topluluklara rapteden
bağlar daha ziyade psikolojiktir. Vatan sevgisi, millî hisler, içtimaî
hâdiseler incelenirken nazarı itibare alınması icabeden sosyal hakikatler-
dir. Fakat bugün muhtelif milletlere mensup insanlar arasında münase-
betler gittikçe sıkılaşmakta, nasyonalist ruhun yanında ortaya milletler-
arası bir düşünüş ve anlayış çıkmaktadır.

Milletlerarası bir hayatın varlığı ve bunun düzenlenmesi lâzım
geldiği hakkındaki fikirler bilindiği gibi çok eskidir. Milâttan altı asır
önce Kenfüciüs milletlerarası bir camianın teşekkülünü ve buna vatan-
daşların en kudretli ve faziletli olanları arasından seçilecek murahhasların
gönderilmesi suretile müşterek menfaatlere ait işlerin görülmesini tavsiye
etmişti¹. Şarkta, eski Yunanda ve Romada insanlığı daha geniş zaviye-
den gören ve bir kül halinde mütalâa eden mütefekkirler çıkmıştır.
Büyük İtalyan şairi Dante, onüçüncü asırda insanlar arasında devamlı
bir sulh ve adaletin kurulması için cihanşümül bir monarşinin tesisini
ve bunun başında Mukaddes Roma Germen İmparatorunun bulunmasını
arzu ediyordu². Onyedinci asır başında Fransa Kralı Dördüncü Henri,
Avrupa devletlerinin onbeş devlet teşkil ederek büyük bir hıristiyan
cumhuriyeti halinde birleşmelerini düşünmüştür. Bu cumhuriyetin
işlerini görmek için umumî ve hususî meclisler kurulacak, Avrupa
bunların müşterek idaresine tâbi bulunacaktı. Dördüncü Henri'ye göre
o zamanki milletlerarası camia, Avrupanın hıristiyan milletlerinden
ibaretti. Daha sonraları bir çok mütefekkirler ve bu arada Leibnitz
bütün insanlığa şamil bir teşkilât, bir idare sistemi fikrini ve taslağını
ortaya atmışlardır. 1713 senesinde papas Saint Pierre, Ultreht Kongre-
sine ebedî bir sulh projesi takdim etmiştir. Bu projeye göre bu muahe-

1) De Bustamante, Droit International Public, cilt I, s. 434.

2) Charles Crozat, Dante Alighierinin Devlet Nazariyesi, HFM, cilt X.

denin tespit ettiği sınırlar esas alınmak şartile ondokuz Avrupa devleti aralarında bir konfederasyon vücade getireceklerdi. 1692 senesinde William Penn, 1796 da Emanuel Kant ve daha sonraları Jeremy Bentham hür devletlerden mürekkep bir federasyon kurulması suretile ebedî barışın ve milletlerarası bir hayatın tesisi fikrini müdafaa etmişlerdir. Ondokuzuncu asırda milletlerarası topluluğu teşkilâtlandırma fikri daha çok inkişaf etmiştir, ve yalnız Avrupa kıt'asına inhisar etmeyerek Amerika kıt'asında da yayılmağa başlamıştır. Thomas Paine³ den itibaren bir çok devlet adamları ve hukukçular milletlerarasında müşterek organlar vücade getirip bir işbirliği kurmak fikrini ortaya atmışlardır. Panamerikan teşkilâtı bu cereyanlardan kuvvet almış ve milletlerarası işbirliği zarureti Amerikada daha kolaylıkla takdir edildiğinden tatbikatı daha kolaylıkla mümkün olmuştur. Maddî ve fikrî sahalarda Avrupada asırlardanberi devam etmekte olan anlaşmazlıklar ve menfaat çarpışmaları aynı şiddet ve nispette duyulmadığı için bu kıt'a milletleri daha çabuk ve daha kolay bir şekilde müşterek çalışma imkânlarını bulmuşlardır.

