

TÜRK HUKUKUNA GÖRE MİLLETLERARASI ANDLAŞMALARIN AKTİ

Porf. Dr. A. Suat BİLGE

Türk hukukuna göre milletlerarası andlaşmaların akti başlığı ile ele alacağımız konuyu sınırlandırmaya çalıştık. Bu sınırlamayı bazı açıklamalarla tamamlayacağız.

Milletlerarası andlaşmaların akti karma bir hukuki işlemdir. Milletlerarası andlaşmalar, milli ve milletlerarası hukukun bir çeşid işbirliği sonunda meydana gelirler. Milli hukuk andlaşma aktine yetkili milli organları gösterir ve yapılan andlaşmaların milli hukukta uygulanmasını düzenler. Milletlerarası hukuk andlaşmaların milletlerarası alanda aktini, saygı gösterilmesini, değiştirilmesini, geçerliğini ve son bulmasını düzenler. Bu sebeble milletlerarası andlaşmaların aktini yalnız milli hukuka göre incelemek karma hukuki işlemin bir yönünü gösterir. Başlıkta Türk hukukuna atıfta bulunmamız incelemeyi eksik bırakmaktan ziyade bir yönü üzerinde daha fazla durma amacını taşımaktadır. Şimdilik konuyu bu biçimde sınırlamanın bir faydası da andlaşmalar hukukunun milletlerarası alanda tedvin hazırlıklarının yapılmasıdır. Bilindiği üzere konuyu Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonu ve Genel Kurulun Altıncı Komisyonu incelemiş ve Andlaşmalar Hukukuna dair bir tasarı hazırlanmıştır. Bu tasarı 1968 yılında diplomatik bir konferansta ele alınacaktır. Tasarı bu konferansta kabul edilirse milletlerarası hukukun andlaşmalar ile ilgili kuralları tesbit edilmiş olacaktır. Bu gelişmeyi de gözönüne alarak şimdilik andlaşmalar hukukunun sadece Türk Hukuku ile ilgili yönünü ele almayı tercih ettik. Başlıkta geçen Türk hukuku deyimi ile konu bakımından başta Anayasa olmak üzere Milletlerarası andlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ile bazı andlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında 31 mayıs 1963 tarih ve 244 sayılı kanun, 4 şubat 1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon kanunu, 2 mart 1950 tarih ve 5584 sayılı Posta kanunu ve 15 temmuz 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport kanunu gibi milletlerarası

andlaşmaların yapılması ile ilgili Türk mevzuatını göstermek istedik.

Başlıkta geçen milletlerarası andlaşma deyimi milletlerarası hukukta ve milli hukukta tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu tanımlamalar «andlaşma» ve «milletlerarası andlaşma» deyimi ile ilgili-dir. Andlaşmaların milletlerarası alanda yerleşmiş tek bir terimi yoktur. Şimdiye kadar andlaşmaları göstermek üzere dilimizde anlaşma, andlaşma, sözleşme, anayasa, yasa, sened ve protokol diye tercüme edebileceğimiz birçok deyim kullanılmıştır. Zaman zaman bazı andlaşmalara farklı adlar verilmiştir. Fakat bu adlar arasında hukuki nitelik ve sonuçlar bakımından bir fark yoktur. Zamanımızda sayılan adları içine almak üzere andlaşma deyimi tercih edilme-yeye başlanmıştır. Meselâ yukarıda kısaca dokunulan andlaşma hu-kuku tasarısında sayılan adları içine almak üzere «andlaşma» de-yimi kullanılmıştır. (1) Türkiye'de de 1961 Anayasası hazırlanırken aynı terminoloji problemi ile karşılaşmıştır. Türk Anayasası da 65, 66 ve 97 nci maddelerinde «andlaşma» deyimini kullanmayı ter-cih etmiştir. (2) «Milletlerarası andlaşma» kavramı ise milletlerara-sı alanda andlaşmaya taraf olanlar, andlaşmanın tabi olduğu hukuk ve irade uygunluğu gibi unsurlar ile tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonu Andlaşmalar Hukuku tasarı-sında bu tasarının uygulanma alanını sınırlarken sayılan unsurlara dayanmıştır. Devletler Hukuku Komisyonu hazırladığı tasarının 2 nci maddesinin (a) paragrafında milletlerarası andlaşma deyimini, devletler arasında, milletlerarası hukukun düzenlediği, adı ne olur-sa olsun, bir veya daha fazla sayıda belgeler ile akdedilmiş yazılı an-laşmalar olarak tanımlamıştır. Devletler Hukuku Komisyonu bu ta-nımlama ile tasarının diğer maddelerinde açıklandığı üzere millet-

(1) Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonunun Andlaşmalar Hu-kuku tasarısının 2 nci maddesinin a) paragrafına bakınız: Birleşmiş Milletler Milletlerarası Hukuk Komisyonu Raporu, Birleşmiş Milletler 9 Eylül 1966 A/6309, s. 20-21

(2) Anayasa Komisyonunun 9 mart 1961 tarih ve 27 sayılı raporunun, esas metinde Anayasanın 65 nci maddesine tekabül eden 63 ncü maddesi-nin gerekçesinde: «Maddede, (milletlerarası anlaşma) teriminin kul-lanılması ile yetinilmiştir. Gerçekten, hukukî mahiyeti yani bağlayı-cılık vasfının menşei bakımından aralarında hiçbir fark mevcut ol-mamasına rağmen, milletlerarası hukuk kaideleri vazedenden yazılı vesi-kalar için 14 kadar değişik terim kullanılmaktadır. Maddede, bu te-rimlerden en fazla umumi olanı tercih edilmiştir» denmiştir. İlk met-ne göre yapılan bu açıklama son metin için de kabul edilebilir.

lerarası kurulların yaptığı andlaşmaları ve sözlü andlaşmaları milletlerarası andlaşma kavramı dışında bırakmak istememiştir. (3) Milli hukukumuzda milletlerarası andlaşma benzer unsurlara dayanılmakla beraber farklı olarak tanımlanmıştır. Milletlerarası andlaşmaların yapılması ve yayınlanması ile bazı andlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkındaki 244 sayılı kanunun Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesi için kurulan geçici komisyonun 17 Mayıs 1963 tarih ve 2160 - I sayılı raporunda : « (Milletlerarası Andlaşmalar) tâbirinden kastedilen mânanın milletlerarası hukuk' sujeleri devletler veya kendilerine bu statü içinde yer verilmiş bulunan milletlerarası kurullar arasında akdedilmiş olup milletlerarası hukuk sahasında objektif kaideler vazeden veya hak ve vecibeler tevliid eden veya sair herhangi hukuki bir netice husule getiren muameleler, olduğu kanısına varılmıştır» denmiştir. (4) Bu tanımlama milletlerarası tanımlamadan iki noktada ayrılmaktadır. Milletlerarası alanda «milletlerarası hukukun düzenlediği» unsuruna dayanılmasına karşılık milli hukukumuzda «milletlerarası hukuk sahasında objektif kaideler vazeden veya hak ve vecibeler tevliid eden veya sair hukuki bir netice husule getiren» yani milletlerarası hukukta etkileri görülen hukuki sonuçlar unsuruna dayanılmıştır. Bu unsurun milletlerarası alanda tanımlama için gözönüne alınan unsura nazaran daha sıhhatli bir ölçü teşkil ettiği kanısındayız. Yalnız milli tanımlamada sadece «muameleler» den bahsedilmek suretiyle irade uygunluğu unsuru ihmal edilmiştir. Türk yazarlar milletlerarası andlaşmayı benzer unsurlara dayanarak tanımlamaktadırlar. Prof. İlhan Lütem, «En geniş anlamında andlaşma, devletler arasında bir münasebet doğurmak veya doğmuş olan münasebeti değiştirmek veya kaldırmak üzere yapılan anlaşmalar» (5), Profesör Seha L. Meray «Devletler hukukunda geniş anlamında (lata sensu) andlaşma terimi ile kastedilen, devletler hukuku şahısları arasında, karşılıklı hak ve vecibeler kurmak, bunları değiştirmek veya bunlara son vermek gayesiyle bu şahısların irade mutabakatini tesbit eden hukuki muamelelerdir. Dar anlamında (stiricto sensu) andlaşma teriminden ise, belirli bir usule göre, siyasi, iktisadi ve kültürel konularda, tarafların irade

(3) Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonu Raporu, Birleşmiş Milletler 9 Eylül 1966 A/6309, s. 17 - 24.

(4) Cumhuriyet Senatosu, Dönem I, Toplantı 2, S. Sayısı 129, s. 2.

(5) Devletler Hukuku Dersleri, Ankara 1956, C. I, s. 61.

mutabakatını açıklayan belgeler» (6), Profesör Edip F. Çelik, «Andlaşma, milletlerarası hukukun bu yetkiyi tanıdığı kişileri arasında, bir hukuki münasebet kurmak, kurulmuş bir hukuki münasebeti değiştirmek ya da ortadan kaldırmak amacıyla yapılan hukuki tasarruftur» (7) ve Profesör Ö. İlhan Akipek, «...devletler hukukunda anlaşma, devletler hukuku süjeleri (özellikle devletler) arasında bir münasebet doğurmak, mevcut bir münasebeti değiştirmek veya ortadan kaldırmak üzere yapılan bir hukuki muameledir» (8) diye tanımlamaktadırlar. Biz yukarıda sayılan unsurları ve milletlerarası hukukta yasama görevini devletlerin toplanarak andlaşmalar aracılığı ile yaptıkları olayını gözönüne alarak milletlerarası andlaşmayı, milletlerarası hukuk süjelerinin milletlerarası hukukta kurallar veya hak veya vecibeler meydana getirmek, değiştirmek veya ortadan kaldırmak amacıyla yaptıkları iki ve daha fazla taraflı hukuki işlemler olarak tanımlayacağız. (9)

Yazının başlığında geçen akit deyimi hakkında milletlerarası ve milli alanda görüş birliği vardır. Milletlerarası andlaşmaların akti deyimi ile bu andlaşmaların, milli ve milletlerarası hukukta temsilci tayininden müzakere, imza, onaylama, yürürlüğe koyma ve tescil gibi, tamamen meydana gelmesi için yapılan işlemler gözönüne alınır.

Konuyu bu biçimde sınırladıktan sonra yeniden ele almamızın nedenini de açıklamak istiyoruz. On yıl evvel milletlerarası andlaşmaların aktinde karşılaşılan yeni ihtiyaçları ve mevzuatın değişmesi zorunluluğunu belirtmiştik. (10) Aradan on yıl geçti, birçok tartışmalar yapıldı, Anayasa değişti ve nihayet milletlerarası andlaşmaların akti özel bir kanunla düzenlendi. Ancak yeni düzenlemeye karşı da yermeler yapıldı. Amacımız bu yermelere cevap vermek değildir. Sadece anlaşmaların uygulanmasına Anayasa ve özel kanunların yapılmasına katılmış biri olarak gerekli açıklamaları yapmaktır. Bu açıklamaların Anayasanın hazırlanışı sırasında yapılmış bazı görüşmelerin tesbit edilmemiş olması sebebiyle zorunlu olduğu kanısındayız.

(6) Devletler Hukukuna Giriş, Ankara 1965 C. II, s. 82.

(7) Milletlerarası Hukuk, İstanbul 1965 II. bası C. I s. 100.

(8) Devletler Hukuku, Ankara 1965, Birinci Kitap, II. bası, s. 70.

(9) İki ve daha fazla hukukî işlem irade uygunluğu unsurunu belirtmek için kullanılmıştır.

(10) Bak. : A. Suat Bilge, İcra Anlaşmaları, S. B. F. Dergisi 1957, C. XII, No. 4, s. 136-147.

Milletlerarası andlaşmaların türk hukukuna göre akti konusunu iki devrede ele alacağız: 1924 ve 1961 Anayasaları devreleri.

I

1924 Anayasası devrinde milletlerarası andlaşmaların akti

Milletlerarası andlaşmaların türk hukukuna göre akti konusunda 1924 Anayasası devresini ele alışımızın sebebi bir çeşit tarihçe yapmak değildir. (11) Bu devreyi ele alışımızın ana amacı 1961 Anayasası devresinde milletlerarası andlaşmalar yapılması ile ilgili olarak kabul edilen mevzuatın evvelki devrede karşılaşılan güçlükleri ortadan kaldırma ve ihtiyaçlara cevap verme düşüncesinden mülhem olmasıdır.

20 nisan 1924 tarih ve 491 sayılı kanunla (12) kabul edilen Anayasanın milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili 26 ncı maddesinde: «Büyük Millet Meclisi ahkâmı şer'iyenin tenfizi, kavaninin vazı, tadili, tefsiri, fesih ve ilgası, ilânı, muvazenei umumiyei maliye ve devletin umum hesabı kati kanunlarının tetkik ve tasdiki, meskûkat darbı, inhisar ve mali taahhüdü mutazammın mukavelât ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumi ve hususi af ilânı, cezaların tahfif ve tahvili, tahkikat ve mücazâtı kanuniyenin tecili, mahkemelerden sadır olup katiyet kesbetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vazai fi bizzat ifa eder.» (13) denmiştir.

Bu metne bakan yabancı yazarlar 1924 Anayasasının milletlerarası andlaşmalar aktini münhasıran Millet Meclisine bıraktığını

(11) Türkiye'de 1876 Anayasasına kadar milletlerarası andlaşmaların akti devletin yönetim sistemine uygun olarak Devlet Başkanı padişahların yetkisine bırakılmıştı. 1876 Anayasası bu durumu değiştirmemiş ve 7 nci maddesinde bunu teyit etmiştir. Bu Anayasada 1909 yılında yapılan değişiklikle padişahların milletlerarası andlaşmalar akti yetkileri sınırlandırılmıştır. 8 Ağustos 1909 tarihli tadil kanununun 7 nci maddesine göre padişahların barış, ticaret, ülke değişikliği, vatandaşların asli ve şahsi hukuku ve devlete malî yüklem yükleyen andlaşmaların akti Meclisi Umuminin onaylamasına tabi kılınmıştır: Seha L. Meray, a.g.e., s. 97-98; Edip F. Çelik, a.g.e., s. 143-145.

(12) Yeni Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunun başında 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı kanunla kabul edilen Anayasanın 7 nci maddesinde «Ahkâmı şer'iyenin tenfizi, umum kavaninin vaz'ı, tadili, feshi ve muahe-de ve sulh akti ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir...» deniyordu: Düstur, Üçüncü Tertip, C. I, s. 197.

(13) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 5, s. 1022.

yazmışlardır. (14) Bilindiği üzere milli hukuklar milletlerarası andlaşma aktinde başlıca üç sistem kabul etmişlerdir. Milletlerarası andlaşma akti ya münhasıran yürütme organının yetkisine bırakılmış veya bu hususta yürütme organı ile yasama organı arasında çeşitli biçimde tesbit edilen bir işbirliği öngörülmüş veya andlaşma akti münhasıran yasama organının yetkisine bırakılmıştır. Yukarıda metni verilen 26 ncı madde genel olarak Büyük Millet Meclisinin görevlerini saymakta ve arada dışişleri ile ilgili olarak devletler ile mukavele ve muahede yani sözleşme ve andlaşma aktini göstermektedir. Maddenin metninde «akit» kelimeleri kullanılmaktadır. Akit, yukarıda da açıklandığı üzere milletlerarası andlaşmaların akti için başlıca müzakere, imza ve onaylama safhalarında yapılan bütün işlemleri kapsar. (15) Maddenin metninde kullanılan bu deyimine göre milletlerarası sözleşme ve andlaşma akti ile ilgili bütün işlemleri yapmaya münhasıran Büyük Millet Meclisi yetkili idi.

Yabancı yazarları türk sistemi hakkında yanılmaya yönelten 26 ncı maddenin metni ile uygulanması arasında farklar belirlediğinin bilinmemesidir.

Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti yönetimine göre kaleme alınmış olan 26 ncı madde Cumhuriyetin ilk devirlerinde metnine ve dayandığı yönetim biçimine uygun olarak uygulanmıştır. Bu devrede Türkiye'nin yaptığı milletlerarası andlaşmaların aktine Büyük Millet Meclisi katılmıştır. (16) Daha sonra yapılan andlaşmaların aktine Büyük Millet Meclisinin katılması yavaş yavaş azalmış ve nihayet sadece yürütme organının yaptığı andlaşmaları onaylamakla yetinmeye başlamıştır. Büyük Millet Meclisinin milletlerarası andlaşmaların aktine katılmaktan ne zaman feragat ettiği hakkında kesin bir tarih vermek güçtür. Değişme devresi olarak 21 mayıs 1927 ile 8 mart 1932 tarihleri arasında Türkiye'nin akdettiği 128 milletlerarası andlaşma üzerinde yaptığımız bir araştırma 1927 ve 1928 yıllarında yapılan andlaşmaların büyük bir çoğunluğuna Büyük Millet Meclisinin katıldığını göstermiştir. 1929 yılında Büyük Millet Meclisinin andlaşmaların aktine katılma oranı yürütme organı ile hemen hemen eşit olmuştur. Bu oran 1930

(14) Charles Rousseau, Droit International Public, Paris 1953, s. 29.

(15) Cemil Bilsel, Devletler Arasında Andlaşmalar, İstanbul 1936, s. 21.

(16) Meselâ; Cemil Bilsel Lozan barış andlaşmasının akdine Büyük Millet Meclisinin katıldığını hatırlatmaktadır: a.g.e., s. 21.

yılında büyük bir düşüş göstermiştir. 1931 yılından sonra ise Büyük Millet Meclisinin milletlerarası andlaşmaların aktine katılmasına hemen hemen rastlanmamaktadır. Bu tarihten sonra Büyük Millet Meclisinin sadece yapılan andlaşmaları onaylamakla yetindiği görülmüştür. (17)

Uygulamanın bu yolda gelişmesine çeşitli nedenler etki yapmıştır. En başta, Meclis hükûmeti yönetimini fiilen bırakmamız olduğu söylenebilir. Bu yönetimi fiilen terketmemiz 1924 Anayasasının 7 nci maddesine zamanla daha geniş bir anlam verilmesini mümkün kılmıştır. Bilindiği üzere 7 nci maddeye göre Büyük Millet Meclisinin yürütme yetkilerinin kullanılması genel olarak yürütme organına bırakılmıştır. Milletlerarası andlaşmaların özellikle müzakere ve imzası dahil yapılması normal olarak bir yürütme yetkisinin kullanılmasıdır. Bu sebeble 1924 Anayasasına göre de milletlerarası andlaşmaların yapılmasının yürütme organına bırakıldığı söylenebilirdi. Bu görüşe hukuk tekniği bakımından 26 ncı maddenin, metnindeki açık ve özel bir hüküm olması sebebiyle genel bir hüküm olan 7 nci maddeye nazaran öncelikle uygulanması gerektiği ileri sürülebilirdi. Ancak milletlerarası andlaşmaların yapılması niteliği gereği olarak bir yürütme yetkisi olması, diğer memleketlerde olduğu gibi Türkiye'de de 26 ncı maddenin metnine rağmen uygulanmayı yukarıda anlatılan biçimde bir gelişmeye yöneltmiştir.