Milletlerarası hayatı bir teşkilâta bağlamak bakımından tarihin kaydettiği ilk büyük teşebbüs, Milletler Cemiyetinin kuruluşudur⁴. Birinci Cihan Harbinin sebep olduğu felâket ve buhranlardan ders almış görünen insanlık, bunların tekrarına mâni olmak ve milletlerarası bir teşkilât yaratarak insanlığın müşterek ideallerine müştereken tedbirler almak maksadile bu cemiyeti tesis eylemiştir. İkinci Cihan Harbini müteakip bu Cemiyet, yerini Birleşmiş Milletler Teşkilâtına bırakmıştır.

İçtimaî vâkıalar tetkik edildiği zaman bunların zorla meydana getirilen hâdiseler olmadıklarını görürüz. Doğuşlarında insanın fert olarak mevcudiyetinin büyük hissesi vardır. Zaten içtimaî hâdiselere umumiyet vasfını veren de budur. Muayyen bir milleti nazarı itibare alırsak o milletin karakterini tebarüz ettiren fertlerin ayrı değil, fakat bir ve benzer olan vasıflarıdır. Her memleketin, halkının zihniyetine uygun olarak, bir hukukî nizamı vardır. Muhtelif memleketlerin hukukî nizamları yekdiğerinden farklı olabilir. Fakat netice olarak devlet hukukî bir topluluktur, hukukî bir gayesi olan, insanlığın bir kısmıdır. Hukukî bir iradeye sahip bulunan bu cemiyette umumî ve hususî bütün menfaatler kanunla, yani devletin gayeye uygun olan iradesile tarif edilmiş olan hukukî birer kıymet alırlar.

3) Vakur Versan, Thomas Paine, Sosyal Hukuk ve İktisat Mecmuası, sayı 5.

4) Yakın zamanlarda bu fikri plânlı bir şekilde ortaya atan 1871 senesinde Edinburgh Üniversitesi profesörlerinden Lorimer olmuştur.

Kollektif ihtiyaçları tatmin etmek maksadile devletler âmme hizmetleri görecekte teşkilâtı meydana getirmişlerdir. Fakat bu teşkilâtın faaliyetleri ülkelerin sınırlarile çevrelenmiştir. İnsan cemiyeti, insanlararası faaliyetlerin, mütekabil münasebetlerin cereyan ettiği bir sahadır. Bu sahada insanlar menfaatlerinin tahakkukuna çalışırlar, aralarında münasebetler tesis ederler. İnsan toplulukları arasında mevcut olan iktisadî bağılık, fikir teatisi, ülke hududu ile mahdut olmayan bir hak ve adalet telâkkisi ve bilhassa bunu temin edecek hukuk birliği ister. Bu düşünce iledir ki her memlekette mevcut olan âmme hizmetleri teşkilâtını yekdiğerile çalışma birliği haline koymak, millî teşkilâtın cevap veremeyeceği ihtiyaçları tatmin etmek için milletlerarası bir işbirliği meydana getirmek zarureti başgöstermiştir.

Devletler arasında mevcut olan hukukî münasebetleri bu bakımdan tetkik edecek olursak burada cârî olan kaideleri şu şekilde bir tasnife tâbi tutmanın kabil olacağını görürüz.

Bir devletin organları tarafından isdar edilip o devletin hudutları içinde hükmünü icra eden tasarruflar vardır ki devletin hudutları dahiline girenlerin tâbi olmaları dolayısıyla milletlerarası münasebetleri alâkadar edebilir. Anayasa da dahil olmak üzere iç hukuk kaidelerini bu sınıfa sokmak kabildir. Nitekim bir memleketin hudutları dahilinde yaşayan yabancıların da medenî haklardan istifade edeceğini söyleyen hükümler buna misal olarak zikrolunabilir.

Bütün bunlar dahilî âmme hukukunu alâkadar eder. Yine dahilî hukuka göre tesis edilmiş olup da vazifelerini yabancı ülkelerde ifa eden teşekküllerin faaliyeti vardır ki, diplomasi ve konsolosluk memurlarının çalışmalarını bu sınıfa ithal ederiz. Bu memurlar faaliyetlerini tayin edildikleri devletin muvafakatile ifa ederler. Bundan dolayı diplomatik ajanlar için muvafakat ve konsoloslar için eksekvatür aranır. Bunların faaliyeti, devletler hukukunu ilgilendirir. Bazen umumî ihtiyaçları daha iyi tatmin edebilmek maksadile bazı dahilî âmme hizmetleri teşkilâtının diğer devletler mümasil teşekküllerle yakından temasa geçerek faaliyette bulunması icabeder. Umumî emniyet teşkilâtı, gümrük muhafazası, adli polis, sıhhiye teşkilâtı bugün her tarafta birbirile temas halindedir. Muayyen bir hizmetin görülmesi için devletlerin işbirliği ile meydana gelen bir teşkilâtın faaliyetleri de ayrı bir kategori teşkil eder. Böyle bir teşkilât milletlerarası bir anlaşma ile meydana gelir. Teşkilâtın ifasile mükellef olduğu faaliyetler dahilî bir âmme hizmetidir ve dahilî hukuk kaidelerile tanzim olunur. Bu vaziyeti posta hizmetinde görürüz. Meselâ devletler, milletlerarası posta birliğini kurmak istedikleri zaman milletlerarası bir anlaşma ile muayyen hususları tespit ettiler ve her

devlet bu esaslar dahilinde kendi teşkilâtını yeniden tanzim etti. Hizmet devletin dahilî teşkilâtına ait esaslara göre görülmektedir. Bununla beraber Birliğin bazı merkezî organları da mevcuttur⁵.

İnsanlığın menfaatlerini korumak maksadile hükûmetlerin teşebbüsleriyle kurulan müesseselerin yanında hususî teşebbüslerle kurulan bazı müesseseler de vardır. Bunlar dahilî hukukun kaidelerine uygun şekilde kurulmuş olup muayyen devletlerin veya bütün insanlığın menfaatine hizmet ederler. Rockefeller, Ford ve Carnegie'nin muhtelif maksatlarla kurdukları muhtelif teşekküller bunun başlıca misalini teşkil ederler⁶.

Görülüyor ki, devlet hudutları dahilinde mevcut olan içtimaî hayat anayasa, kanunlar, nizamnameler, talimatnameler, vesaireye dayanan hukukî bir nizama tâbidir. Anayasa, devletin iradesini izhar edecek organları tayin eder. Buna göre devlette kanunları yapan bir organ, bu kanunları icra edecek bir teşkilât, hukukun ihlâl edildiği iddiası karşısında hakkı diyecek ve koruyacak diğer müesseseler görülür.

Hayatta her zaman hâkim olan ahlâk ve hakkaniyet değildir. Birçok defalar insanlar ihtiras ve menfaatlerine tâbi olmakta ve diğer kaideleri ihlâl eylemektedirler. Bundan dolayıdır ki cemiyette hukuku tatbik edecek ve hükmünü icra edecek organlara ihtiyaç vardır. Devlet ile hakkın süjesi olan fertler arasındaki münasebetler bir tabiiyet (subordination) münasebetidir. Devletin elinde her türlü münasebeti bertaraf edebilen sosyal kuvvet mevcuttur.

Buna mukabil milletlerarası hayatı düşünecek olursak herkes için uyulması mecburî kaideleri koyacak teşriî bir organın mevcut olmadığını görürüz. Gerçi, Birleşmiş Milletler Teşkilâtında, ihtisas müesseselerinde insanlığın nizamı için kararlar alınmaktadır. Fakat alınan bu kararların tatbiki muayyen milletlerarası organlara değil, fakat bizzat devletlere bırakılmaktadır. Her devlet kendi hâkimiyetinin ulaştığı sahalarda enternasyonal makamların vekili sıfatile bu kararları tatbik etmektedir. Devletlerin takdirine bırakılmış olan bu icra tarzı bilhassa birçok milli menfaatlerin nazarı itibare alınması dolayısıyla daima iyi neticeler vermemektedir.

Her ne kadar milletlerarası bir icra organı mevcut değilse de ileride tafsilâtile izah edeceğimiz veçhile milletlerarası bir idare teşkilâtının mevcudiyeti muhakkaktır. Bu teşkilâtın aldığı kararların çok defa âzâ devletlere bırakılmakta olması gayeye ulaşma yolunda aşılması icabeden

5) Bu hususta bakınız: Paul S. Reinsch, Public International Unions.