Bu gelişmeyi kolaylaştıran bir diğer neden de Büyük Millet Meclisinin 1924 Anayasasından sonra yapılan İç Tüzüğüdür. 2 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilen bu İç Tüzüğün 112 nci maddesi «Teşkilâtı Esasiye Kanununun 26 ncı maddesi mucibince tasdikleri Meclisin müsaadesine mütevakıf bulunan devletler ile münakid muahede ve mukavelelerin tasdiki talebini mutazamın kanun lahiyaları» ndan bahsetmek suretiyle Meclisin yürütme organı tarafından yapılan sözleşme ve andlaşmaları onaylayacağını dolaylı olarak belirtiyordu (18).

Bu suretle 1924 Anayasasının 26 ncı maddesinin metnine rağmen uygulamada yerleşen teamül ile milletlerarası andlaşmaların akti yetkisi yürütme ile yasama organları arasında paylaşılmış oluyordu. Bu teamüle göre Türkiye'de milletlerarası andlaşmaların müzakere ve imza yetkisi hükümetçe, onaylamaya müsaade yetkisi ise Büyük Millet Meclisince kullanılıyordu.

(17) Ayrıca bak. : Edip F. Çelik, a.g.e., s. 146 - 148.

(18) Düstur, Üçüncü Tertip C. 20, s. 400 - 401.

1924 Anayasası devresinde yerleşen sisteme göre milletlerarası andlaşmalar Bakanlar Kurulunun kararnamesi ile alınan yetkiye dayanılarak genel olarak Dışişleri Bakanı, Dışişleri Bakanlığı veya dış temsilciler tarafından ve teknik andlaşmalar da diğer tayin edilen temsilciler tarafından müzakere ve imza edilmekte idi. Hava ulaştırması andlaşmaları gibi belli konularda andlaşmalar yapılması için Bakanlar Kurulunca meselâ, Dışişleri Bakanlığına toplu yetki verildiği de görülmüyordu. İmza edilen milletlerarası andlaşmalar onaylanmasına müsaade için Büyük Millet Meclisine gönderilmekte idi. Mecliste bu andlaşmalar Dışişleri Komisyonunda incelendikten sonra bir mazbata ile Meclis genel kuruluna sunulmakta idi. Genel kurul milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına dair olan kanun layihalarını özel bir usule göre görüşüp kabul etmekteydi. Bu özel usul İç Tüzüğün bahsedilen 112 nci maddesinde öngörölmüştü. 112 nci maddeye göre milletlerarası andlaşmaların onaylanması hakkında ki kanun layihaları, Meclise sunulduğunda kanuna ekli milletlerarası andlaşmaların maddeleri oya konulamazdı ve değişiklik teklif edilemezdi. Genel Kurulda andlaşmanın metnine itiraz edilirse bu takdirde itiraz olunan lahiya Dışişleri komisyonuna iade edilebilirdi. Komisyon kendisine iade olunan lâhiyayı inceler ve kabul, erteleme veya reddi hakkında bir karar verirdi. Komisyon itiraz edilen lahiyanın kabulunda ısrar ederse durum Genel kurulca bir karara bağlanırdı. Komisyon erteleme kararı verirse bu takdirde hükümetin dikkatini çeker ve onaylamanın ertelendiğini bildirirdi. Hükümet bu karar üzerine duruma göre ya anlaşmanın değiştirilmesi için ilgili devletler ile yeniden görüşme açabilir veya onaylanmasına müsaade edilmeyen andlaşmayı akdetmekten vazgeçebilirdi.

Büyük Millet Meclisince onaylanmasına müsaade edilen milletlerarası andlaşma 1924 Anayasasının 35 inci maddesi gereğince diğer kanunlar gibi Cumhurbaşkanı tarafından ilân edilirdi. Cumhurbaşkanı 35 inci maddeye göre ilânını uygun görmediği onaylama kanunlarını bir defa daha görüşmek üzere Büyük Millet Meclisine iade edilebilirdi. Mamafih bu yetki daha ziyade teorik idi. Milletlerarası andlaşmalar yürütme organı tarafından görüşülüp imza edildikten sonra aynı zamanda yürütme organı başı Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmasına bir sebep kalmıyordu. Cumhurbaşkanı tarafından ilânı uygun görülen onaylama kanunları 1322 sayılı kanunun I inci maddesi gereğince Resmi Gazetede yayınlanırdı. Bu suretle yayınlanan onaylama kanunları ile bunlara ekli milletlerarası and-

laşmalar milli hukuk arasına girerek diğer kanunlar gibi yürürlüğe girerlerdi. Yalnız bilindiği üzere, imzası ile yürürlüğe girener dışın-da, milletlerarası andlaşmalar milletlerarası hukukta milli onayla-malardan sonra bu onaylamaların yazılı olduğu belgelerin teati edil-mesi ile akit tamamlanıp yürürlüğe girerler. Bu sebeble milletler-arası andlaşmaların Türk hukukunda yürürlüğe konmasının onayla-ma belgelerinin teatisine kadar ertelenmesi beklenebilirdi. Fakat Türk hukuku milletlerarası andlaşmaların bu özelliğini gözönüne alan bir hüküm öngörmemişti. Bu yüzden onaylanan milleterarası andlaşmalar milletlerarası hukukda tekemmül etmeden Türk huku-kunda yürürlüğe giriyordu. Bu sistem herhangi bir andlaşmayı Tür-kiye'ye nazaran geç onaylayan bir devlete karşı Türkiye'yi milli hu-kuku bakımından daha evvel bağıyordu. Metninde karşılılık koşu-lu olmayan andlaşmalarda bu durum güçlükler yaratıyordu. Güçlü-ğün daha büyüğü Türkiye'nin onaylama kanunu ile onayladığı ve fakat diğer taraf devletin onaylamadığı andlaşmalarda çıkıyordu. Onaylama kanunu yürürlüğe girdiğinden türk hukukçuları milletler-arası hukuk bakımından tekemmül etmeyen bir andlaşmayı şek-len yürürlüğe girdiği için uygulamak zorunluğunda kalıyorlardı. Bu sadece teorik bir ihtimal değil uygulamada da karşılaşılan bir mahzur idi.

İmzalanması ile yürürlüğe giren andlaşmalar

Milletlerarası andlaşmaların aktinde Türk hukukunda görülen diğer bir gelişme imzası tarihinde yürürlüğe konulan milletlerara-sı andlaşmalar ile ilgilidir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yürütme organı evvelden Büyük Millet Meclisinden izin almadan imzası tarihinde yürürlüğe giren andlaşmalar da yapmıştır. Bu and-laşmaların başlıca örnekleri şunlardır :

1 — 23 ağustos 1923 tarih ve 340 sayılı kanunla onaylanan Lozan barış andlaşmasına bağlı VII sayılı Türk-Yunan anlaşması-nın sivil tutukluların iadesi ve savaş esirlerinin değiştirilmesi ile ilgili 7 nci maddesi; (18)

2 — 6 mart 1934 tarih ve 2381 sayılı kanunla onaylanan 9 şubat 1934 tarihli Balkan Anlaşmasının 3 üncü maddesi; (19)

3 — 31 temmuz 1936 tarih ve 3056 sayılı kanunla onaylanan

(18) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 5, s. 224.

(19) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 15, s. 185.

20 temmuz 1936 tarihli Montreux Boğazlar Sözleşmesine ek protokolün 3 üncü maddesi; (20)

4 — 8 kasım 1939 tarih ve 3738 sayılı kanunla onaylanan 19 ekim 1939 tarihli Türkiye, İngiltere ve Fransa arasındaki üç taraflı yardım anlaşmasının I numaralı protokolü; (21)

5 — 25 haziran 1941 tarih ve 4072 sayılı kanunla onaylanan Türkiye Cumhuriyeti ile Alman Reich'ı arasında 18 haziran 1941 tarihinde imza edilen (saldırmazlık) anlaşmasının 3 üncü maddesi; (22)

6 — 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 Devletlerinin II mart 1941 tarihli kanununda yazılı yardımla ilgili esaslara ilişkin olan Anlaşmanın 9 uncu maddesi; (23)

7 — 1 eylül 1947 tarih ve 5123 sayılı kanunla onaylanan «Türkiye Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti arasında 12 temmuz 1947 tarihinde Ankara'da imzalanan» Türkiye'ye yapılacak yardım hakkında Anlaşmanın 7 nci maddesi; (24)

8 — 9 mayıs 1960 tarih ve 7480 sayılı kanunla onaylanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti arasında 5 mart 1959 tarihli İşbirliği Anlaşmasının 6 ncı maddesi; (25)

9 — Bağımsız Kıbrıs Cumhuriyetinin kurulması ile ilgili 16 ağustos 1960 tarihli anlaşmalar (Kuruluş Anlaşmasının 12 nci maddesi, Garanti Anlaşmasının V inci maddesi ve İttifak Anlaşmasının VI ncı maddesi). (26)

Yukarıda örnek olarak sayılan anlaşmalar nitelikleri gereği olarak politik bakımdan hemen uygulanması lâzım gelen anlaşmalardı. Bu anlaşmaların onaylama kanunları diğer kanunlar gibi

(20) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 17, s. 1495.

(21) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 21, s. 17.

(22) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 22, s. 1355.

(23) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 26, s. 1288.

(24) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 28, s. 1488.

(25) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 41, s. 1026.

(26) United Nations Treaty Series, 1960, c. 382, s. 3 ve 1961, c. 397, s. 290.

yayınlandıkları tarihte Türk hukukunda yürürlüğe giriyor ve fakat andlaşmanın metnindeki bir madde gereğince milletlerarası hukukta yürürlükleri imza tarihine kadar geriye gidiyordu. Bu andlaşmalara Amerika Birleşik Devletleri ile 5 mart 1959 tarihinde imza edilen dışında bir itiraz yapılmamıştır. Amerika Birleşik Devletleri ile yapılan andlaşma ise Büyük Millet Meclisinde görüşülürken muhalefet tarafından 1924 Anayasasının 26 ncı maddesine aykırı olduğu iddia edilmiştir. Gerçekte yukarıda metni verilen 26 ncı maddede andlaşmaların yürürlüğe konulması ile ilgili bir hüküm yoktu. Andlaşmaların onaylanması ile yürürlüğe konmaları farklı işlemlerdi. Milletlerarası hukukta yürürlük tarihi her zaman onaylama tarihine veya onaylama belgelerinin teati edildiği tarihe uymuyabiliyordu ve nihayet imzası tarihinde yürürlüğe girecek andlaşmalar yapmak mümkündü. (27) Hukuk tekniği bakımından tenkid edilebilecek onaylama kanununun yürürlük tarihi ile andlaşmanın yürürlük tarihi arasındaki çelişmedir. İstisnai hallerde imza tarihinde yürürlüğe konabilecek andlaşmalar yapılabilir. Bu takdirde onaylama kanununun yürürlüğünü andlaşmanın yürürlük tarihi ile aynı yapmak gerekirdi.

Ticaret ve Ekonomik İşbirliği Andlaşmaları

1924 Anayasası devrinde bir diğer gelişme, ticaret ve ekonomik işbirliği alanlarında süratle milletlerarası andlaşmalar yapmak ihtiyacının ortaya çıkmasıdır. Büyük Millet Meclisine onaylamasına müsaade için sunulan bir andlaşmanın onaylanması işlemi normal olarak üç ay ile bir yıl arasında değişen bir süreyi gerektiriyordu. Bu süreye andlaşmanın müzakere, imza ve onaylanması için gerekli metin hazırlama, mütalâa isteme ve tercüme gibi hazırlık süresini de eklemek lâzımdı. Halbuki bu çeşit andlaşmalar genellikle bir yıl içinde uygulanıp değişen veya ortadan kalkan andlaşmalardı. Ortaya çıkan bu yeni ihtiyacı karşılamak için hükümete özel kanunlarla yetki verilmek zorunluluğunda kalındı. Bu kanunların başlıca ikisi 6653 ve 7280 sayılı kanunlardır.

Gerçekten 1 inci dünya savaşından beri milletlerarası ticarete konulan çeşitli kısıntılar her devleti bu kısıntıları kendi ticari menfaatlerine en uygun bir şekilde uygulamaya yöneltmiştir. Bu amaç,

(27) Profesör Dr. M. Gönlübol, «Çok taraflı anlaşmaların aktinde imza, tasdik ve katılma hususlarında yeni gelişmeler», S. B. F. Dergisi 1956, C. XI No. 2, s. 115.

her devletin değişen ticari koşullara paralel olarak kısıntıları diğer devletler ile sık sık görüşme zorunluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu suretle her devlet sık sık değişen ticaret anlaşmaları yapmaya başlamıştır. Ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayanan ve tarım üretimi de hava koşullarına göre değişen Türkiye'de de aynı zorunluluk ile karşılaşıldığından Hükümete 1 şubat 1956 tarih ve 6653 sayılı kanunla yetki verilmiştir. (28) Bu kanunun verdiği yetkiye dayanarak Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti diğer devletlerle geçici olarak modüs vivendiler, iki veya çok taraflı ticaret ve tediye anlaşmaları akdedebiliyor ve karşılıklı olmak koşulu ile modüs vivendilere ve ticaret anlaşma ve sözleşmelerine bağlı ahdi listeleri değiştirebiliyor, bu listeleri kaldırabiliyor veya yeni listeler ekliyebiliyordu. Hükümetin bu kanuna dayanarak akdettiği anlaşmalar sonradan en geç üç ay içinde Büyük Millet Meclisinin onaylamasına sunuluyordu. (29)

Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Ekonomik İşbirliği İdaresi ile yaptığı işbirliği sonucu olarak ekonomik konularda da süratle milletlerarası anlaşmalar akdetmek zorunluluğu ile karşılaşmıştır. Bu bakımdan duyulan ihtiyaç, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Ekonomik İşbirliği İdaresinin yaptığı çeşitli yardım tahsislerinin çoğunlukla bir yılı geçmeyen kısa süreler ile sınırlanmasından ileri gelmekte idi. Bu nedenle B. M. Meclisi Türkiyenin bu işbirlikleri ile ilgili olarak yaptığı ekonomik anlaşmaları süratle akdedip yürürlüğe koyabilmesi amacı ile 10 haziran 1949 tarih ve 5436 sayılı kanunla Hükümete özel bir yetki vermiştir. (30)

(28) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 37, s. 296. Bu kanunun gerekçesinde milletlerarası ekonomik ve ticarî işbirliği alanında son yıllarda görülen gelişmelerin ticarete büyük bir hareketlilik verdiği belirtilmiştir.

(29) Modüs vivendiler ve geçici ticaret anlaşmaları Cumhuriyet yönetiminin başlarında Büyük Millet Meclisinin onaylamasına sunulmadan Bakanlar Kurulunun kararları yapılabilmekte idi. 12 Aralık 1925 tarih ve 691 sayılı kanunun 1 nci maddesine göre «muvakkat itilâfnamelelerin ahkâmı altı ayı tecavüz etmemek ve iki defadan ziyade tecdit olunmamak şartıyla İcra Vekilleri Heyeti kararı ile muteber olabilir» idi. Bundan başka 1005, 1873, 2294, 3509, 3970, 4582 ve 5949 sayılı kanunlara bakınız.

(30) 5436 sayılı kanunun gerekçesinde, «5252 ve 5253 sayılı kanunlarla Yüksek Meclisin tasvibine iktiran eyleyen Marşal Plânı ve Avrupa Ekonomik İşbirliği Anlaşmaları icabatından olarak Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa İktisadî İşbirliğine dahil memleketler ile akdi gereken müteferri borçlanma, yardım ve ödeme anlaşmalarının süratle imzalanması ve derhal yürürlüğe konulması ECA İdaresinde yapılacak tahsislerin ve diğer memleketlerle mütekabilen tannacak tiraj hakla-

Hükümet aldığı bu yetkiye dayanarak Avrupa Ekonomik İşbirliği Sözleşmesinin ve Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki ekonomik işbirliği anlaşmasının gereği olarak bu devlet ve Avrupa Ekonomik İşbirliği İdaresine üye devletlerle borçlanma, yardım ve ödeme andlaşmaları aktediyordu. Aynı kanunun 2 nci maddesine göre bu andlaşmalar imzalandıkları tarihte yürürlüğe giriyorlardı. Yalnız bu andlaşmalar da yapıldıktan sonra en geç altı ay içinde Büyük Millet Meclisinin onaylanmasına sunuluyordu. (31) Üç yıl süreli olan bu kanun sonradan çıkan dört kanunla adeta devamlı bir kanun haline getirilmiştir. Diğer taraftan ekonomik işbirliği ve yardım anlaşmaları alanının genişlemesi, devamlı hale gelen bu kanunun verdiği yetkiyi de yetmez hale getirmiştir. Mesele Avrupa Konseyine bağlı olarak kurulan İskân Fonunun Türkiye'ye yapacağı yardım bu kanunların şumülü dışında kalıyordu. Bunun üzerine 5436 sayılı kanunun verdiği yetkilerin arttırılması düşünülmüştür. Bu amaçla 20 Mayıs 1959 tarih ve 7280 sayılı kanun kabul edilmiştir. (32) Bu kanunla 5436 sayılı kanundaki yetkilerden başka Birleşmiş Milletler Teşkilâtı ve İhtisas Teşekkülleri ve Avrupa Konseyi andlaşmaları gereğince yapılacak andlaşmalar için de Hükûmete imzası ile yürürlüğe girecek andlaşmalar aktine yetki verilmiştir.

Uygulama Andlaşmaları

1924 Anayasası devresinde milletlerarası andlaşma aktinde görülen ve yukarıda anlatılan gelişmeler yanında Hükûmetin icra andlaşmaları denilen ve Büyük Millet Meclisinin onaylanmasına sunulmayan andlaşmaları akte yetkisi var mıydı? Bu soruyu gördüğümüz ihtiyaç üzerine on yıl evvel ortaya atmıştık. (34)

rının muayyen devreler zarfında kullanılabilmesi için zaruri bulunmaktadır. Aksi takdirde kısa müddetli tarihlerle takyid edilmiş olan bu tahsis ve yardımlaşmanın fiilen istimaline imkân olmayacaktır» denilmekteydi.

(31) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 30, s. 1436 - 1437.

(32) 5969, 6217, 6417 ve 6605 sayılı kanunlara bakınız.

(33) Düstur, Üçüncü Tertip, c. 40, s. 1096.

(34) A. S. Bilge, a.g.e., s. 135. Konu için, o zaman Amerika Birleşik Devletlerinin uygulamasından mülhem olduğumuz için İngilizce deyiminin tercümesi olarak «icra andlaşmaları» deyimini kullanmıştık. Kavram 1961 Anayasasına girdiğinden bu Anayasanın dili ile bundan böyle «uygulama andlaşması» deyimini kullanacağız. Uygulama andlaşmalarını diğer andlaşmalardan ayıran başlıca ölçü oynanması için Parlâmentoya başvurulmamasıdır. Uygulama andlaşmalarını diğer andlaşmalar-

Yukarıda belirtildiği üzere 1924 Anayasasının 26 ncı maddesi uygulama alanında yabancı devletlerle yapılan sözleşme ve andlaşmaların Büyük Millet Meclisince sadece onaylanmasını gerektirdiği şekilde anlaşılmıştır. Madde metninde sayılan iki çeşit milletlerarası andlaşma tahdidi mi dir, yoksa örnek olarak mı verilmiştir? Yani Büyük Millet Meclisinin onaylama yetkisi yalnız andlaşma ve sözleşmelere mi münhasırdır, yoksa andlaşma, sened, tahkimname, protokol gibi diğer milletlerarası andlaşma çeşitlerini de kapsamakta mıdır?

1924 Anayasası devrinde bahis konusu madde hakkında görüşlerini açıklayan milletlerarası hukuk yazarları türk sisteminin bütün milletlerarası andlaşmaların Büyük Millet Meclisince onaylanmasına bağlı olduğu hususunda birleşmişlerdir. Meselâ, Profesör Bilsel'e göre bizde Büyük Millet Meclisi onaylamadıkça Hükümet ne sözleşme ve ne de andlaşma akdedebilir. Hükümetin yetkisi bunları görüştüktan sonra Meclise getirmekten ileri gidemez. (35) Profesör Crozat bu görüşün türk kamu hukukunun yerleşmiş bir tatbikatı olduğunu ifade etmiştir. (36) Profesör Lütem'in eserinde de aynı görüşe katılmaktadır. (37) Profesör Çelik «... Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler ve milletlerarası kurumlarla yapılacak her çeşit andlaşmanın oluşumunun tamamlanması için yasama organının müdahalesinin zorunlu bulunduğu. Başka deyişle, Türkiye Cumhuriyetini andlaşmaya taraf yapan ve andlaşma ile bağlayan tasarruf yasama organının onaylama kanunudur.» sonucuna varmıştır. (38) Anayasa yazarlarından Profesör Özer de Türk Anayasasının yabancı devletler ile yapılan sözleşme ve andlaşmaların geçerliğini Meclisin onaylanmasına bağlı kıldığını belirtmektedir. (39) 1924 Anayasasının 26 ncı maddesinde sözleşme ve andlaşmalar hakkında açıklık bulunduğundan

dan önem bakımından ayırmak sıhhatli bir ölçü değildir. Konusu bakımından diğer andlaşmalardan çok önemli uygulama andlaşmaları vardır. Çok önemsiz bir konudaki bir andlaşma yetki alınmadığı için Parlâmentoya sunulabilir. Buna karşılık çok önemli bir ana andlaşmaya dayanan bir uygulama andlaşması önemsiz bir andlaşmadan çok önemli konuları kapsayabilir.

(35) Cemil Bilsel, a.g.e., s. 70.

(36) C. Crozat, Milletlerarası muahedelerin tasdiki ile ilgili hükümler, A. Samim Gönensay'a Armağan, İstanbul 1955, s. 63.

(37) İlhan Lütem, Devletler Hukuku Dersleri, Ankara 1956, C. I, s. 70

(38) Edip F. Çelik, a.g.e., s. 151.

(39) Y. Z. Özer, Hukuku Esasiye, Ankara 1939, s. 524.

bu çeşit milletlerarası andlaşmalar için yukarıda belirtilen görüşler hakkında bir tereddüd bahis konusu olamaz. Fakat anlaşma, sened, tahkimname, protokol gibi diğer milletlerarası andlaşmalar konusunda aynı açıklık yoktur. Acaba bu çeşit milletlerarası andlaşmalar Meclisin onaylanması dışında bırakılmışlar mıdır?

Bu sorunun cevabını 26 ncı maddenin metninde ararsak önümüze çıkan ilk belirti maddenin sonuna konmuş olan «gibi» kelimesidir. Bu kelime «bütün» veya «her türlü» kelimeleri kadar geniş kapsamlı olmamakla beraber maddede kullanılmış olması sayılan milletlerarası anlaşma çeşitlerinin örnek olarak verildiğini, tahdidi olmadığını ve dolayısıyla Büyük Millet Meclisinin onaylama yetkisinin bütün milletlerarası andlaşmaları kapsadığı görüntüsünü vermektedir. Ancak bu tefsirin sağlamlığını gölgeye düşüren iki nokta vardır. Birincisi «gibi» kelimesinin 26 ncı maddedeki yeridir. Maddede Büyük Millet Meclisinin diğer görevleri de sayıldığından «gibi» kelimesinin milletlerarası sözleşme ve andlaşmalara mı yoksa sayılan diğer görevlere mi ait olduğu belli olmamaktadır. İkinci nokta «gibi» kelimesi maddenin bütününe ait olsa da 1921 Anayasasının 7 nci maddesinde sadece anlaşma deyimini ile yetinildiği halde 1924 Anayasasının 26 ncı maddesine sözleşme deyiminin de eklenmesinin anlamının ne olduğudur. 26 ncı maddede sayılan andlaşmalar tahdidi değil, ise sözleşme deyiminin eklenmesi bir çeşit tekrarlama oluyordu. Halbuki tefsir kurallarına göre metindeki her kelimenin ayrı bir anlamının bulunması gerekirdi.

1924 Anayasasının 26 ncı maddesi metnine dayanılarak kesinlikle tefsir edilemeyince başvurulacak diğer tefsir unsurları var mı idi? Bu bakımdan 26 ncı maddenin uygulanması ile ilgili, yukarıda bahsi geçen Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü hatıra geliyordu. İç Tüzüğün 112 nci maddesi sadece muahade ve mukavelelerden, yani anlaşma ve sözleşmelerden bahsediyordu. Eğer bu deyimler tahdidi olmasa idi İç Tüzüğün de bu hususu belirtmesi gerekirdi. Bu itibarla 1924 Anayasasının 26 ncı maddesi İç Tüzüğün 112 nci maddesi ile birlikte incelendiği zaman 26 ncı maddenin münhasıran sözleşme ve andlaşmaları gözönüne aldığı, diğer anlaşma çeşitlerini öngörmediği ve dolayısıyla bunların Büyük Millet Meclisince onaylanmasını mecbur kılmadığı düşünülebilirdi. Ayrıca bu düşünüş anlaşma akdinin genellikle bir yürütme yetkisi olması dolayısıyla Anayasasının 7 nci maddesi ile de desteklenebilirdi.

Belirtilen görüş ve tefsirler doktrinde tartışılırken ve zaman

zaman Büyük Millet Meclisinde 26 ncı maddenin uygulanmasının Anayasaya aykırılığı ileri sürülürken uygulama, ihtiyaçların etkisi altında belli bir yönde gelişmiştir. Bu gelişmeye göre diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de Hükûmet, gerek kendisine yetki veren bir kanuna dayanarak gerek görevlerinin gereği olarak Büyük Millet Meclisinden onaylama müsaadesi olmadan uygulama anlaşmaları yapmıştır.

Türkiye'de Hükûmete uygulama andlaşmaları aktine yetki veren kanunlar arasında tarih sırasına göre ilk önce Posta, Telgraf ve Telefon kanunlarını gösterebiliriz. 26 Haziran 1923 tarih ve 376 sayılı (40) ve 2 mart 1950 tarih ve 5584 sayılı (41) Posta kanunlarının 9 uncu maddeleri Hükûmete, Milletlerarası Posta Birliği esaslarına göre yabancı memleketler ile sözleşmeler aktine yetki vermiştir. Hükûmet bu yetkiye dayanarak Büyük Millet Meclisinden onaylama müsaadesi almadan birçok uygulama andlaşması aktetmiştir. Örnek olarak Hükûmetin Amerika Birleşik Devletleri ile 1935 yılında Posta paketleri hakkında akdettiği andlaşma gösterilebilir. (42) 4 şubat 1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon kanunu (43) da Hükûmete benzer bir yetki vermiştir. Bu kanunun 6 ncı maddesi gereğince Hükûmet yabancı memleketler ile olan telgraf ve telefon münasebetlerini kurma ve düzenlemeye ve bu hususlarda çok veya iki taraflı uygulama andlaşmaları akdine ve bunlara uygun olarak yapılan muhabere ve konuşmaların ücretlerini tayin, değiştirme ve almaya yetkilidir. Hükûmet bu yetkisini kullanarak uygulama andlaşmaları yapmıştır. Örnek olarak Türkiye, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya tarafından Posta, Telgraf ve Telefon kurumları arasında posta ve telekomünikasyon alanlarında yapılacak işbirliği hakkındaki 9 nisan 1935 tarihli Belgrad anlaşmasının Bakanlar Kurulunun 3 aralık 1935 tarih ve 2/3661 sayılı kararı ile onaylaması gösterilebilir. (44)

Diğer bir yetki kanunu 22 temmuz 1931 tarih ve 1868 sayılı kanundur. (45) Bu kanunun 1 inci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu, herhangi bir yabancı devlet ile kesin ikamet sözleşmesi akit ve uygulanıncaya kadar o devlet ile iki yılı geçmemek üzere ve en zi-

(40) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 5, s. 430.

(41) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 31, s. 1668.

(42) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 16, s. 733.

(43) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 5, s. 599.

(44) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 17, s. 182.

(45) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 12, s. 988.

yade müsaadeye mazhar millet işlemleri esasına göre geçici ikâmet andlaşması akdine yetkilidir. Bu suretle akdedilen geçici andlaşmanın sona eriş tarihi Büyük Millet Meclisinin toplantı halinde olmadığı bir tarihe rastlarsa anlaşmanın süresi Meclisin toplanacağı tarihten 15 gün sonraya kadar uzanabilir. Sonradan çıkan 2435 sayılı kanun bu süreleri daha da uzatmıştır. Bu kanun Bakanlar Kuruluna geçici ikamet andlaşmalarını iki yıldan sonra bir yıl daha uzatma yetkisi vermiştir. (46)

15 temmuz 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu (47) da Hükûmete uygulama anlaşmaları aktine yetki vermiştir. Bu kanunun 10 uncu maddesine göre Hükûmet, yabancı devletler ile pasaport ibrazı ve vize alma mecburiyetinin kaldırılması veya vizelerin harçtan muaf tutulmaları da dahil olmak üzere pasaport ve vize işlerinde istisnai kolaylıklar gösterilmesine dair karşılıklı anlaşmalar yapabilir. Hükûmet bundan başka lüzum göreceği hallerde bazı devlet tebaaları için vize mecburiyetini tek taraflı olarak kaldırabilir. Bu maddenin verdiği yetkiye dayanılarak yabancı devletler ile birçok vize anlaşmaları yapılmıştır. Bir örnek olarak Japonya ile Tokyo'da 5 kasım 1957 teati edilen mektuplar ile akdedilen uygulama anlaşması gösterilebilir.

Bundan başka Hükûmet yaptığı milletlerarası anlaşmaların gereği olarak bu anlaşmaların onaylama kanunlarına veya ayrıca çıkarılan kanunların verdiği yetkiye dayanarak Büyük Millet Meclisinin onaylama müsaadesine lüzum kalmadan milletlerarası anlaşmalar yapıyordu.

Hatırlanacağı üzere İspanya içsavaşı sırasında Akdeniz'de görülen korsanlık hareketlerine karşı ortak tedbirler almak üzere Türkiye, İngiltere, Bulgaristan, Mısır, Fransa, Yunanistan, Romanya, Sovyetler Birliği ve Yugoslavya ile 14 eylül 1937 Nyon ve 17 eylül 1937 tarihli Cenevre anlaşmalarını imza etmiştir. Bu anlaşmalar 18 eylül 1937 tarih ve 3266 sayılı kanunla Büyük Millet Meclisinde onaylanmıştır. (48) Bu onaylama kanunundan sonra aynı gün kabul edilen 18 eylül 1937 tarih ve 3267 sayılı kanununun 1 inci maddesi ile «Nyon anlaşmasının maksadı ve onun yüklediği mükellefiyet hududu dahilinde kalmak şartıyla anlaşmalar akdi için Hükûmete selâhiyet verilmiştir.» (49)

(46) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 15, s.483.

(47) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 31, s. 2243.

(48) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 18, s. 1518.

(49) Düstur, Üçüncü Tertip, C. 18, s. 1522.

Şikago'da 7 aralık 1944 tarihinde imza edilen Sivil Havacılık ile ilgili anlaşma ve ekleri Büyük Millet Meclisince 5 haziran 1945 tarih ve 4749 sayılı kanunla onaylanırken Hükûmete bu onaylama kanunu ile yetki verilmiştir. Onaylama kanununun 2 nci maddesine göre «Yapılacak iki taraflı Anlaşma ve Sözleşmelerde Milletlerarası Hava Ulaştırma Sözleşmesinin 5 inci serbestisine ilişkin hükmün geçici süreler için kabulüne ve uygulanmasına Hükûmet yetkilidir.» (50)

Türkiye Kuzey Atlantik Andlaşmasına katıldıktan sonra bu andlaşmaya taraf olan diğer devletler ile arasındaki işbirliği ilişkilerini düzenleyen iki ve çok taraflı andlaşmalar akdetmiştir. (51) Bunlardan «Kuzey Atlantik Andlaşmasına Taraf Devletler arasında Kuvvetlerinin Statüsüne dair olan Sözleşme»yi, «Kuzey Atlantik Andlaşması gereğince Kurulmuş Olan Milletlerarası Askerî Karargâhların Statüsüne müteallik Protokolü» ve «Kuzey Atlantik Andlaşması Teşkilâtının, Millî Temsilcilerinin ve Milletlerarası Personelinin Statüleri hakkındaki Sözleşmeyi» onaylayan 20 mart 1954 tarih ve 6375 sayılı kanunun 2 nci maddesi Hükûmete uygulama anlaşmaları akti yetkisi vermiştir. (52) Bu maddeye göre onaylama kanununda sayılan sözleşmeler ve protokolde ilgili devletler arasında yapılacak iki taraflı anlaşmalar ile tesbit edileceği belirtilen konularda Bakanlar Kurulu, Kuzey Atlantik Andlaşmasına taraf devletler ile iki taraflı anlaşmalar yapmaya ve bunları uygulamaya yetkilidir. (53)

Nihayet Hükûmet kendisine yetki veren bir kanuna dayanmadan yürütme görevlerinin gereği olarak uygulama andlaşması akdetmiştir. Bu bakımdan «Türk-Yunan Umumi Nizamnamesi» örnek olarak verilebilir. Pythion civarında Türk-Yunan sınırı ile Svi-lingrad civarında Yunan-Bulgar sınırı arasındaki demiryolu hattı üzerinde ulaşım hakkında İstanbul'da 25 kasım 1937 tarihinde imza edilen anlaşma sadece Bakanlar Kurulunun 18 mart 1938 tarih ve 8327 sayılı kararı ile onaylanarak yürürlüğe konmuştur. (54)

(50) Düstür, Üçüncü Tertip, C. 26, s. 1094.

(51) 5886, 6041, 6471 ve 6847 sayılı kanunlara bakınız.

(52) Düstür, Üçüncü Tertip, C. 35, s. 1660.

(53) Mamafih Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri arasında bu konuda yapılan iki taraflı anlaşma Büyük Millet Meclisinin onaylamasına sunulmuştur : Düstür, Üçüncü Tertip, C. 35, s. 1980.

(54) Düstür, Üçüncü Tertip, C. 19, s. 583. Bu anlaşma Lozan barış andlaşmasının 107 nci maddesinin uygulanması ile ilgilidir. Ancak bu maddede tarafların uygulama için aralarında anlaşma aktecekleri öngö-

1924 Anayasası devrinde yukarıda ana hatları gösterilen uygulama 26 ncı maddeyi milletlerarası andlaşmaların akdi bakımından genel olarak andlaşmaların müzakere ve imzasının yürütme organı tarafından, onaylamalarının da yasama organı tarafından yapılacağı anlayışına getirmiştir. Bu suretle Türk sistemi milletlerarası andlaşmaların akdinde yürütme organı ile yasama organı arasında işbölümüne dayandırılmıştır. Ayrıca bu devrede duyulan ihtiyaç karşısında yürütme organı imzası ile yürürlüğe giren siyasi andlaşmalar yapmış ve bunları sonradan Büyük Millet Meclisinin onaylamasına sunmuştur. Ticaret ve ekonomik işbirliği konularında süratle andlaşmalar yapmak gerekmiştir. Bunun için de yürütme organına sonradan yasama organının onaylanmasına sunulmak üzere milletlerarası andlaşmalar akdine özel kanunlarla yetki verilmiştir. Yeni işbirliği alanları çıktıkça bu özel kanunların verdiği yetkiler konu bakımından genişletilmiştir. Gene askerî teknolojinin gelişmesi sonucu olarak barış zamanında diğer devletlerle işbirliği yapmak gerekmiştir. Bu işbirliğinin bir sonucu olarak da evvelce kabul edilen ana andlaşmanın çerçevesi içinde gizli askerî uygulama andlaşmaları yapmak gerekmiştir. Bu sebeble yürütme, organı Kuzey Atlantik Andlaşması içinde girişilen işbirliğinin gereği olarak Büyük Millet Meclisinden onaylama müsaadesi alınmadan yayınlanmayan askerî andlaşmalar yapmıştır. Bu gelişmenin yanında Türkiye'de yürütme organı özel kanunlara dayanarak belli konularda Büyük Millet Meclisince onaylanmasına lüzûm kalmadan uygulama andlaşmaları yapmıştır.