6) Bu hususta bakınız: L. C. White, The Structure of Private International Organisations.

bir merhale olarak kabul edilmektedir. Milletlerarası hukukî nizamı koruyacak milletlerarası icra uzvunun mevcudiyeti devletlerin hâkimiyet haklarının tahdidini meselesini ortaya çıkarır. İnsanlık ise milletlerarası tek bir icra uzvunun kararlarına uymayı kabul edecek kadar bir kemal derecesine henüz erişmiş bulunmuyor. Bununla beraber enternasyonal camiada ülke ile veya istifade edenlerin milliyeti ile mahdut olmayarak milletlerarası ihtiyaçlara cevap vermeğe uğraşan bir takım millî veya milletlerarası organlar mevcuttur. Bütün bu organların milletlerarası hukukî nizam çerçevesi dahilinde icra edilen faaliyetleri milletlerarası idare teşkilâtının mevzuunu teşkil eder. Âmme hukukunun bir dalı olan milletlerarası idare hukuku ise milletlerarası idarî faaliyetleri tetkik eder, bu faaliyetlerin tâbi olacağı hukuk kaidelerini arar, bunları tarif ve tasnif eder.

Demıştik ki, devletin faaliyetleri yalnız ülkenin hudutları dahiline inhisar etmez. Beynelmül hukuk kaidelerine uygun olmak şartıyla, bazı esaslı menfaatlerin gözetilmesi maksadile her tarafta cârî olur. Bilhassa devlet bizzat müdahale etmek suretile umumî menfaatlere cevap vermeğe uğraşır. Bu itibarla, yani âmme menfaatlerini tatmin maksadile âmme hizmetleri teşkilâtı kurulmuştur. Bu, bazen millî bir teşkilât olarak dahilinde veya çok taraflı anlaşmalarla milletlerarası teşkilât olarak o sahada meydana gelebilir.

İspanyalı profesör Possada, idare hukuku dahilî bir idare hukuku mahiyetinde kaldığı müddetçe, gerek cemiyetin ve gerekse de tarihî hakikatlerin meydana getirdiği devlet vâkıasının, hukukî nizamını düzenlemekten uzak kalacağını iddia etmektedir. Zira, devletler hariçte de umumî menfaatleri gözetmek mecburiyetindedirler. Michel Antonesco ise bütün âmme hizmetlerinin, ister millî olsun, ister milletlerarası olsun, gittikçe birleştiğini iddia etmektedir⁷.

Milletlerarası idare hukuku her şeyden önce bir anlaşmalar hukukudur, burada devletlerarasında bir subordination vaziyeti mevcut değildir. Devletlerin üstünde uyulması mecburî kaideler koyacak hâkim bir irade yoktur. Bilâkis aralarında müsavî bir vaziyet mevcuttur. Müşterek bir gaye etrafında birleşmek suretile bir nizam yaratmağa çalışırlar. Uymak mecburiyetinde kaldıkları hukuk kaidesi kendi müşterek iradelerinin bir eseridir. Bir mukavele mahiyeti taşır; yani devletler arasında bir anlaşma neticesinde meydana çıkmış olup yalnız anlaşma hudutları dahilinde ve âkitler arasında hüküm ifade eder. Bu bakımdan

7) Bakınız: Négulesco, P., Principes de Droit International Administratif, R. C. 1955-I.

enternasyonal hukuk kaideleri dahilî hukuk kaideleri gibi zecrî bir mahiyet taşımazlar.

Devletler arasında aktedilmiş olan iki veya çok taraflı hukukî tasarrufları tetkik edecek olursak *traités-contrat* ve *traités-lois* ları ayırmamız icabeder. *Traités-contrats* iki veya daha fazla devlet arasında herhangi bir meselenin halli için aktedilmiş olan anlaşmalardır. *Traités-lois* ise daha geniş bir devletler zümresine şamildir, kollektif bir mahiyet taşır. Birçok devletler arasında akdolunur ve diğer devletlerin iltihak ve kabulüne açık bulundurulur. Bunlar, milletlerarası bir teşkilâtın, meselâ Birleşmiş Milletler Teşkilâtının tasdikine tâbi olabilir. Bu takdirde her devletin salâhiyettar organları metni tetkik ederek kabul veya reddederler.