1924 Anayasası devresinde milletlerarası andlaşmaların akdi bakımından yapılan uygulamanın bu Anayasaya uyup uymadığı doktrin alanında tartışılabilir. Bilindiği üzere genel olarak Anayasa hükümlerini tamamlayan anayasa teamülleri her memlekette yerleşebilir. Yukarıda özetlenen uygulama sonunda ortaya çıkan gelişme veya teamüller bu nitelikte mi idi? Bu konu da tartışılabilir. Çünkü 1924 Anayasası 103 üncü maddesinde Anayasanın hiçbir maddesi hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tadil olunamaz hükmünü koymuştu. Bu hükmün karşısında anayasa teamüllerine yer kalmıyacağı düşünülebilir. Ancak yukarıda metni verilen 26 ncı madde birçok bakımlardan eksik ve yetersizdi. Bu maddenin hük-

rülmemiştir. Bu sebeble bu anlaşmanın 107 nci maddenin verdiği yetkiye dayanılarak akte edildiği söylenemez. Evvelce belirtildiği üzere icra veya uygulama andlaşması sadece milletlerarası bir andlaşma ile ilgili değil, onun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan andlaşmadır.

mü ile ortaya çıkan yeni ihtiyaçları Anayasa aykırılıkları iddialarına yol açmadan karşılamak kolay değildir. (55) On yıl evvel yazdığımız yazıda Anayasanın milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili 26 ncı maddesinin değiştirilmesi üzerinde durmuştuk. (56) Bu husus Türkiye'de 27 mayıs 1960 da meydana gelen yönetim değişikliğinden sonra gerçekleşmiştir.

II

1961 Anayasası devrinde milletlerarası andlaşmaların akti Hazırlık Çalışmaları

Milli Birlik Komitesi 27 mayıs 1960 tarihinde Türkiye'de yönetimi ele aldığı zaman açıkladığı ilk kararlardan birisi yeni bir Anayasanın yapılışı ile ilgili idi. Komite başkanınının 13 sayılı tebliğinde şöyle bir cümle yer almıştı: «... Yeni Anayasanın hazırlanması vazifesi Sayın Rektör Sıddık Sami Onar'ın başkanlığındaki profesörlerden mürekkep yüksek bir ilim ve hukuk heyetine tevdi edilmiştir...» (57) Bu tebliğden sonra İstanbulda Üniversite öğretim üyelerinden kurulu bir anayasa komisyonu kurulmuştur.

Bu komisyon çalışmalarını bitirene kadar 12 haziran 1960 tarihinde çıkarılan 1 sayılı kanunla 1924 Anayasasının bazı maddeleri değiştirilmiş, fakat milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili 26 ncı madde değiştirilmemiştir. (58) Nedeni, kanunu çıkaran Milli Birlik Komitesinin kendisini geçici bir yönetim saymasıdır. Gerçekten kanunun 1 inci maddesinde: «Milli Birlik Komitesi, Ye-

(55) Milletlerarası andlaşmaların akti konusuna en fazla eğilen Profesör Dr. E. F. Çelik 1924 Anayasası devresi için şu sonuca varıyor: «1945 den önce ve sonra, andlaşma yapma yetkisi konusunda Anayasanın temel sisteminden sapılmasını, uygulanmakta olan siyasal (tek partili) rejimin gerekleriyle açıklamak ve uygun bulmak zordur. Milletlerarası ilişkilerin çağımızdaki gelişmesinin yürütme organına bazı andlaşmaları doğrudan doğruya yapabilme olanağının verilmesini gerektirdiği savunulabilir ve bu takdirde, yetki kanunları ile bu yolda bir geleneğin yerleştiği düşüncesine varılabildi. Ancak böyle bir düşünce yürütmeyi bu yetkinin çok sınırlı ve istinai hallerde verilmiş olması şartıyla geçerli sayılabildi. Ya da Anayasada bu gelişmenin zorunlu kıldığı değişikliğin yapılması yolu tutulabilirdi. Böyle olmadığına göre, varacağımız sonuç şudur ki, uygulama 1924 Anayasasının temel prensibine uygun yürütülmemiştir», a.g.e., s. 160.

(56) A. S. Bilge, a.g.m., s. 147.

(57) Düstur, Dördüncü Tertip, C. I, s. 6.

(58) Bu kanunun 24 ncü maddesine bakınız: Düstur, Dördüncü Tertip, C. I, s. 40.

ni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usullere uygun olarak kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar Türk Milleti adına kullanılır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Teşkilâtı Esasiye Kanununa göre sahip olduğu bütün hak ve yetkiler, bu süre içinde, Milli Birlik Komitesine aittir» denmekteydi. (59)

İstanbul'da İstanbul ve Ankara öğretim üyelerinden kurulu 10 kişilik Anayasa komisyonu 200 maddelik bir Anayasa ön tasarısı hazırlıyarak bunu 15 ekim 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesine sunmuştur. Ön tasarı madde sayısından da anlaşılacağı üzere teferruatlı bir metin idi. Metne üyelere birçoğu muhalif kalmışlar ve muhalefet şerhlerini ayrı raporlar halinde tesbit etmişlerdi. Ayrıca hazırlanan metnin gerekçesi de yayınlanmamıştı.

Ön tasarının milletlerarası andlaşmalar ile ilgili ana hükmü 63 üncü maddede yer almıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerini sayan bu maddede milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili olarak: «Yabancı devletlerle ve milletlerarası teşekküllerle Hükûmetçe yapılan Andlaşma, sözleşme ve her türlü anlaşmaları onaylama, bunların sürelerinin uzatılması veya bozulması için Hükûmete izin verme ...yetkileri Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Anayasa aykırılığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından ileri sürülen bir Andlaşma, Sözleşme veya herhangi bir milletlerarası Anlaşma, bu iddia Anayasa Mahkemesinin bir kararı ile reddedilmedikçe onaylamaz» (60) denmiştir. Ayrıca Öntasarının 64 üncü maddesinde «Türkiye Büyük Millet Meclisi... milletlerarası andlaşma, sözleşme ve her türlü Anlaşmalar hakkında yorumlama kararları veremez» (61) Yasama Meclislerinin bir arada toplanacağı halleri sayan 88 nci maddede «...Milletlerarası andlaşma, sözleşme ve her türlü anlaşmaları onaylamak...» hali (62) ve Cumhur başkanının yetkilerine dair 95 inci maddede «...Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları ve milletlerarası andlaşma, sözleşme ve diğer andlaşmaları ilân etmek...» (63) ile ilgili hükümler vardı.

(59) Düstur, Dördüncü Tertip, C. I, s. 37.

(60) Kâzım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara 1966, C. I, s. 41.

(61) Aynı eser, s. 41.

(62) Aynı eser, s. 50.

(63) Aynı eser, s. 52.

Öntasarı genellikle komisyon üyelerinin görüş birliğini yansıtmamıştır. Komisyon üyeleri öntasarının birçok hükümlerine muhalif kalmışlardır. Bu muhalif görüşlerden milletlerarası anlaşmaların akti bakımından öntasarının 63 üncü maddesi hakkında Profesör Lütfi Duran şu düşünceleri belirtmiştir: «...yasama organının, kanun isdarından gayri görev ve yetkilerini gösteren bu maddenin (63 üncü) 1 inci fıkrası, dış münasebetlerde inisiyatifin ve asıl selâhiyetin Türkiye Büyük Millet Meclisinde mi, yoksa hükûmette mi olduğunu açık ve kesin suretle belirtmemektedir. Meselâ, muahedelerin akdi, harp ilânı ve sulh akti gibi mevzularda esas yetkili organ hangisidir?»

Gerçi mevzubahis fıkrada, beynelmilel anlaşmaların onaylanmasından sürelerinin uzatılması veya bunların bozulması için Hükûmete izin verilmesinden bahsedildiğine göre, bu hükümden dış münasebetlerin Hükûmetin sahası içinde mütalâa ve telâkki edildiği istidlâl ve istihrac olunabilir. Fakat, 1924 Teşkilâtı Esasiye kanununun 26 ncı maddesi, «muahede ve sulh akti, harp» yetkilerini doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine verdiği halde; evvelki tatbikatta da yasama organı anlaşmaları «tasdik» «procédure» ne tabi tutuyordu. İşte hukukî mahiyetleri farklı olan bu «tasdik» iradesi ile öntasarının «onaylama» muamelesini birbirinden kolayca ve kesin surette ayırd edebilmek ve eski telâkkiye nihayet vermek için, bu noktaların sarahaten tanzimi lâzımdır... Devletin dış münasebetleri hükümet bahsinde mufassal ve açık hükümlerle düzenlenmeli; Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu mevzudaki yetkileri de kendi faslında, şüphe ve tereddüde yer vermeyecek şekilde tesbit edilmelidir. Zamanımızda dış münasebetlerin arzettiği muhteva ve şekiller, harp ve sulhun aldığı mahiyet ve tarz, öntasarının 63 üncü ve 88 inci maddelerindeki müphem ve muhtasar hükümlerle halledilebilecek mahiyette değildir. Bu itibarla, mevzuun yeniden ele alınması ve esaslı hükümlere bağlanması zaruridir.» (64) Üyelerden Profesör Bahri Savcı Öntasarının aynı maddesine iki fıkranın ilâve edilmesini istemiştir: «Süresi bir yılı aşmayan ticaret ve iktisadî işbirliği anlaşmaları ve modüs vivendiler derhal yayımlanmak şartıyla, Büyük Millet Meclisince onaylanmadan önce yürürlüğe konabilirse de, bunların onaylanması imzaları tarihinden itibaren üç aydan fazla geriye atılamaz.

Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini açıkca tehlikeye sokan yakın bir dış tehdidin belirmesi veya saldırı karşısında hükûmetin,

(64) Kâzım Öztürk, a.g.e., s. 125 - 126.

Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini sağlamak amacı ile akdedeceği andlaşma, sözleşme ve her türlü milletlerarası anlaşmalar, imza tarihinden itibaren yürürlüğe konulmakla beraber Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanması 24 saatten fazla geciktirilemez. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatil halinde ise, toplanması, sıkı yönetim halinde toplantı hükmüne göre olur.» (65) Ayrıca Profesör Ragıp Sarıca ve Hıfzı Veldet Velidedeoğlu bazı şekil değişiklikleri teklif etmişlerdir. (66) Öntasarı hazırlıklarına katılan komisyon üyelerinin, yukarıda verilen parçalardan çıkan fikirleri öntasarının milletlerarası andlaşmaların akti bakımından açık ve yeterli bir düzenlemeye gidemediği ve bazı ihtiyaçları gözönüne almadığıdır.

Gerçekten Öntasarı 1924 Anayasası devresinin uygulamasını ve bu uygulamayı yönelten ihtiyaçları ve zorunlulukları öngörmemiş, aksine 1924 Anayasasının zorlandığı, hatta ihlâl edildiği söylenen hükümlerini daha da uygulanamaz bir hale getirmiştir.

Öntasarının 63 üncü maddesinin yegane çözümlediği konu milletlerarası andlaşmaların müzakere ve imza işlemlerinin yürütme, onaylamanın yasama organı tarafından yapılacağıdır. Buna karşılık metinde bütün milletlerarası andlaşmaları sayarak 1924 Anayasasının 26 ncı maddesinin genişletilmeye açık metnini daraltmış, andlaşmaların uzatılması ve bozulması hakkında yararı şüpheli hükümler koymuştur. Bundan başka zamanımızda en fazla yapılan milletlerarası andlaşma şekli olan uygulama anlaşmalarına 63 üncü maddede yer vermemiştir. Ayrıca Anayasaya aykırı andlaşma yapılmasını önleyici bir usül düşünülmüştür. Anayasaya

-
- (65) Bu ilâve edilecek fıkra için Profesör Bahri Savcı şu gerekçeleri ileri sürmektedir : «Birinci fıkra için milletlerarası tatbikat ile 6653 ve 7280 sayılı kanunlarla ortaya çıkan tatbikat, bazı anlaşmaların, düzenledikleri münasebetlerin mahiyeti icabı, en kısa zamanda yürürlüğe girmesini sağlama yolundadır. Bunlar, ticaret ve işbirliği anlaşmaları ve modüs vivendilerdir. Fakat hükûmetin, bu hususta bir suiistimale gitmemesi için, fıkroda, bu gibi anlaşmaların hem konularını, hem sürelerini gösterme yoluna gidilmiş, hem de derhal yayınlanma şartı ile onaylanma müddeti zikredilmiştir. İkinci fıkra : Milletlerarası politikanın süratle değişen şartları, güvenlik ile ilgili bazı anlaşmaların süratle yapılması ve yürürlüğe girmesini empoze etmektedir. Anayasa bu hali görmemezlik edemez. Zaten o, görmemezlik etse de, milli ve milletlerarası tatbikat göstermiştir ki, hükûmetler, bu çeşit anlaşmaları hemen yürürlüğe koymaktadır... O halde, bu Anayasa tasarısının bu zarureti görmesi ve onu kanalize etmesi gerekir...» Kâzım Öztürk, a.g.e., s. 175 - 176.
- (66) Kâzım Öztürk, a.g.e., s. 151 ve 243.

aykırı andlaşma yapılmaması saygı gösterilmesi gereken bir hukuk ilkesidir. Ancak çeşitli alanlarda girişilen işbirliği ve bazen milli yetkileri sınırlayıcı bir örgütlenmeye ve bütünleşmeye gidildiği bir devrede Anayasaların değiştirilmesi güçlükleri de hatırladığı zaman yukarı da söylenen usulun öngörülmesi milletlerarası hayatın gerçeklerini, bir komisyon üyesinin belirttiği gibi gözönüne almamak idi.

Üniversite öğretim üyelerinden kurulu Anayasa Komisyonunun kaleme aldığı öntasarı hakkında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünün teşebbüsü ile bu Enstitü tarafından bir «Gerekçeli Anayasa Tasarısı» hazırlanmış ve ayrıca seçim sistemi hakkındaki görüş tesbit edilmiştir. İdarî İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan Anayasa tasarısının 77 nci maddesi milletlerarası andlaşmaların akdi konusunu düzenlemekte idi. (67) Bu maddeye göre :

«Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan Milletlerarası andlaşmaların tasdiki veya tekemmül etmesi yahut milletlerarası andlaşmalara katılma parlâmentonun bir kanunla tasvibine bağlıdır. Bu kanunla birlikte andlaşmanın metni de yayımlanır.

Meclislerden birinin tam üye sayısının beşte biri tarafından anayasaya aykırı olduğu iddia olunan bir andlaşmanın

(67) Tasarının 77 nci maddesi aynı Fakültenin Dış Münasebetler Enstitüsünün hazırladığı teklifden mülhemdir. Dış Münasebetler Enstitüsünün hazırladığı madde taslağı şöyle idi :

«Yabancı devletler ve milletlerarası teşekküllerle hükûmetçe yapılan andlaşma, sözleşme ve her türlü anlaşmaları onaylama, bunların bozulması için hükûmete izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir.

Bir kanunun veya bir andlaşma, sözleşme veya herhangi bir milletlerarası anlaşmanın açıkca verdiği yetkiye dayanarak imzalanan milletlerarası anlaşmalar onaylanmaya tabî değildir. Ancak bunlar yayımlanmadan yürürlüğe konamaz.

Onaylamaya tabî andlaşma, sözleşme ve her türlü milletlerarası andlaşmalardan süresi bir yılı aşmayan ticaret ve ekonomik işbirliği anlaşmaları ile modüs vivendiler imzası günü yürürlüğe konabilir. Ancak bunlar derhal yayımlanır ve mümkün olan süratle ve en geç üç ay içinde Büyük Millet Meclisinin onaylamasına sunulur.

Anayasaya aykırılığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından ileri sürülen bir andlaşma, sözleşme veya herhangi bir milletlerarası anlaşma, bu iddia Anayasa Mahkemesinin bir kararı ile reddedilmedikçe onaylanamaz.»

tasvibi Anayasa Mahkemesinin aykırılık iddiasını varit görmeyen kararına bağlıdır.

Parlâmentonun tasvibine tabi olan andlaşmalardan süresi bir yılı aşmayan ticaret ve milletlerarası işbirliği anlaşmalarını ve modüs vivendileri, hükûmet, bunların tasviblerinden önce, derhal yayınlanmak ve en geç üç ay içinde Parlâmentonun tasvibine sunulmak şartıyla, yürürlüğe koyabilir.

Bir kanunun veya milletlerarası bir andlaşmanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak imzalanan teknik veya idarî konulara ilişkin milletlerarası andlaşmalar Parlâmentonun tasvibine tabi değildir. Ancak bunlardan hususî şahısları ilgilendirenler yayınlanmadan yürürlüğe konamaz.» (68)

Yukarıda hükümleri özetlenen Öntasarı sonradan kurulan Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunda çalışma metni ve Siyasal Bilgiler Fakültesinin hazırladığı taslak da yardımcı çalışma metni olarak kullanılmıştır. (69)

1961 Anayasası

İstanbul'da öğretim üyelerinden kurulu Anayasa Komisyonunun hazırladığı Öntasarı başkanı tarafından Milli Birlik Komitesine sunulduktan sonra 13 aralık 1960 tarih ve 157 sayılı kanunla bir «Kurucu Meclis» teşkil edilmiştir. Kurucu Meclisin amacı bu kanunun 2 nci maddesinde şöyle belirtilmiştir :

«Kurucu Meclis, Demokrasi ve Hukuk Devleti esaslarını gerçekleştirip teminat altına alacak olan yeni Anayasa ile yeni Seçim Kanununu en kısa zamanda tamamlayarak en geç 29 ekim 1961 tarihinde iktidarı yeni seçilecek Türkiye Büyük Millet Meclisine devredinceye kadar yasama yetkisi ile yürütme organını denetleme yetkisini bu kanundaki esaslara göre kullanır.

Kurucu Meclisin kabul edeceği Anayasa, ancak halkoyu ile tasvib edildikten sonra kesinleşir.» (70)

Maddeden görüleceği üzere Kurucu Meclisin ana görevi Anayasayı ve Seçim Kanununu hazırlamaktır. Fakat hazırlık devresin-

(68) Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi hakkında görüşü, Ankara 1960, s. 37.

(69) Kâzım Öztürk, a.g.e., s. XIX.

(70) Düstur, Dördüncü Tertip, C. I, s. 742.

de Kurucu Meclis, Millet Meclisi görevini de yerine getireceğinden kanunun 18 inci maddesinde: «...yabancı devletler ve milletlerarası teşekküllerle yapılan andlaşmalarla sözleşme ve her türlü anlaşmaları onaylama yetkileri Kurucu Meclise aittir.» hükmü öngörülmüştü. Bu devrede 18 inci maddenin metni 1924 Anayasasının metninden farklı olmasına rağmen uygulama eskiden olduğu gibi aynen devam etmiştir.

Kurucu Meclis toplanıp çalışmaya başladıktan sonra 9 ocak 1961 birleşiminde bir Anayasa Komisyonu kurulmuştur. Anayasa Komisyonu da Alt Komisyonlara ayrılmıştır. Milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili hükümleri yasama ve yürütme organları ile bunlar arasındaki ilgiler Alt Komisyonu hazırlamıştır. Alt Komisyon yasama meclisinin yetkileri için 1924 Anayasasının 26 ncı maddesini bir istisna ile benimsemekle beraber maddedeki milletlerarası andlaşma akti ile ilgili hükmünü ayrı bir maddede toplamıştır ve bu bakımdan esaslı değişiklikler yapılmıştır. Alt Komisyonun hazırladığı metin şekil değişiklikleri dışında yukarıda metni verilen Siyasal Bilgiler Fakültesi tasarısıyla aynıdır. 3 numaralı bu maddenin metni şudur :

«Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan milletlerarası andlaşmanın onanması yahut milletlerarası andlaşmalara katılma Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir kanunla tasvibine bağlıdır.

Meclislerden birinin tam üye sayısının beşte biri tarafından Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülen bir andlaşmanın onanmasının veya böyle bir anlaşmaya katılmanın tasvibi, Anayasa Mahkemesinin aykırılık iddiasını reddeden kararına bağlıdır.

Bir kanunun veya milletlerarası bir andlaşmanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak imzalanan teknik veya idarî anlaşmalar Türkiye Büyük Millet Meclisinin tasvibine bağlı değildir. Ancak bunlardan özel kişileri ilgilendirenler yayınlanmadan yürürlüğe konulamazlar.

Süresi bir yılı aşmayan ticaret ve iktisadî işbirliği anlaşmaları ve Modus Vivendiler imzalanmaları ve yayınlamaları ile yürürlüğe konabilir. Bunlar imzadan sonra en geç iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur». (71)

(71) Kâzım Öztürk, a.g.e., s. 496 - 497.

Tasarı maddesinin gerekçesinde başlıca değişiklikler belirtilmiştir. İlk değişiklik Meclisin andlaşmaları onaylama yerine onaylamaya müsaade anlamında tasvip edeceğidir. Yukarıda belirtildiği üzere 1924 Anayasasının sistemi andlaşmaların melleterarası ve millî hukuklarda yürürlükleri arasında farklar yaratıyordu. İkinci değişiklik andlaşmaların Anayasaya aykırı olmasını önleyici bir usulün öngörülmesidir. Bu usül de evvelce 1924 Anayasası devresinde yapılan andlaşmaların Anayasa'ya aykırı olduğu hakkında ileri sürülen iddiaların yarattığı etkileri silmek için kabul edilmiştir. Üçüncü değişiklik uygulama anlaşmaları kavramının Anayasaya konmasıdır. Teferruat dışında bu değişiklik büyük bir ihtiyaca cevap verecekti. Diğer bir değişiklik de özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak yapılan ticaret ve ekonomik işbirliği anlaşmalarının mesnedini Anayasada öngörmek idi.

Alt Komisyonun hazırladığı bu taslak Anayasa Komisyonununun 9 mart 1961 tarih ve 27' sayılı genel raporunda değiştirilmiştir. 63 üncü madde olan 5 fıkralı madde şu şekli almıştır :

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

Milletlerarası bir anlaşmanın Anayasaya aykırı olduğu Meclislerden birinin üye tam sayısının beşte biri tarafından ileri sürülürse, bu iddia Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmedikçe, Türkiye Büyük Millet Meclisi bu anlaşmanın onaylanmasını veya buna katılmayı uygun bulamaz.

İktisadî ticarî ve teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmalar, Devlet maliyesine yüküm yüklememek, kişi hallerine ve türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Bunlar, yayınlanmalarından başlayarak iki ay içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir anlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama anlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan idarî ve teknik anlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur. Ancak bunlardan özel kişilerin haklarını ilgilendirenler, yayınlanmadan yürürlüğe konamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren hertürlü anlaşmaların yapılmasında, 1 inci fıkra hükümleri uygulanır.» (72)

Maddenin gerekçesi, incelemede yer olsa idi aynen alınacaktı. Çünkü madde değiştiği halde gerekçe değişmediği için haklı olarak yanlış anlamalara yol açmıştır. Bu imkânsızlıkla, konunun önemini gerekçeyi maddenin fıkralara karşılık olan paragraflar şeklinde özetlemekle bağdaştırmaya çalışacağız. Bu suretle sistemli bir şekilde yazılmayan gerekçeyi daha anlaşılır şekle sokacağız.

Madde metninin 1 inci fıkrası ile ilgili olarak gerekçeye 1924 Anayasasının ilkesine uyulmakla beraber bazı istisnalar kabul edildiği açıklanmaktadır. 1924 Anayasasının 26 ncı maddesinin uygulamada aldığı anlam teyit edilerek andlaşmaların yürütme organı tarafından yapılarak, ilke olarak onaylanmasının Meclisin iznine bağlı olduğu belirtilmektedir. Andlaşma deyimi de metinde genel anlamında kullanılmıştır.

2 nci fıkra Meclisde bir andlaşmanın Anayasaya aykırılığı sonradan iddia edilip tereddütler yaratılmasın diye konmuştur. Böyle bir aykırılığın onaylama izni verilmeden ileri sürülmesi lâzımdır.

Metnin 3 üncü fıkrasında 1 inci istisnalar sayılmaktadır. Bunlar gerekçeye göre yasama organının çok kere onaylama kanununu çıkarmaya vakit bulabilmesinden önce derhal tatbikine başlanması ve hatta tatbikatının tamamlanması gereken anlaşmalardır. «Bunlar, meselâ, hibe mahiyetinde yardım alınmasına dair anlaşmalar, teknik yardıma dair bazı anlaşmalar, dış tediyelelerin şekil, şart ve sürelerini düzenleyen anlaşmalar, kara ve deniz yolları ile ilgili bazı teknik anlaşmalardır.» Bu anlaşmaların süresi ve hangi şartlar ile yürürlüğe gireceği fıkra metninde belirtilmiştir.

4 üncü fıkra uygulama anlaşmalarının iki çeşidini öngörmektedir. Birincisi «Hükûmetin evvelce teşriî organca tasvibedilmiş olan anlaşmaların verdiği yetkiye dayanarak, bu anlaşmaların tatbik edilebilmesini sağlamak için tatbikat anlaşmaları yapıp teşriî organdan geçirmeden yürürlüğe koyabildiği andlaşmalardır. «Bu yetkiyi, Hükûmetin tüzük ve yönetmelikler çıkarma yetkisine benzetmek kabildir. Bu anlaşmaların yayınlanması mecburî değildir. Bu suretle, bir millet olarak bekamızı ve bağlı olduğumuz batı medeniyeti ideallerini, hürriyet ve demokrasi ilkelerini korumak

(72) Temsilciler Meclisi, S. Sayısı 35, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarı ve Anayasa raporu (5/7), s. 65 - 66.

için kendi serbest arzu ve rızamızla girdiğimiz ve içinde çok önemli ve şerefli bir rol oynadığımız hür dünya savunma sisteminin, behemal tam bir titizlik içinde kalması gereken bazı tertiplerinin gereği gibi yürütülmesi kabil olacaktır.» İkinci çeşit uygulama anlaşması bir kanunun evvelden verdiği yetkiye dayanılarak bu kanunun uygulanması için yapılan idarî veya teknik anlaşmalardır.

5 inci fıkra türk kanunlarının ancak yasama organınca yapılabilmesi ilkesinin bir sonucu olarak bu kanunlara değişiklik getiren anlaşmaların istisnalar dışında kaldığını ve ancak yasama organının onaylamaya izin vermesi ile yapılabileceğini açıklıyor.

Yukarıda metni verilen tasarının Temsilciler Meclisinde görüşmelerinde «anlaşma» deyimini yerine «andlaşma» deyiminin kullanılması kabul edilmiş, fakat birinci istisnanın şumulünün genişletilmesi ve milletlerarası hukukun türk hukukuna üstünlüğü ile ilgili olarak yapılan teklifler reddedilmiştir.

Tasarı Milli Birlik Komitesi önüne gelince Dışişleri Bakanlığı, Temsilciler Meclisinde kabul edilen ve madde sayısı 65 olan metne itiraz etmiştir. İtirazlar başlıca şu noktalarda toplanıyordu:

a) 65 inci maddenin 1 inci fıkrasında «katılma» deyiminin kullanılması fuzulidir. Yanlış anlamaya yol açabilir;

b) 65 inci maddenin 2 nci fıkrası Türkiye'nin bütünleşme devrinde devletlerüstü yetkileri olan milletlerarası kurullara girmesine engel olabilir;

c) 65 inci maddenin 3 üncü fıkrasındaki «Devlet maliyesine yüküm yüklememek» koşulu uygulamada güçlükler yaratabilir; ayrıca bir yıl yerine iki yıl süreli denmelidir;

d) 65 inci maddenin 4 üncü fıkrasında uygulama anlaşmalarını idarî ve teknik konulara inhisar ettirmek ve bunları bir çeşit tüzük veya yönetmelik saymak ihtiyaçları karşılamıyabilir.

Dışişleri Bakanlığı Millî Birlik Komitesine itirazını yaparken uygulamada karşılaşılan tipik bir güçlük ortaya çıktı. Türkiye'nin tarım ürünleri yetersiz olduğundan devletlerarası bir anlaşma ile denizde seyreden bir geminin buğday hamulesini alıp Türkiye'ye sevketmek gerekti. Bu anlaşma 65 inci maddenin 3 üncü fıkrasındaki «Devlet maliyesine yüküm yüklememek» koşuluna aykırı idi. Fakat Türkiye'yi buğdaysız bırakmak mümkün değildi. Zamanında tedbir alınması istenebilirdi. Fakat malî imkânları sınırlı, eko-

nomisi tarıma dayanan, tarım ürünlerinin de hava şartlarına bağlı olduğu bir memlekette bir yıl evvelinden tedbir almak güç idi. Bu olay üzerine Millî Birlik Komitesi Anayasa Komisyonunun bazı üyeleri ile Dışişleri temsilcisinin birlikte bir metin yapmasını istedi. (73) 15 Mayıs 1961 günü hazırlanan bu metin bugünkü Anayasanın 65 inci maddesini teşkil etti. Metin sonradan aynen Millî Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi tarafından kabul edildi.

Kabul edilen metin şuydu :

«Madde 65 — Türkiye Cumhuriyeti adına devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yükleme gerektirmemek, kişi hallerine ve türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde, bu andlaşmalar, yayınlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan iktisadî, ticarî özel kişilerin haklarına ilgilendiren andlaşmalar, yayınlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yaptırılmasında I inci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.» (74)

(73) Millî Birlik Komitesinde Anayasa tasarısı görüşülürken yapıldığı söylenen çalışma budur : Kâzım Öztürk, a.g.e., C. II, s. 2309.

(74) 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 sayılı kanunla kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 65 nci maddesi : Düstur, Dördüncü Tertip, C. I, s. 29-30. Madde değiştiği için ilk taslaklardan bu maddeye tekabül eden 63 ncü maddenin gerekçesine değişiklikleri gözönüne almadan bağlanmak hatalı olacaktır.

Madde metninden görüleceği üzere eski maddenin I inci fıkrasından katılma deyimini çıkarılmıştır. Bu suretle «onaylama» deyimini andlaşmaların kesin olarak bağlayıcı hale gelmesi için katılma dahil bütün işlemleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Eski maddenin ikinci fıkrası, yapılacak andlaşmaların ayrıca Anayasa Mahkemesinin kontrolüne tabi olarak bir süre hükmünü icra edememesinden doğabilecek istikrarsızlığı ortadan kaldırmak amacıyla maddeden çıktı. Hatta yeni maddenin son fıkrasında andlaşmalar aleyhine Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtildi.

Eski maddenin üçüncü fıkrası devlet maliyesine yüküm yüklememek şartı Dışişlerinin isteğine rağmen çıkarılmadı. Fakat dördüncü fıkra çok genişletilerek üçüncü fıkra haline getirildi.

Eski metnin dördüncü fıkrası üçüncü fıkranın sınırlayıcı hükümlerini genişletici bir şekilde iktisadî ve ticarî konulara da teşmil edildi.

Eski metnin beşinci fıkrası aynen yeni metnin dördüncü fıkrası yapıldı.

Eski metne ilâveten yeni metne yeni beşinci fıkra eklendi. Bu fıkranın amacı millî kanunlarla milletlerarası andlaşmalar arasında bir üstünlük kurmadan andlaşmaların da millî kanunlar gibi uygulanacağı öngörüldü. (75)

Bu değişikliklerden sonra metin son şekli ile ele alındığı zaman şu özelliklerini belirtmek gerekir :

65 inci maddenin birinci fıkrası milletlerarası andlaşmaların ilke olarak Büyük Millet Meclisinin onaylamaya müsaade etmesinden sonra kesinleşeceğini belirtmektedir. Metinde geçen andlaşma ve onaylama deyimleri en geniş anlamında kullanılmıştır. İlkenin uygulanması iki ve üçüncü fıkralarda sayılan istisnalar ile sınırlandırılmıştır.

65 inci maddenin ikinci fıkrasındaki hükmün üçüncü fıkranın genişlemesinden sonra uygulama alanı kalmamıştır. Anayasanın kabulünden beri bir defa hata yapılarak uygulanmış ve fakat son-

(75) Kâzım Öztürk, a.g.e., C. II, s. 2311-2312.

radan işlem düzeltilmiştir. (76) Bu anlaşmanın Cumhuriyet Senatosuna sunulması dolayısıyla Senatonun ne işlem yapacağı da tartışma konusu olmuştur. Kanaatımıza göre Anayasanın 65 inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulan andlaşmalar hakkında bu andlaşmaların değiştirilmesi, geçerliği veya yürürlüğü hakkında andlaşma ile ilgili bir görüşme yapılmaması gerekir. Çünkü bu andlaşmalar aynı fıkra hükmü gereğince yürürlüğe girmiştir. Ancak bilgiye sunulma dolayısıyla Büyük Millet Meclisi üyeleri bilgilerine ulaşan andlaşmalar ile ilgili düşünce ve sorularını diğer yürütme görevleri ile ilgili konularda olduğu gibi ifade edebilirler. Fakat bu şekilde açılacak görüşmelerde teknik anlamda andlaşmanın kendisi değil andlaşma konusu görüşülür. (77)

Haklı olarak bu fıkranın maddede niye muhafaza edildiği sorulabilir. Anayasa Komisyonu üyeleri tarafından verilen cevap, metnin Temsilciler Meclisinde kolaylıkla kabulü için çok değiştirildiği görüntüsünü vermemesinin faydalı olacağıdır.

65 inci maddenin üçüncü fıkrası genel ilkedden istisna edilen iki çeşit andlaşmayı öngörmektedir. Gerçekte bu istisnalar, Büyük Millet Meclisinin ilgili andlaşma veya kanun kabul edilirken peşinen verdiği onaylama müsaadesidir. Birinci çeşit andlaşmalar bir andlaşmanın verdiği yetkiye dayanarak yapılan uygulama andlaşmalarıdır. Bu andlaşmaların konuları sınırlanmamıştır. Ana andlaşma ile ilgili her konuda olabilir. Ancak uygulama andlaşması sadece ana andlaşma ile ilgili andlaşma değildir. Uygulama andlaşmaları ana andlaşmanın metninde veya onaylamayı uygun bulma kanununun öngörülmüş yetkiye dayanılarak yapılan andlaşmalarıdır. İkinci çeşit andlaşma 1924 Anayasası devrinde olduğu gibi kanunların iktisadî, teknik veya idarî konularda peşinen verdiği yet-

(76) Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükûmeti arasında Atom Enerjisinin Sivil Sahada Kullanılması hususunda İşbirliğine dair Anlaşmanın değiştirilmesi hakkında Anlaşma : Resmî Gazete, 16 Şubat 1966, sayı 12228.

(77) Profesör Dr. Edip Çelik de bu görüşe katılıyor gözükmektedir : Kanaatimizce, 65 nci maddenin ikinci fıkrasına uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan ve yayınlanarak yürürlüğe konulan bir andlaşmanın milletlerarası alanda Devleti bağliayacağı kesindir. Bu andlaşma sonradan Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulduğunda, yasama organın bu andlaşmanın yapılmış olmasını uygun bulmaması sonucu değiştirmez, fakat bu takdirde bir siyasî sorumluluk meselesini ortaya çıkarabilir...» a.g.e., s. 164-165.

kiye dayanılarak yapılan andlaşmalardır. Askerî veya endüstriyel gizli andlaşmalar bu fıkrada öngörülmüştür. Bu gizli andlaşmalar «teknik» deyimini ile tanımlanmışlardır. Fıkranın son cümlesinde yayınlanacak andlaşmalar arasında teknik andlaşmalar sayılmadığından bunların yayınlanmadan da yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir.

65 inci maddenin dördüncü fıkrasında üç çeşit istisna andlaşmalarının türk kanunlarına değişiklik getirmemesini şart koşulmuştur. Bununla yürütme organının andlaşma yolu ile kanun koyamaması sağlanmıştır. Kanunlara değişiklik getiren hertürlü andlaşma ancak Büyük Millet Meclisinin izni ile yürürlüğe konabilecektir. Fıkroda geçen «türk kanunlarına» deyimine milletlerarası andlaşmaları uygun bulan kanunlar dahil değildir. Bu tefsir 65 inci maddenin beşinci fıkrasına dayanmaktadır. Bu fıkra onaylanması bir kanunla uygun bulunan andlaşmaları diğerlerinden ayırmadan bir kanun olduğunu değil sadece «kanun hükmünde» olduğunu söylemektedir. Bu sebeble 1924 Anayasasına göre bir kanunla onaylanmış bir andlaşma dahi bugün bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile onaylanan yeni bir andlaşma ile değiştirilebilir. Aksi bir tefsir, bugün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına lüzum kalmadan Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanabilen bir andlaşmayı sırf evvelki Anayasalara göre kanunla onaylanmış diye yapamamak gibi bir sonuç doğurur. Bu ise aynı konunun farklı hukukî işlemlere tabi olması gibi kabul edilemeyecek bir tefsir olur.