Görülüyor ki, milletlerarası idare hukukunun başlıca membaı anlaşmalardır. Yani, devletlerin anlaştıkları bir mevzu üzerinde izhar ettikleri irade beyanlarıdır. İradelerin bu izhar tarzı bazen muahede şeklinde, bazen devletlerin aynı zamanda yapacakları deklârasyon şeklinde veyahut da diğer muhtelif şekillerde tezahür eder⁸.

Milletlerarası âmme hizmetleri gören müesseselerin bünyelerini tetkik edecek olursak bunların hak ve borç iktisabına ehil birer hükmî şahsiyet olduklarını görürüz. Hukukî hayatta bir rol oynayabilmek için hükmî şahsın hukuka uygun olarak iradesini izhar edebilmesi icabeder. Fakat irade ferde, şahsa hâs olan bir vasıf olduğu için hükmî şahıslar namına irade izhar edecek bir takım hakikî şahıslara, yani fertlere ihtiyaç vardır.

Devleti tetkik edecek olursak onun mücerret bir varlık, hukukî bir mevcudiyet olduğunu görürüz. Devletin mevcudiyet sebebi kollektif ihtiyaçların tatmini, umum için lüzumlu ve iyi olan şeylerin yapılması zaruretidir; içtimaî bir uzviyet olan ve hükmî şahsiyeti haiz bulunan devletin bu işleri başarmak için bir takım fonksiyonları vardır. Bu fonksiyonlar muayyen uzuvlar tarafından ve bir takım hukukî ve maddî tasarruflar ile ifa edilir. Hukukî - siyasî mahiyette daimî organlar yaratmak meselesi milletlerarası idare hukuku bakımından büyük bir ehemmiyet arzeder. Birçok müellifler tarafından müdafaa edilen *mandat représentatif* nazariyesini bir tarafa bırakmak icabeder. Zira, diplomasi ve konsolosluk

8) Bu hususta bakınız:

Cemil Bilsel, Devletler Arasında Andlaşmalar.

Z. M. Alsan, Devletler Hukuku, s. 36.

G. Schwarzenberger, A Manual of International Law (International Organisation kısmı).

memurlarını mümessil vaziyetinde mütalâa eden bu fikir bu kimseler mümessil addolunarak devletler umumî hukukunda tutunabilirse de milletlerarası teşkilâtta organ nazariyesi lehine terkedilmek icabeder. Âmme hukukunda hukukî - siyasî varlıkların irade izharları demek olan siyasî ve içtimaî hâdiselere tatbik olunur. İki doktrin, yani *mandat représentatif* ve *organe juridique* müellifler arasında ihtilâflıdır. Ondokuzuncu asırda çok yayılmış ve taraftar bulmuş olan birinci nazariye, bütün kudretin halktan geldiğini kabul eden teşkilâtı esasiyelerde yer bulmuştur. Devlet reisi, millet meclisi, hâkimler heyeti, bütün milletin mümessilidirler⁹. Fransız ihtilâli devrinin metafizik fikirlerinin bir neticesi olan bu nazariyenin ciddî bir tenkide tahammülü yoktur. Zira her vekâlet münasebeti bir müekkili icabettirir, halbuki hakikî hayatta hukukî şahsiyet diye bir şey yoktur. Onu hukuk yaratmıştır.

Hukukî organ nazariyesi siyasî - hukukî hâdiseleri daha iyi bir şekilde izah etmektedir. Netice olarak organ mefhumu vekâlet mefhumundan ayrılmaktadır. Zira vekâlet bir hukukî tasarrufun veya bir kanunun neticesi olarak meydana geldiği halde organ hukukî şahsın doğumuna sebep olan hukukî tasarruf, onun anayasası ile ortaya çıkmaktadır. Vekâlette vekilin tasarrufları, tıpkı müekkil tarafından yapılmış addolunur. Halbuki, organ nazariyesinde, isminden de anlaşılacağı veçhile organ şahsın bir uzvudur, yani içtimaî şahsiyet ve organ tek bir vahdet teşkil ederler.