65 inci maddenin beşinci fıkrası ile madde Temsilciler Meclisinde konuşulurken milletlerarası andlaşmaların milli kanunlara üstünlüğünü belirten tekliflerin reddedilmesinden doğacak tereddütler silinmek istenmiştir. Usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan her türlü andlaşma Büyük Millet Meclisinden onaylamanın uygun bulunmasında dair bir kanun çıkmasa da milli hukukda bir kanun gibi uygulanacaktır. (78) Fıkranın son cümesi yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye'nin devletlerüstü yetkileri olan ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olabilecek milletlerarası kurullara girebilmesini sağlamak için konulmuştur. 65 inci maddenin eski ikinci fıkrasının çıkarılması da aynı amaçla olmuştur. Bu fıkra çıkarıldıktan

(78) Bu sebeble Anayasa taslağının 63 ncü maddesinin gerekçesinde uygulama andlaşmalarının tüzük veya yönetmeliğe benzetilmesinin bir anlamı kalmamaktadır.

sonra hiçbir tereddüt kalmaması için bu yeni son cümle ile Anayasa Mahkemesine başvurma yolu kapatılmıştır. (79) Metnin açıklığı karşısında başka yollar düşünmek mümkün değildir. Çünkü açık olan metnin tefsiri yapılamaz. Anayasanın bu hükmünün iyi olup olmadığı tartışılabilir. Fakat açık metin varken bundan tefsir yolu ile başka sonuçlar çıkarmak tefsir değil, metin değiştirmek olur. (80)

Bu vesile ile milli ve milletlerarası hukuk arasındaki ilişkilere de dokunmak faydalı olacaktır. Bir türk kanunu ile bir andlaşma çatışırsa ne olacaktır? Milli Birlik Komitesinin 65 inci maddenin iki ve beşinci fıkralarını değiştirmesi vesilesiyle yukarıda söylendiği gibi 1961 Anayasası milletlerarası hukukun veya andlaşmaların millî kanunlara üstünlüğü hakkında bir hüküm koymamıştır. 244 sayılı kanunun 3 üncü maddesinin gerekçesinde bu husus doğrudan doğruya yeri olmamakla beraber şu şekilde teyit edilmiştir: «...Anayasa, andlaşmalara kanundan üstün bir kuvvet vermemiş olup, sadece kanun kuvvetini vermiştir. Böyle olunca, bir andlaşmaya aykırı bir kanun çıkarmak da kabildir. Bu takdirde, o andlaşmanın Türk iç hukukunda uygulanması konusu ayrı; bu yüzden Devletin milletlerarası sorumluluğunun ortaya çıkması konusu ise ayrıdır. Anayasa sadece, andlaşmaların iptali için Anayasa Mahkemesine müracaat yollarını kapamakla yetinmiştir.» (81) Bizce Anayasa problemi çözümlenmediğine göre, problem hukuk kuralları arasındaki üstünlüğe göre veya eşitlikten kalkıp kanunlar arasında çatışma olduğu zaman başvuru çözümlenmediğine göre veya hatta devletin sorumluluğunu bahis konusu ettirmemek için andlaşmalar her zaman özel kanun sayılarak önde uygulanmak biçiminde çözümlenebilir. Ancak Anayasa andlaşmaları hatta türk kanunları saymadığından bunlara üstünlük tanımak güçtür. En makul ve zorlanmıyacak çözüm yolu kanunlar çatışması kurallarının uygulanmasıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yeni İç Tüzüğü henüz hazırlanamadığı için 1924 Anayasasının İç Tüzüğü geçici olarak uygulanmaktadır. Evvelce bu İç Tüzüğün 112 nci maddesine temas et-

(79) Kâzım Öztürk, a.g.e., C. II, s. 2312.

(80) Çeşitli tefsir ihtimalleri hakkında bakınız: Edip Çelik, a.g.e., s. 170-171.

(81) Profesör Dr. İlhan Akipek'in Anayasanın 13, 65 ve 66 ncı maddelerinden çıkardığı sonuca bu maddelerin konuluş amaçları dolayısıyla katılmak güçtür. Bak.: a.g.e., s. 22-30.

tiğimizden burada ayrıca milletlerarası andlaşmaların Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi usulü üzerinde durmayacağız.

1961 Anayasasının 65 inci maddesinin bu hükmü andlaşmaların akdi bakımından 97 ve 98 inci maddeler ile tamamlanmıştır. Bu maddelere göre Büyük Millet Meclisince onaylanması uygun görülen veya böyle bir işlemde geçmesine lüzum olmayan andlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından bir kararname ile onaylanarak yayınlanacaktır.

1961 Anayasası, 1924 Anayasası devrinde duyulan birçok ihtiyaçları karşılamış ve güçlükleri çözümlenmiştir. Ortaya çıkacak yeni ihtiyaçlar özel kanunların vereceği yetkiler ile Anayasa tâdil edilmeden karşılanabilecektir. Ayrıca, 1961 Anayasası, bütünleşme hareketi devam ettiği takdirde Türkiye'nin devletlerüstü yetkileri bulunan milletlerarası birlik, teşkilât veya camialara katılmasına da engel teşkil etmeyecektir.

244 Sayılı Kanun

1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra yeni hükümlere göre milletlerarası andlaşmaların akdini düzenlemek gerekmiştir. Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra 65 inci maddenin sistemi iyice anlaşılmadan bu sisteme uymayan uygulamalar olmuş ve haklı tenkitlere yol açmıştır. Bu uygulamaların bir düzene bağlanması ihtiyacı açıkça ortaya çıkmıştır. Bundan başka, evvelce Hükümete milletlerarası andlaşmalar akdiyle ilgili olarak kanunlarla verilen yetkileri yeni Anayasanın sistemine uygun bir şekilde değiştirmek gerekiyordu. Bu amaçla 31 Mayıs 1963 tarih ve 244 sayılı kanun çıkarılmıştır. (82)

«Milletlerarası andlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ile bazı andlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında kanun» başlığını taşıyan 244 sayılı kanun başlıca iki konuda kurallar koymuştur. Birincisi milletlerarası andlaşmaların Türk hukukuna göre nasıl akdedileceği konusudur. İkincisi, Hükümetin Büyük Millet Meclisinin bir kanunla onaylamasını uygun bulmasına lüzum kalmadan aktebileceği andlaşmaları belirtmektedir.

Birinci konu bakımından 244 sayılı kanun ilk önce birinci maddesinde «milletlerarası andlaşma metninin tesbitile ilgili iş-

(82) Resmî Gazete, 11 Haziran 1963, sayı : 11425.

lemleri, ezcümle, imza işlemini yapmağa yetkili temsilcilerin tayini ile bu temsilcilerin yetkilerinin tesbitinin Bakanlar Kurulu Kararnamesile yapılacağı esası kabul edilmiştir.» (83) Milletlerarası andlaşmalar Türkiye Cumhuriyeti yani Devlet veya Hükümet adına yapıldığına göre bunları yapacakların Bakanlar Kurulunu temsil etmesi gerekir. Metinde temsilciden söz edildiğine göre yetkinin bir makama değil, belli bir şahsa verilmesi gerekir. Bu şahsın adının açıklanması türk hukukunu ilgilendirmediği için tayini ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının yayınlanmasına lüzum yoktur. Şahsın adı hazırlanan yetki belgesi ile birlikte diğer taraf devlet veya milletlerarası teşekküle bildirilir.

244 sayılı kanunun 2 nci maddesi, milletlerarası andlaşmaların aktinde hangi andlaşmalar hakkında onaylanmanın uygun bulunmasına dair kanun çıkarılması gerekeceğini Anayasanın 65 nci maddesine dayanarak açıklayan bir maddedir. Ayrıca belirtilecek bir yönü yoktur. Bu madde hakkında ileri sürülen Anayasa-ya aykırılık iddiaları, aşağıda Anayasa Mahkemesi kararı vesilesiyle açıklanmıştır.

244 sayılı kanunun 3 üncü maddesi, başlıca milletlerarası andlaşmaların Türk hukukunda nasıl yürürlüğe konulacağı, yürürlük tarihi ve yayınlanma hakkında hükümler koymaktadır. Maddeye göre Büyük Millet Meclisinin onaylanmayı bir kanunla uygun bulmasından sonra veya böyle bir uygun bulmaya lüzum yoksa doğrudan doğruya yürütme organınca onaylanan milletlerarası andlaşmaların Türk hukukunda yürürlüğe girmesi bir Bakanlar Kurulu kararnamesi ile olacaktır. Bir milletlerarası andlaşma, meselâ milletlerarası hukukda imzasıyla yürürlüğe girse bile Türk hukuk düzeninde yürürlüğe girebilmesi için ayrıca Bakanlar Kurulunun bir işlemine ihtiyaç vardır. Milletlerarası andlaşma ancak bu işlemden sonra kanun hükmünü kazanır. Milletlerarası andlaşmanın bu suretle Türk hukukunda yürürlüğe girmesi yine kararnamede belirtilecek tarihte olacaktır. Genel olarak milletlerarası andlaşma-

(83) 244 sayılı kanunun gerekçesi : İstanbul Milletvekili Çoşkun Kırca, Sivas Milletvekili Güven Sarısözen, Sivas Milletvekili Cevad Odyakmaz ve Sakarya Milletvekili Nuri Bayar'ın, Milletlerarası Andlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ile bazı Andlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında kanun teklifi ve Geçici Komisyonun 6 Şubat 1963 tarihli raporu (2/419).

lar yayınlanmak yolu ile yürürlüğe girerler. Bu koşuldan evvelce de belirtildiği üzere Anayasanın 65 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında öngörülen askeri ve endüstriyel, teknik andlaşmalar istisna edilmiştir. Dünyanın her yerinde askerî birliklerin tertipleri ve silâhları ile ilgili bilgiler ve endüstriyel üretim usullerine dair bilgiler gizli tutulur. Kanunun 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası bu istisnayı teyid etmiştir. Bu teknik andlaşmalar ile ilgili diğer işlemler de yayınlanmayacaktır. Maddenin metnine göre diğer yayınlanacak onaylanmış andlaşmalar türkçe ve andlaşmanın geçerli olduğu yabancı dilde Resmî Gazetede yayınlanacaktır. Geçerli yabancı dilde yayınlanma tercüme hataları yapılmış ise türk mahkeme ve makamlarının ayrıca türkçe metin tashih edilmeden geçerli metne başvurmalarını sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Geçmişte böyle bir imkân olmadığından türkçe metni bir kanunla tashih etmek gerekmiştir. Uygulamada bazen hatalı olarak andlaşma, uygun bulma kanununa ek olarak yayınlanmaktadır. Büyük Millet Meclisince onaylamayı uygun bulma hukukî bakımdan sadece onaylamaya müsaade niteliğinde olduğundan bu müsaade ile birlikte andlaşma metninin yayınlanmasına lüzum yoktur. Andlaşma metninin andlaşmayı onaylayan Bakanlar Kurulu kararına ek olarak yayınlanmasına dikkat edilmelidir.

Cumhurbaşkanı onaylama müsaadesini kullanıp kullanmamakta Bakanlar Kurulu kararı ile takdir yetkisine sahiptir. (84) Cumhurbaşkanının onaylanması uygun bulunmuş bir andlaşmayı onaylamaması ve dolayısıyla Türkiye'yi kesin olarak bağlayan iradeyi izhar etmemesi mümkündür. Bu takdir hakkı andlaşma aktinin yürütme organının yetkisine girdiği ilkesine dayanır. Bu yetkinin gerektiğinde kullanılmaması sadece teorik değildir. Devletlerin imzaladıkları andlaşmaları sonradan koşulların değişmesi sonucu olarak onaylamadıkları görülmüştür.

244 sayılı kanunun 4 üncü maddesi milletlerarası andlaşmaların akti hakkında Dışişleri Bakanlığına verilen görevleri saymaktadır. Bu madde ile milletlerarası andlaşmaların akti usullerinin yeknesaklaşması ve akdedilen andlaşmalar ile ilgili işlemlerin eksiksiz yürütülmesi istenmiştir. Dışişleri Bakanlığı teşkilâtı genişletildiği

(84) 244 sayılı kanunla ilgili olarak kurulan Millet Meclisi Geçici Komisyonunun 6 Şubat 1963 tarihli raporundaki madde gerekçelerinin 3 ncü maddeye dair olanına bakınız.

ve milletlerarası andlaşma yapan diğer Bakanlıklar ile işbirliği yapabildiği takdirde bu istek gerçekleşecektir.

244 sayılı kanunun uygulanmasında özellikle yetki bakımından hangi andlaşmaların Büyük Millet Meclisine sunulacağı, andlaşmaların Türk hukukunda yürürlüğe konması, değişikliklerin tesbit ve yayınlanması ve nihayet milletlerarası kurullarda tescili konularında yürütme organına ve bu arada Dışişleri Bakanlığına önemli görevler yüklenmiştir. Bu görevlerden en önemlisi de milletlerarası andlaşmaların Anayasanın 65 inci maddesine uygun olarak Büyük Millet Meclisinin onaylamayı uygun bulmasına sunulacak andlaşmaları titizlikle bu organa sunmaktır. Henüz bu konuda yasama ve yürütme organı arasında bir görüş aykırılığı olmamıştır. İleride böyle bir aykırılık çıktığı takdirde Büyük Millet Meclisinin diğer yürütme işlerinde olduğu gibi milletlerarası andlaşmaların aktinde de bir yetki aşması veya diğer bir usulsüzlük yapılmış ise bunu kontrol hakkında sahip olduğudur. Bu kontrol bir siyasî sorumluluğu bahis konusu ettirebilir.

244 sayılı kanunun 5 ilâ 7 nci maddeleri ikinci bölümünü teşkil etmektedir. Bu bölüm Bakanlar Kuruluna, Büyük Millet Meclisinden onaylanmanın uygun bulunmasına dair bir kanun çıkarılmasına lüzum kalmadan doğrudan doğruya onaylıyarak akdedebileceği andlaşmalar hakkında yetki vermektedir.

244 sayılı kanunun 5 inci maddesinde, yukarıda 1924 Anayasası devrinde Hükûmete yetki veren kanunlar konusunda belirtildiği üzere ihtiyaçların zorladığı yetkiler verilmektedir. Bu yetkiler evvelce özel kanunlarla verilen yetkilerden iki bakımdan farklıdır. Evvelce verilen yetkiler; Hükûmete imzası tarihinde yürürlüğe koymak ve fakat sonradan Büyük Millet Meclisinin onayına belli bir süre içinde sunmak şartıyla andlaşmalar yapabilme imkânı veriyordu. Yeni yetkiler Hükûmete Büyük Millet Meclisinin onaylayı uygun bulmasına lüzûm kalmadan bazı milletlerarası andlaşmaları yapmasını sağlamaktadır. İkinci fark yetki kanunlarının zamanın gereklerine göre genişletilmesidir. Bu yetkiler Anayasanın 65 nci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen istisnaların sayılmasından ibarettir. 5 inci maddede verilen yetkiler dört grupta sıralanabilir. Birinci grup andlaşmalar, uygulama andlaşmalarıdır. Bunlar Türkiye'nin taraf olduğu andlaşmaların iktisadî, ticarî, teknik veya idarî hükümlerinin gereği olarak yapılabilecek andlaşmalardır. İkinci grup andlaşmalar, yardım andlaşmalarıdır. Bun-

lar Türkiye'ye hibe kredi veya diğer şekillerde yardım sağlayan andlaşmalardır. Üçüncü grup işbirliği andlaşmalarıdır. Bunlar Türkiye'nin bir veya daha fazla sayıda devlet veya milletlerarası kurullar ile karşılıklı olarak giriştiği teknik ve idarî işbirliğini gerçekleştiren andlaşmalardır. Dördüncü grup andlaşmalar, borç ertelenmesi dahil ticaret andlaşmaları ve aynı nitelikteki modüs vivendilerdir. Bu sayılan konularda Hükümet Büyük Millet Meclisine başvurmadan uygulama andlaşmalarını ve diğer andlaşmaları yapmak yetkisine sahip olmuştur. Kanunun bu maddesi ile hükümet bir andlaşmanın veya onaylama kanununun verdiği yetki olmasa da bu andlaşmanın iktisadî, ticarî, teknik veya idarî konularda olmak şartıyla amaçlarının yerine getirilmesi ile ilgili andlaşmalar yapabilecektir. (85) Diğer iki yetki 244 sayılı kanunun 6 ve 7 nci maddelerinde yer almıştır. 6 ncı maddeye göre: «18 şubat 1952 tarihli ve 5886 sayılı kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Andlaşmasının gereği olarak bu Andlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Andlaşması Teşkilâtı ile yapılan iki veya çok taraflı andlaşmaları, 2 nci maddenin 4 üncü fıkrası gereğince onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.» (86) Kanunun 7 nci maddesi evvelki kanunlarda mevcut ve 244 sayılı kanunun 5 inci maddede yer alan yetkilere dayanılarak yapılacak olan andlaşmalara

(85) Kanunun Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Geçici Komisyon Sözcüsü şu açıklamayı yapmıştır: «...bazı andlaşmalar olabilir ki, andlaşmanın kendisi umumî mahiyeti itibariyle ne iktisadidir ne ticaridir ne tekniktir ve ne de idarîdir, siyasî bir andlaşmadır. Fakat içinde iktisadî, ticarî, teknik veya idarî bazı hükümler taşır ve bu hükümlerin derpiş ettiği amaçların yerine getirilmesi için andlaşma yapmak iktiza eder. Buna belli başlı bir misal olarak Avrupa Konseyi Sözleşmesini gösterebiliriz. Avrupa Konseyi Sözleşmesi gereğince Türkiye zaman zaman teknik yardım almaktadır... Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler Andlaşması gibi aslında umumî mahiyeti itibariyle siyasî olan fakat bu umumî mahiyeti içersinde iktisadî, idarî, ticarî, teknik hükümler taşıyan andlaşmaların, bu hükümlerle derpiş edilen gayelerinin yerine getirilmesi için de uygulama andlaşmalarını icra organı yapacak...» Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem I, Cilt 16 Toplantı : 2, s. 159.

(86) Bu maddenin ilk metni daha sınırlı idi: «Kuzey Atlantik Andlaşması gereğince mevcut karşılıklı ittifak vecibelerinin gereği olarak alınan savunma tertipleri» demek suretiyle sadece askerî andlaşmaların yapılabileceği öngörülmüştü. Sonradan Atlantik Andlaşmasının askerî olmıyan alanlarda da işbirliğini sağlama amacı hatırlanarak ilk metnin verdiği yetki askerî ve sivil her türlü işbirliğini kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

ilişkin olarak gümrük resimlerinde değişiklik yapmak veya bazı resimleri kaldırma hakkında Bakanlar Kuruluna yetki vermektedir.

244 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra iki Üniversite öğretim üyesi tarafından Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Aykırılık başlıca yürütme organının, Anayasaya aykırı yetkiler verilerek yasama organının yetkilerini kullandığı ve dolayısıyla bu organı dış münasebetle ilgili konularda gözetme görevini yapamayacak hale soktuğudur. Ayrıca Cumhurbaşkanının onaylama yetkisinin Bakanlar Kuruluna devredildiği söylenmiştir. Bu tenkitlerden birisi de 244 sayılı kanunun Anayasanın 65 inci maddesinin 3 üncü fıkrasındaki istisnayı çok genişlettiği hususudur. 244 sayılı kanunun 2 nci maddesinin 3 ve 4 üncü fıkraları Anayasa sistemine aykırı olarak bazı konularda yürütme organına Büyük Millet Meclisine başvurmaksızın andlaşma yapma yetkisi tanımıştır. Halbuki «... bir kanunla düzenlenebilecek, yani yasama organının bizzat ve doğrudan tazmin edebileceği Devlet maliyesi, kişi halleri ve mülkiyet hakları üzerinde tasarruf etme yetkisi yürütme organına verilemez... Anayasa, «vergi resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur» hükmü ile her türlü mükellefiyet, muafiyet ve istisnaların parlâmentoca, hükûmetin emrivaki haline gelmiş işlemleri tasdik olunarak değil, önceden müzakere, münakaşa ve kabul edilebilecek teşriî tasarruflarla vazedilmesini emretmiştir.» (87) «... Devlet maliyesine külfet yüklemek, kişi hallerine veya mülkiyet haklarına dokunmak, Türk vatandaşı için hukuk kaidesi koymak demek olduğuna göre; bu hususları düzenleyen uygulama andlaşmaları daha önce meclislere sunulurken, orada görüşülüp orada onaylanmasına müsaade olunduktan sonra yürürlüğe sokulabilmelidir. Yeni Anayasamız yasama yetkisinin devrini umumi ve mutlak surette yasak ettiğinden; esas andlaşmaların onaylanmasına izin veren kanun veya önceden yetki tanıyan kanun, yürütme organına vatandaşlar için hukuk kaidesi koymak imkânını bahşedemez, sadece hükûmeti uygulama andlaşmalarının onaylanmasına müsaade istihsalinden vabeste kılabilir... Gerçekten, Anayasanın, bir taraftan 94 ve 126 ncı maddelerine göre Devlet hazinesinden harcanmaların bütçe kanunu dairesinde olabileceğine, 17 ve 54 üncü maddeler gereğince kişi halleri, 36 ncı ve II nci madde-

(87) Profesör Dr. Lûtfi Duran, «Dış Münasebetler, Anayasa Dışı», Cumhuriyet Gazetesi, 8 Temmuz 1963.

ler mucibince de mülkiyet hakları ancak kanunla düzenlenebileceğine; diğer taraftan, 5 inci ve 64 üncü maddelerin yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine verdiği ve yetkinin devrini yasakladığına nazaran; herhangi bir kanun ve özellikle andlaşmaların onaylanmasına müsaade eden bir kanun, sayılan bu konuları yürütme organının uygulama andlaşmaları ile doğrudan doğruya ve tek başına tanzim etmesine, selâhiyet bahşedemez. Aksi takdirde, yürütme organının iç hukuk tasarrufları ile dokunamayacağı mevzuları, yargı denetiminden de âzâde olan dış hukuk işlemleri ile yasama yetkisini kullanarak serbestçe düzenlenebileceğini kabul etmek lâzım gelir ki, Anayasayı hazırlayanların böyle bir neticeyi öngörüp benimsedikleri asla iddia olunamaz...» (88)

Diğer bir üniversite öğretim üyesine göre: «...244 sayılı kanun, Anayasanın 65 nci maddesi ile konulan prensibi yıkmıştır. Şöyle ki, 65 inci maddenin birinci fıkrası andlaşmaların onaylanabilmesini, T.B.M.M. nin onaylamayı bir kanunla önceden uygun bulması şartına bağlamış; ikinci ve üçüncü fıkralarında ise bazı andlaşmaların, istisnaen, yasama organının önceden mezuniyeti gerekmeden onaylanabileceğini kabul etmiştir. Başka bir deyimle, Anayasamız, Andlaşmaları önemleri bakımından sıralamıştır: En önemli saydıkları için yasama organının mezuniyetini öngörmüştür; daha az önemliler için bunların onaylandıktan sonra T.B.M.M. bilgisine sunulması esasını benimsemiş; en az önemliler için ise yürütme organını yasama organına sonradan bilgi vermek yükünden de kurtarmıştır. Bu sonuncular «Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan iktisadî, ticarî teknik veya idarî andlaşmalar» dır. İşte 244 sayılı kanun, özellikle Anayasanın 65 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan bu hüküm üzerinde oynamış ve anlamını değiştirmiştir. O kadar ki, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde bu fıkra kapsamına giren andlaşmaların, diğerlerinden az olan önemini belirtmek maksadiyle, bunların yapılması yetkisi «hükûmetin tüzük ve yönetmelikler çıkarmak yetkisine» benzetilmişken, 244 sayılı kanun olağanüstü önem taşıyabilecek andlaşmaları bu fıkra içine çekmiş ve yasama organının denetimi dışına çıkarmıştır.» (89)

(88) Profesör Dr. Lûtfi Duran, «Zıtlasma Zihniyeti, Andlaşmalar Konusu Etrafında», Cumhuriyet Gazetesi, 14 Ekim 1963.

(89) Profesör Dr. Edip F. Çelik, «Andlaşmalar konusundaki kanun Anayasaya aykırıdır», Milliyet Gazetesi, 27 Ağustos 1963.

Bundan başka «...244 numaralı kanun milletlerarası andlaşmalar konusunda Devlet Başkanından bir defa olsun bahsetmeyip, hep Bakanlar Kuruluna veya Hükûmete yetki tanımak ve görev vermek suretiyle, Anayasanın «Cumhurbaşkanı... milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar» şeklindeki açık ve kesin hükmüne de uymamıştır...» (90)

Bu düşünceler iki üniversite öğretim üyesini şu sonuca vardırmaktadır: «...Devletin dış münasebetleri, yürütme organına has ve münhasır bir yetkinin konusu olmayıp, bilâkis T.B.M.M. nin temel ve genel yetkileri arasındadır... Gerek Anayasanın yetki ve görev kaidelerine riayeti sağlamak, gerek devletin milletlerarası egemenliği ile ilgili temel hak ve hürriyetlerimizi korumak amacıyla Anayasa ve hukuka birçok bakımdan aykırı olan 244 numaralı kanun, ya T.B.M.M. tarafından yeniden ele alınarak düzeltilmeli, ya da yetkililerce Anayasa Mahkemesine götürülerek iptal ettirilmelidir. Aksi takdirde, Türkiye'nin dış münasebetleri çoğunluğu ile Anayasa dışında cereyan edebilecek demektir.» (91)

244 sayılı kanun teklifini yapan ve kanunun geçici komisyon sözcüsü olan milletvekili ve bir diğer üniversite öğretim üyesi yukarıda ana noktaları özetlenen iddiaları paylaşmamışlardır.

Geçici komisyon sözcüsü, 244 sayılı kanunla yürütme organına uygulama andlaşmaları yapma yolu ile geniş yetkiler verildiği görüşüne karşı bahis konusu andlaşmaların «...önceden bir onaylamayı uygun bulma kanunun çıkmasına lüzum olmadan onaylanabilmesi için yürütme organına kanunla yetki verilmiş olan ve Türk kanunlarına değişiklik getirmeyen iktisadî, ticarî, teknik veya idarî anlaşmalar ile yürürlükteki bir esas andlaşmaya dayanan ve Türk kanunlarına değişiklik getirmeyen uygulama andlaşmalarıdır ki bunlar için yasama organının kanun prosedürü içerisinde onaylamadan önce peşin bir müdahalenin zaten vuku» (92) bul-

(90) Profesör Dr. Lûtfi Duran, Cumhuriyet Gazetesi, 8 Temmuz 1963, a.g.m.

(91) Profesör Dr. Lûtfi Duran, Cumhuriyet Gazetesi, 8 Temmuz 1963, a.g.m. Profesör Dr. Edip F. Çelik de «Andlaşmalar Konusundaki Kanun Anayasaya açıkça aykırıdır» adlı makalesinde aynı isteğe katılmıştır: Milliyet Gazetesi, 19 Ağustos 1963.

(92) Geçici Komisyon Sözcüsü İstanbul Milletvekili Çoşkun Kırca «Andlaşmalar konusundaki kanun Anayasaya uygundur» Milliyet Gazetesi 6 Ağustos 1963. Ayrıca aynı sözcünün Ulus Gazetesinin 4-8 Ağustos 1963 tarihli nüshalarında çıkan yazılarına bakınız.

duğunu belirtmekte ve bunların önem derecesi hakkında gerekçe-ye dayanılarak söylenen düşünceye karşı da «...Anayasa gerekçesinde yer alan benzetiş, sadece, milletlerarası hukuk alanında da yürütme organına geniş bir düzenleme yetkisinin bazı hallerde tanınmasında ki zorunlukların, yürütme organının millî hukuk alanında tüzük ve yönetmelikler vasıtasıyla sahip olduğu düzenleme yetkisinin varlığını gerektiren zorluklardan farksız olduğunu göstermek amacıyla başka bir amaç taşımamaktadır. Nitekim Temsilciler Meclisi Anayasa komisyonu, yürütme organının bir kanunî yetkiye dayanarak bir onaylamayı uygun bulma kanununa lüzum olmadan onaylıyabileceği andlaşmaları sadece teknik ve idarî andlaşmalar olarak tesbit etmiş olduğu halde Temsilciler Meclisi Genel Kurulu bunu genişleterek bu kategoriye iktisadî ve ticarî andlaşmaları da eklemeyi lüzumlu saymıştır. Böylelikle batılı dost ve müttefiklerimizle yaptığımız iktisadî ve teknik yardım, borç erteleme, ticaret, idarî ve teknik işbirliği andlaşmalarının bir an önce yürürlüğe girmesi ve pek önemli memleket menfaatlerinin bir an önce karşılanması mümkün olacaktır...» (93). Diğer bir üniversite öğretim üyesi karşı görüş hakkında, «...hatalı saydığımız bu yoruma sürükleyen sebebin, garip amma, 65 inci maddeyi Anayasanın gerekçesine dayanarak yorumlaması olduğunu sanıyoruz. Halbuki 65 inci madde ile gerekçesi arasında bugün fazla bir ilgi kalmamıştır. Çünkü bu gerekçe ile Temsilciler Meclisine sevk edilen madde projesi, sonradan Millî Birlik Komitesinde esaslı bir revisyona tabi tutulmuştur. Temsilciler Meclisi bu değişiklikleri kabul ederek maddeyi yeni şekli ile ve kısa bir gerekçe ile Genel Kurula sevk etmiş ve 65 inci madde bu suretle bugünkü şeklini...» (94) almış olduğunu hatırlatmıştır.

Cumhurbaşkanının yetkisinin Bakanlar Kuruluna kaydırıldığı görüşüne karşı Geçici Komisyon Sözcüsü, «...söz konusu kanundaki» milletlerarası andlaşmaların onaylanması Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur» hükmünden, Anayasanın 97 nci maddesinin Cumhurbaşkanına verdiği onaylama yetkisinin Bakanlar Kuruluna devredildiği anlamını çıkarmak yanlıştır. Çünkü, «Bakanlar Kurulu kararnamesiyle» terimiyle idare hukukumuzda yerleşmiş

(93) Aynı makale.

(94) Profesör Mahmut Belik «Dış münasebetlerimiz Anayasa dışında mı yürütülecek?» Cumhuriyet Gazetesi, 5 Eylül 1963. Ayrıca aynı yazarın «Anayasa ve milletlerarası münasebetler» adlı yazısına bakınız: Cumhuriyet Gazetesi 21 Kasım 1963.

olan anlamıyla, «Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulundan çıkarıldığı kararname» dir. Anayasaya asıl aykırı olan, Cumhurbaşkanının, Anayasanın 97 nci maddesi gereğince bir andlaşmayı onaylama kararını kendi imzasıyla tek başına alabileceğini söylemektir. Gerçekten Anayasanın 98 inci maddesine göre, «Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır...» (95) demektedir.

Nihayet yasama organının milletlerarası münasebetleri kontrolü hakkında da Geçici Komisyon sözcüsü düşüncesini şu şekilde belirtmektedir: «...Türk Parlâmentosu, herhalde, dış münasebetlerin temellerine tasarruf etmek hakkına sahiptir. Anayasanın 65, 97 ve 98 nci maddeleri ve 244 sayılı kanun mevcutken de, NATO gibi, CENTO gibi, Avrupa Müşterek Pazarı gibi temel kuruluşlara dair andlaşmalar ve diğer temel andlaşmalar Anayasanın ve 244 sayılı kanunun emredici hükümleri gereğince, yürütme organınca, T.B.M.M. nden daha önce bir onaylamayı uygun bulma kanunu çıkarılmadan onaylanamayacaktır. Ayrıca, Türk Parlâmentosu genel denetim usullerine başvurmak suretiyle dış politikamızı devamlı olarak denetlemek yetkisine sahiptir. Hükûmetin gündem dışı sunuşları, yazılı ve sözlü soru, genel görüşme ve gensoru müesseseleri, yetkili meclislerce dış münasebetler alanında da pek tabii olarak işletilecektir, ve bu müesseselerin işletilmesi bakımından Türk Parlâmentosu belli başlı Batı devletlerinin Parlâmentolarından daha aşağı kalmamaktadır. Yasama Meclislerinin dış münasebetler alanında Meclis araştırması müessesesini işletmeleri de mümkündür; ancak, meclislerimiz, elbette ki, diplomatik konuların taşıdığı gizlilik unsuru bakımından bu konuda ihtiyatlı olmayı tercih edeceklerdir...» (96)

244 sayılı kanun etrafında basında çıkan ve yukarıda özetlediğimiz tartışma büyük ölçüde Anayasanın 65 inci maddesinin esaslı bir değişikliğe uğraması ve bu değişikliğin sebeplerinin gerekçeye yansımaması ve uygulamada karşılaşılan güçlükler ve ihtiyaçların bilinmemesinden ileri gelmiştir.

Milletlerarası andlaşmaları milli kanunlarla bir tutarak yürütme organının türklerin kanunla düzenlenebilecek statü ve hakları-

(95) Geçici Komisyon Sözcüsü İstanbul Milletvekili Çoşkun Kırca, Milliyet Gazetesi 6 Ağustos 1963 tarihli nüshasındaki makalesine bakınız.

(96) Geçici Komisyon Sözcüsü İstanbul Milletvekili Çoşkun Kırca'nın Ulus Gazetesinin 8 Ağustos 1963 tarihli nüshasındaki yazısına bakınız.

nı milletlerarası andlaşmalar ile diğer bir yabancı devleti aracı olarak kullanarak düzenleme ihtimali oldukça teoriktir. Uygulama andlaşmaları bu amaçla uygulamada kullanılmamıştır ve kullanılması da düşünülmemiştir. Kapitülasyon rejimini yaşamış Türkiye'de bu nitelikte ayrıcalıklar doğuracak andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisinin kontrolü dışında yapılabilmesi ihtimaline karşı tepki göstermek tabii ki haklı bir tutumdur. Ancak NATO Kuvvetler Statüsü Andlaşması dahil bu çeşit tepkilere yol açan andlaşmalar şimdiye kadar Büyük Millet Meclisinin tasvibi ile akdedilmiştir.

Anayasanın 65 inci maddesi ve bu maddenin uygulanması ile ilgili 244 sayılı kanun yukarda da belirtildiği üzere 1924 Anayasası devresinde dünyanın değişen koşulları içinde karşılaşılan yeni ihtiyaçlara cevap vermektedir. Yürütme organına ihtiyaçların önünde yetki verilmemiştir.

244 sayılı kanun dolayısıyla dış münasebetlerin büyük çoğunluğu Büyük Millet Meclisinin kontrolünden çıktığı görüşü de haklı görünmemektedir. Çünkü dış münasebetleri kontrol yalnız andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması yolu ile yapılmamaktadır. Dış münasebetler konusunda şimdiye kadar yapılan tenkitlerde yeter derecede bilgi verilmediği ileri sürülür. Halbuki zamanımızda hür dünyada ve Türkiye'de basının haber kaynakları herhangi bir memleketin dış münasebetlerini izlemeye ve gereken kontrolü yapmaya yetkilidir. Asıl üzerinde durulması gereken onaylanmasının uygun bulunması için Büyük Millet Meclisine sunulan andlaşmaların şekli bir kontrole tabi tutulması ve bu andlaşmaların Türkiye'nin menfaatleri bakımından yararlı olup olmadığının üzerinde durulmamasıdır. Büyük Millet Meclisine daha az sayıda milletlerarası andlaşma gelmesi belki sonunda dikkati bu yöne çekecektir.

244 sayılı kanun yalnız basında tartışma yaratmakla kalmıyarak Anayasa Mahkemesine de sunulmuştur.

Türkiye İşçi Partisi Genel Başkanı 244 sayılı kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. İptal isteği «...244 sayılı kanunun 2 nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile 3 üncü maddenin 1 numaralı bendinin üçüncü fıkrasının; aynı maddenin 2 numaralı bendinin tamamının; aynı maddenin 3 numaralı bendinin birinci fıkrasının; 5 inci maddesinin son fıkrasının ve 6 ncı maddesinin tamamının Anayasanın 3, 4/2, 4/3, II, 36, 65,

66, 97 ve 126 ncı maddeleri hükümlerine...» aykırı olduğuna dayandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi 4 mart 1965 de verdiği kararla iptal konularından bazılarını oy birliği diğerlerini oy çokluğu ile reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesi 244 sayılı kanunun 2 nci maddesi ile ilgili iptal isteğini Anayasanın 65 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında öngörülen andlaşmalar arasında ayırım yaparak ve üçüncü fıkradaki uygulama andlaşmalarının, Türk kanunlarına değişiklik getirmemek şartından başka bir kayıtla sınırlanmadığını belirterek reddetmiştir. Bu suretle Anayasa Mahkemesi yürütme organına uygulama andlaşmaları ile Anayasaya aykırı geniş yetkiler verildiği görüşünü benimsememiştir. Reddin gerekçesi şudur :

«...244 sayılı kanunun iptal konusu olan 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında «Milletlerarası bir andlaşmaya dayanılarak Bakanlar Kurulunca yapılan uygulama andlaşmalarından Türk kanunlarına değişiklik getirmeyenler» ele alınmış ve bunların onaylanması için kanun yapılması zorunluğu olmadığı gösterilmiştir.