Bu doktrinlerin ışığı altında milletlerarası hâdiseleri tetkik edecek olursak görürüz ki, diplomasi ve konsolosluk memurlarını mümessil olarak kabul eden *mandat* nazariyesi devletler hukukunda tatbik sahası bulsa da milletlerarası teşkilât ile uğraşan milletlerarası idare hukukuna tatbik edilemez. Netice olarak milletlerarası idare hukukunda milletlerarası âmme hizmeti teşkilâtı organından anlaşılın mâna, milletlerarası bir ihtiyacın tatmini için çok taraflı bir anlaşma ile meydana çıkan kudret ve salâhiyettir. Gayesini tahakkuk ettirmek için bu organın hakikî bir şahsa ihtiyacı vardır. Bu hakikî şahıs, organın iradesine terceman olan bir vasıtadan ibarettir. Hükmi şahsın bazen birden fazla organları olabilir; bunlardan her biri muayyen hususları görür ve o hususlarda irade izhar eder. Bir organın iradesinin tezahürleri ancak tespit edilmiş olan hususlarda hukukî birer kıymeti haizdirler, ve ancak o hallerde hükmi şahsı ilzam ederler.

9) Bu meselenin münakaşası için bakınız:

F. P. Walter, Administrative Problem of International Organization.

Milletlerarası idare organlarının bazıları tek birer şahıstan ibarettir. Meselâ, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Genel Sekreteri veya Milletlerarası Çalışma Bürosu Direktörü gibi. Diğer bazıları ise çok şahıslıdırlar, meselâ muhtelif devletler mümessillerinin bir araya gelmesinden meydana çıkan Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Genel Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Meclis, Güvenlik Konseyi gibi. Organ çok şahıslı olduğu zaman âzaların iradesi organın iradesi olarak tezahür eder. Delegeler, kendi mensup oldukları memleketleri temsil etmekle beraber, o organda vazife görmekte oldukları cihetle milletlerarası birer idarî ajan vaziyetindedirler. Başka bir tâbirle hak mevzuu olarak *la pluralité par limité* vaziyetindedirler. Meselâ Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının umumî toplantısında her devletin dört mümessili mevcut olup bunların ferdî olarak rey vermek salâhiyetleri vardır. Yani bu delegeler mensup oldukları devleti temsil etmekten ziyade milletlerarası idarî bir vazife görürler. Kararlar mutlak ekseriyetle alınır. Milletlerarası Ziraî Enstitü statüsünün ikinci maddesi de aynı esası taşır.

Yukarıda büyük bir ehemmiyet arzeden bazı iktisadî, ilmî, terbiyevî ve edebî hizmetlerin ülke hudutlarını taşıdığını izaha çalışmıştık. Her devlet bu hizmetlerin ehemmiyetini takdir eder ve tahakkukuna yardım eder. Kendi dahilî kanunları ile bu hizmetleri ifa edecek teşkilât kurar. Fakat devletlerin kanunları birbirlerinden farklı olduğu cihetle bu muhtelif teşekküllerin kuruluş ve işleyişleri de farklı olabilir. Bütün bu hizmetleri aynı esasa göre ve bir ahenk içinde ifa edebilmesi için devletlerin aralarında anlaşmaları ve müşterek bir teşkilât vücade getirmeleri icabeder. Bu teşekküller Birlikler (Union) dir. Bunların birinci vasıfları üniversal olmalarıdır, yani bu birlikleri meydana getiren anlaşmalar muayyen devletler arasında aktedilmiş olsa bile umumiyetle bütün devletlerin iltihakına açık bırakılır. Bu birlikler devletlerin eşitliği esası üzerine kurulmuşlardır. Bunların hukukî durumları karışıktır, şu mânadaki birlikler hem dahilî hukuka göre kurulmuş ve millî ihtiyaçlara cevap veren birer âmme hizmeti teşkilâtı, hem de bu hizmetleri birleştirmek maksadile devletlerarası bir anlaşma ile meydana gelmiş milletlerarası âmme hizmeti teşkilâtı vaziyetindedirler.

Hepimizce bilinen bir âmme hizmeti teşkilâtını posta nakliyatını alalım. Biliyoruz ki, her memlekette bir posta teşkilâtı vardır, fakat devletlerarası posta nakliyatını kolay, çabuk ve ucuz temin edebilmek için milletlerarası bir anlaşma ile Union Postale Universelle meydana getirilmiş olup vazifesi muhtelif devletler posta teşkilâtı arasında bir ahenk ve birlik teminine çalışmaktır.