Bu uygulama andlaşmaları Anayasanın 65 inci maddesinin üçüncü fıkrasının kapsamına girmektedir. 65 inci maddenin bu fıkrasında söz konusu uygulama andlaşmalarının süreleri, konuları ve başka nitelikleri bakımından bir ayırım yapılmaksızın bunların T.B.M. Meclisince uygun bulunmasının zorunlu olmadığı açıklanmıştır. Anayasa koyucusu, uygulama andlaşmalarının taşıdıkları hükümlere göre bir ayırım yaparak bazılarının onaylanması için yasama organının uygun bulmasını istemiş olsa idi, 65 inci maddenin ikinci fıkrasında yaptığı gibi bu maksadını belirtmiş olurdu. 65 inci maddenin ikinci fıkrasındaki şartların üçüncü fıkrasının uygulanmasında da otomatikman geçerli olması söylenemez. Zira bu iki fıkra aynı konulara ilişkin değildir. İkinci fıkrada açıktan yapılan andlaşmalar üçüncü fıkrada ise yasama organının önceden uygun bulmuş olduğu bir andlaşmanın uygulanmasını sağlayan andlaşmalar öngörülmüştür. Böyle olduğu içindir ki, Anayasa koyucusu bunların onaylanmalarını ayrı şartlara bağlamıştır. Uygulama andlaşmalarında, istisnasız olarak yasama organının uygun görmesinin şart olmaması, yürütme organının kanun konusu olan hükümleri taşıyan andlaşmayı onaylaması gibi sonuçlar doğurabilir. Ancak bu ihtimal, Anayasanın 65 inci maddesinin mutlak olan üçün-

cü fıkrasının sınırlı uygulanmasını ve onaylama organına verdiği yetkinin kısılmasını haklı göstermez. Uygulama andlaşmalarında, sadece Anayasa'nın 65 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yazılı olan şart, yani Türk kanunlarına değişiklik getirmemek şartı aranmalıdır. Bu nedenlerle, 244 sayılı kanunun 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan uygulama andlaşmalarının... T.B.M.M. Meclisince uygun bulunması zorunlu olmadığına dair olan hüküm, Anayasaya aykırı görülememiştir.» (97) Anayasa Mahkemesi 244 sayılı kanunun 2 nci maddesinin dördüncü fıkrasını da aynı gerekçe ile Anayasaya uygun bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanının onaylama yetkisinin 244 sayılı kanunla Bakanlar Kuruluna devredildiği görüşünü de paylaşmamıştır. Kanunun 3 üncü maddesinin I numaralı bendinin üçüncü fıkrasının iptali isteğini reddederken konuya temas etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu hususta şu gerekçeye dayanmıştır:

«...Bakanlar Kuruluna onaylama yetkisini veren Anayasanın 65 inci maddesi hükmüdür. Bakanlar Kurulu isterse onaylamayı uygun bulan bir kanun çıkartmak yoluna da başvurulabilir. Fakat kanuna ihtiyaç duymayıp Anayasadan aldığı bu yetkisini kullanırsa bu tasarruf kanun hükmünde olduğundan ayrıca bir kanun çıkarılmasına yer kalmaması doğaldır. Yasama Meclisinin bu konuda girişeceği teşriî faaliyet yetki dışında kalır. Aksinin kabulü, Bakanlar Kurulunun Anayasaya göre Devleti bağlayan bir tasarrufunun Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun görülmemesi halini de tecviz etmek gibi Anayasaya aykırı düşen ve milletlerarası itibarı zedeleyen bir sonuç doğurur.

Davacı kanunun söz konusu üçüncü fıkrasında Anayasanın 97 nci maddesiyle Cumhurbaşkanına tanınan (milletlerarası andlaşmaları onaylama) ve (yayınlama) yetkilerinin, Bakanlar Kuruluna verilmediğini ve bazı andlaşmaları yayınlaması yolunda gene Cumhurbaşkanına verilen bir görevin ihlâl edildiğini öne sürerek bu fıkrayı bu yönden de Anayasaya aykırı bulmaktadır.

Gerçekten, Anayasanın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında (Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak) yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak, bu madde hükmünü tamam-

(97) Resmî Gazete, 24 Aralık 1965 sayı 12185. Aksi görüş için bak. : Prof. Dr. Edip Çelik, Mahkeme Kararları Kroniği, Andlaşma Yapma Yetkisi, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası C. XXXI, sayı 1-4, s. 383-385.

lıyan 98 inci maddede de (Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.) hükmü yer almaktadır. Bu hal; aynı maddenin başında belirtildiği gibi, (Cumhurbaşkanının, görevleri ile işlemlerinden sorumlu olmaması) nın tabii sonucudur. 244 sayılı kanun, andlaşmaların onaylaması işine bütün Bakanların katılmalarını öngördüğünden bir Bakanlar Kurulu kararnamesi düzenlenecek, bütün imzalar tamamlandıca Cumhurbaşkanının imzasına sunulacaktır. Cumhurbaşkanının bu kararnameyi imzalaması, yapılan andlaşmayı Anayasanın 97 nci maddesi gereğince onaylamasından başka bir anlam taşımaz.» (98)

Anayasa Mahkemesi Anayasanın 65 inci maddesinin öngördüğü şekilde bazı andlaşmaların yayınlanmasının zorunlu olmadığını kabul etmiştir. 244 sayılı kanunun 3 üncü maddesinin 3 numaralı bendinin birinci fıkrasının bu bakımdan Anayasaya paralel olduğunu tesbit etmiştir.

(98) Aynı Resmî Gazete. Üyelerden biri bu görüşe katılmamıştır. Bu üye farklı görüşünü şu tefsire dayandırmıştır: «Anayasanın 97 nci maddesinin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylayacağı ve yayınlıyacağı yazılıdır. Bu hükümlerle, Cumhurbaşkanının şahsına, Devletin başı sıfatıyla özel bir görev ve yetki verilmiştir. Bu açık ve kesin hüküm karşısında, Cumhurbaşkanının bu konudaki ilişkin kararına, Bakanlar Kurulunun katılması sözkonusu olmamak gerekir. Anayasa koyucusu bu katılmayı öngörmüş olsa idi bunu açıklayabilirdi. Şu halde uygulamanın, açıklandığı şekilde yapılması doğaldır. Anayasanın 98 nci maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığı halbuki andlaşmaların onaylanması ve yayınlanması tasarrufunun bir sorumluluğa yol açabileceği ve bu sorumluluğun ancak bu tasarrufa katılma ile belli olacağı düşünülse bile gene sözü geçen 98 nci maddenin ikinci fıkrasında denildiği gibi Başbakan ile her andlaşmanın niteliğine göre sadece bununla ilgili Bakanın bu tasarrufa katılmaları kabul edilebilir. Aksi halde bir andlaşma ile hiçbir ilgisi olmayan bir Bakan sorumlu durumuna düşürülmüş olur. Anayasanın 105 nci maddesinde ise her Bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden (genel siyasetin yürütülmesinden ayrıca) sorumlu olduğu yazılıdır. 244 sayılı kanunda, onaylama ve yayınlama tasarrufunun, Bakanlar Kurulunun kararnamesi ile yapılacağı yolunda yer alan hükmün Anayasanın yukarıda zikredilen maddelerine aykırı olduğu kanısındayım...»

Bu üyenin görüşü millî tasarruflar ile milletlerarası andlaşmalar arasındaki bir niteliğin gözönüne alınmamasına dayanmaktadır. Bilindiği üzere milletlerarası andlaşmalar devlet veya hükümet adına yapılır. Bu itibarla her milletlerarası andlaşma her bakanı veya bütün hükümeti ilgilendirir. Aksi görüş için bak.: Prof. Dr. Edip Çelik, a.g.m., s. 387 - 389.

Anayasa Mahkemesi, 244 sayılı kanunun bir çeşit ikinci bölümünü teşkil eden ve Anayasanın 65 inci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen «kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan» andlaşmaların hükümetçe yapılmasını sağlayacak yetkileri de yasa organının yetkilerinin yürütme organına devri niteliğinde olup olmadığını tartışmadan ve verilen yetkileri sistemli bir ayırma tutmadan Anayasaya uygunluğunu kabul etmiştir. 1924 Anayasası devrinde çıkarılmış özel yetki kanunlarının bir toplamından ibaret olan 244 sayılı kanunun 5 inci maddesinde sayılan yetkileri Anayasa Mahkemesi şöyle nitelemiştir :

«...Anayasanın 65 inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü, hükümeti bazı andlaşmalar yapmaya yetkili kılacak kanunların kabulüne cevaz vermektedir. Bu kanunlar, her andlaşma için ayrı ayrı kabul edilebileceği gibi andlaşma sınırları belli edilmek suretiyle genel nitelikte de olabilir.

244 sayılı kanunun 5 inci maddesinin iptali istenen kısmında da belli andlaşmalar çerçevesinde hükümete genel nitelikte yetki veren böyle bir hüküm yer almaktadır. Buna göre :

- a) Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı andlaşmalar;
- b) İki veya çok taraflı teknik veya idarî işbirliği andlaşmaları;
- c) İki veya çok taraflı borç ertelenmesi veya ticaret andlaşmaları;
- d) İki veya çok taraflı modüs vivendiler;

Bakanlar Kurulunca onaylanabilir veya gene Bakanlar Kurulunca bunlara katılabilir.

Anayasanın 65 inci maddesinin üçüncü fıkrası (kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu olmadığı) nı göstermesine ve 244 sayılı kanunun 5 inci maddesi de Hükümete bu nitelikteki andlaşmalar için yetki vermek amacını güttüğüne ve böylece Hükümetçe kullanılacak yetki gücünü Anayasadan aldığına göre davanın bu kısmı da yersizdir» (99)

(99) Resmî Gazete, 24 Aralık 1965 sayı 12185. Bir üye, «...Anayasanın bu fıkrasında (65/3) sözü edilen (Yetki veren kanun) dan aynı fıkroda sayılan hususlarda Bakanlar Kuruluna, dava konusu hükümde oldu-

Anayasa Mahkemesi 244 sayılı kanunun 6 ncı maddesinde yer alan yetkiyi de şu gerekçe ile Anayasanın 65 ve 66 ncı maddelerine aykırı bulmamıştır :

«244 sayılı kanunun 6 ncı maddesi, 5886 sayılı kanunla onaylanan Kuzey Atlantik Andlaşmasının gereği olarak yapılacak iki veya çok taraflı andlaşmalar için de Hükûmete yetki vermektedir.

244 sayılı kanun, hür dünyanın ve bu arada Türkiye'nin savunması bakımından önemi tartışılmıyacak kadar aşikâr olan Kuzey Atlantik Andlaşmasının uygulanması konusuna 6 ncı maddesinde ayrıca yer vermiş bulunmaktadır.

Kuzey Atlantik Andlaşmasına göre yapılacak andlaşmalar da uygulama andlaşması niteliğindedir. Bu uygulama andlaşmaları, teknik veya idarî olabileceği gibi Türk silâhlı kuvvetleriyle ilgili konuları da kapsayabilir.

ğu gibi, önceden genel surette bu nevi andlaşmaları yapma yetkisi veren bir kanunun kastedilmediği, burada öngörülen kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin tesbit ettiği muayyen mevzuda Bakanlar Kuruluna teknik, idarî, iktisadî veya ticarî bir andlaşma selâhiyetini veren, bir kanun olduğu gerek metinde gerekse Anayasanın bu maddesine ilişkin gerekçede yapılan açıklamalardan anlaşılmaktadır...» demektedir.

Bizce bu görüş gerekçenin değiştiğini gözönüne almamaktadır. Ayrıca teker teker kanun çıkarmak ile bir maddede bu kanunların verebileceği yetkileri saymak arasında esas bakımından bir fark yoktur.

Diğer bir üye de, «...Ancak bu istisna hükmünden (65/3) faydalanabilmek için, yukarıda da belirtildiği üzere, konunun daha önce genel hatları ile Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmuş böyle bir andlaşmaya girişmek üzere yetki alınmış olması gerekmektedir. Aksi düşünce, Büyük Millet Meclisinin yapılacak andlaşmaların konuları, Devleti ne ölçüde ve ne nitelikte bir yüküme sokacakları hususlarında, genel çizgileri itibariyle dahi, bir bilgiye sahip olmadan, "uygun bulma kanunu" konusundaki yetkisini, Hükûmetlerin takdir ve tenciplerine bırakması sonucunu doğurur...» demektedir.

Bizce bu üyenin mütalâası ilk bakışta tereddüd yaratıcıdır. Gerçekte böyle genel yetkiler Hükûmete devredilmiş midir? Sorunun cevabı 1924 Anayasası devrinde çıkarılan özel kanunların metnindedir. Bu metinlerin kapsamı ihtiyaçlar ortaya çıktıkça genişletilmiştir. Bu genişleme eğilimi 244 sayılı kanunun 5 ncı maddesinin metninde yeniden kanun tadillerine meydan vermiyecek biçimde ifade edilmiştir. Yüküm problemi ise Anayasanın 65/3 fıkrasında yer almamıştır. Bu nedenler ile bu üyenin görüşüne katılmak güçtür. Aksi görüş için bak. : Prof. Dr. Edip Çelik, a.g.m., s. 389-392, ve «Yürütme Organına andlaşma yetkisi tanıyan kanunlar», İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası C. XXXII, sayı 1, s. 24.

Bunlardan teknik veya idarî olanlar için yukarıda diğer hükümler dolayısıyla belirtildiği üzere Anayasanın 65 inci maddesi uyarınca bir kanunla uygun görülme zorunluğu yoktur.

6 ncı maddede de, 2 nci maddenin dördüncü fıkrasına yapılan atıfta da bu konuyu kapsamaktadır. Anayasanın 66 ncı maddesinde Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların gerektirdiği hallerde Türk silâhlı kuvvetlerine ilişkin konularda Türkiye Büyük Millet Meclisinin izin vermesine lüzum bulunmadığı açıkladığına göre Kuzey Atlantik Andlaşması çerçevesinde Türk silâhlı kuvvetleriyle ilgili olabilecek uygulama andlaşmaları için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinde de Anayasaya aykırılık yoktur.» (100)

Anayasa Mahkemesinin bu kararından sonra artık Türkiye'de milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili yetki ve usullerin tesbit

(100) Resmî Gazete, 24 Aralık 1965 sayı : 12185. Dört üye şu gerekçe ile çoğunluğa katılmamışlardır : «Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (mad. 65/3) kanunla önceden verilmiş yetkiye dayanılarak yapılanlardan ancak Türk kanunlarına değişiklik getirmeyen iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmalar için T. B. M. M. nce uygun bulunmaları zorunluğunu koymamıştır. 244 sayılı kanunun 6 ncı maddesi bir takım andlaşmalar yapılmak üzere kanunla yetki verilmesi niteliğindedir. Ancak bu hükümde andlaşmalar (aynı kanunun 5 nci maddesindeki tutumun tersine) sınırlandırılmayarak genel ve mutlak deyimlerle yetinilmiş ve böylece Anayasanın çizdiği çerçeve aşılmıştır.»

Dört üye bizce Anayasanın 65 nci maddesinin üçüncü fıkrasındaki ayırıma haklı olarak işaret etmişlerdir. Uygulama andlaşmaları esas andlaşmanın metninde veya onaylamayı uygun bulma kanununda bu andlaşmanın konusu ile sınırlı olarak verilecek yetkiye dayanır. Kanunların vereceği yetki ile yapılacak olan andlaşmalar ise iktisadî, ticarî, teknik veya idarî konularda olabilir. Ancak askerî konular teknik deyimine içine girdiğinden 244 sayılı kanunun metninde dört konu sayılsa idi gene aynı kapsamda yetkiler alınmış olacaktı.

Nihayet bir diğer üye, «...bu maddenin (244 sayılı kanun madde 6) öngördüğü andlaşmaların NATO Andlaşmasına dayanılarak yapılacak uygulama andlaşmaları olmayıp, sözkonusu andlaşmanın, ahvalin inkişafına göre, gerektireceği ve fakat asıl andlaşmada derpiş edilmiş olan yeni konular ve meseleler hakkında yapılacak andlaşmalar olduğundan şüphe edilmemesi icap etmektedir...» görüşünü ileri sürmektedir.

Kanun metninde «Kuzey Atlantik Andlaşmasının gereği olarak» yetki sınırlandırıldığına göre bu yetkiyi bahis konusu Andlaşma dışında özellikle yeni inkişafalara teşmil etmek bizce mümkün görülmemektedir. Bu inkişaf ancak bahis konusu andlaşmanın ve 244 sayılı kanunun 6 ncı maddesinin değişmesi ile öngörülebilir. Aksi görüş için bak. : Edip Çelik, a.g.m., s. 393 - 394.

edildiği kabul edilebilir. Bundan böyle uygulamanın da bu tesbite uygun olarak istikrar bulmasını ve andlaşmaların şeklinden ziyade esasının kontrolüne sıranın gelmesini dileriz.

III

Sonuç

Yukarıda yapılan açıklamalardan öğrenileceği üzere Türk hukukunun milletlerarası andlaşmaların akti ile ilgili hükümleri büyük ölçüde uygulamanın ortaya çıkardığı ihtiyaçların etkisi altında biçimlenmiştir. 1924 Anayasası yapılırken bu ihtiyaçlar bilinmediğinden ve dikkat yeni Cumhuriyeti kurmak üzerinde toplandığından milletlerarası andlaşmaların akti ile fazla ilgilenilmemiştir. Hatta andlaşma akti Büyük Millet Meclisinin diğer görevleri arasında sayılıvermiştir. 1924 Anayasasının milletlerarası andlaşmaların aktini ayrıntılı olarak düzenlememesi Anayasanın uzun bir süre Anayasaya aykırılık iddialarına yol açmadan uygulamada karşılaşılan ihtiyaçların zoru ile geniş bir tefsire tabi tutulmasını ve bazı yetkilerin de özel kanunlarla verilmesini mümkün kılmıştır.

Türkiye II nci Dünya Savaşından sonra çok partili bir siyasi rejime girince yapılan bazı andlaşmaların Anayasaya aykırılığı iddia edilmiştir. Bu iddialar tartışılırken 27 Mayıs 1960 da vukubulan yönetim değişikliğinden sonra 1961 Anayasası yapılmıştır. Bu Anayasa ihtiyaçlara gözkapayamayacağından bunların gereklerini Anayasa düzeni içinde öngörmüştür.

1961 Anayasasının ve buna dayanarak çıkarılan 244 sayılı kanunun Türkiye'nin milletlerarası andlaşmalar akti konusunda bütün ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı ve uygulamanın Anayasaya uygun olarak yapılıp yapılmadığı hakkında bir hüküm vermek için henüz yeterli bir deneme devresi geçirilmemiştir. Halen Dışişleri Bakanlığı dahil birçok Bakanlıklar yeni hükümlerin sistemine tamamen uyamamaktadırlar. Bu hususta Dışişleri Bakanlığı ile diğer Bakanlıklar arasında tam bir işbirliği yoktur. Bu sebepten milletlerarası andlaşmaların aktinde henüz tam bir yeknesaklık sağlanamamıştır. Diğer taraftan çok sınırlı bir kadro ile çalışan Dışişleri Bakanlığı 244 sayılı kanunun kabulünden sonra kurduğu anlaşmalar şubesini istenilen şekilde geliştirememiştir. Şahsen, zamanla ilk devrede aksayan işlemlerin düzeleceğine ve mil-

letlerarası andlaşmaların akti konusunda yürütme organının Büyük Millet Meclisinin gerçek kontrolü altında görevlerini yapacağını ümit ediyoruz. Gerçek kontrolden maksadımız, yukarda da dokunduğumuz gibi milletlerarası andlaşmaların sadece şekil bakımından Anayasaya uygunluğunun kontrolü değil, bunlarla kurulan ilişkilerin özünün memleketin yararına olup olmadığının daima en önde eleştirilmesidir.