Milletlerarası birlikleri tetkik etmeden önce şu iki esası gözönünde bulundurmak icabeder:

a. Bu birlikler devletlerin anlaşması esasına istinat etmekte olup eşitlik prensipine dayanır ve uzuvlar âza devletlerin birleşmiş iradelerini izhar eder.

b. Birlik, muhtelif memleketlerin mümasil teşkilâtları arasında birleştirici bir rol oynar.

Bu esaslardan hareket eden milletlerarası anlaşmalar, birliklere üç organ tanır:

1. Devlet mümessillerinin bir araya gelmesinden teşekkül eden umumî meclis ki, buna konferans veya kongre ismi verilir.

Burada her devletin muayyen sayıda delegeşi, muayyen sayıda reyî vardır. Burada kararlar umumiyetle ittifakla verilirse de siyasî değil, fakat teknik bir gaye takip edildiği için esas statüde ekseriyetle karar verilmesi esası da kabul olunabilir.

2. Birliğin daimî idarî organı olan büro veya ofisin başında bir müdür bulunur ki, buna ekseriya Genel Sekreter ismi verilir. Bu kimşenin idaresi altında lüzumu kadar memur bulunur.

3. Umumî idare heyeti olan üçüncü organ ise her birlikte kendi hususiyetine göre farklı bir kuruluştur.

Birliği meydana getiren anlaşmanın çok defa birlik merkezinin bulunduğu ülkenin devletine birlik işlerini kontrol hakkı tanıdığı vâkidir. Bu vekâletin verildiği devlete direktör devlet adı verilir. İsviçre ve Belçikaya bu şekilde birçok vekâletlerin verildiği vâkidir¹⁰. Bazı birliklerde ise devletlere bir vekâlet tanınmaz, bunun yerine umumî meclis tarafından seçilmiş olan hususî bir komite vardır¹¹. Milletlerarası komisyonlar da milletlerarası ihtiyaçlara cevap vermek için kurulmuş birer teşkilât sayılır. Bunlar da birer *traités-lois* veya *traités-normatifs* ile meydana çıkar.

Birlikler ile komisyonlar arasındaki farkı statülerinde bulmak kabilidir. Birinciler mixt birer hukukî statüye malik bulunmaktadırlar, yani hem dahilî hukuk ve hem de devletler hukukunu alâkadar ederler. Muhtelif devletlerin âmme hizmetlerini birleştirmek maksadile kurulmuş olan milletlerarası teşkilât bir *traité-loi* nin eseridir. Meselâ *Union Postale Universelle* muhtelif memleketlerin posta hizmetleri arasında bir ahenk teminine yarar.

10) Bu hususta bk., Négulesco (Paul), Principes du Droit International Administratif, R. C. 1935-I.

11) Sözü geçen eser s. 635.

Milletlerarası komisyonları yaratan *traité-normatif* ise başka bir gaye takip eder. Yani bu suretle ortaya bir veya birçok millî hizmet teşkilâtı çıkar, hattâ bazen yepyeni hizmet teşkilâtı kurulur. Meselâ 1856 Paris Muahedesi, Tuna nehrinde o zamana kadar seyrüseferi tanzim ve temin eden Rus teşkilâtı yerine Tuna Komisyonu ikame etmiştir¹². Bu hususta eski Boğazlar Komisyonu ile Tuna Komisyonunu da zikretmek kabildir. Bunların organları da farklıdır. Birliklerin başlıca organı bütün âza devletlerin mümessillerinden teşekkül eden umumî meclis olduğu halde komisyonlar muayyen sayıda devletlerden teşekkül ederler. Yani komisyon birlik gibi bir devletler topluluğu olmayıp muahede ile tesbit edilen sayıda âzalardan teşekkül eden çok şahıslı bir milletlerarası organdır. Umumiyetle denildiğine göre birlikleri meydana getiren anlaşmalar esas organın teşekkülü hususunda devletlerin eşitliği prensipinden hareket ederler. Halbuki bu komisyonlar için her zaman vârid değildir¹³.

Vakur Versan

12) 30 Mart 1856 tarihli Paris Muahedesinin 16 ncı maddesi.

13) Muhtelif milletlerarası komisyonların statülerinden bu esası çıkarmak kabildir.