

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER
DEVLETLER HUKUKU KOMİSYONUNUN
ONBİRİNCİ TOPLANTISI
(1959)

Seha L. MERAY

Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonu onbirinci toplantısını, Sir Gerald Fitzmaurice'in başkanlığında, 20 Nisan - 26 Haziran 1959 tarihleri arasında Cenevre'de yapmıştır. ¹

Komisyonun onbirinci toplantısı gündeminde başlıca şu konular vardı: 1) Komisyona üye seçimi; 2) Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları; 3) Andlaşmalar hukuku; 4) Devletin mes'uliyeti; 5) Diplomasi münasebetleri ve muafıkları ile ilgili olarak Genel Kurulun 1289 (XIII) sayılı kararı; 6) Onikinci toplantının yeri ve tarihi; 7) Komisyonun gelecek çalışmalarının plânlanması; 8) Dokümantasyonun kontrolü ve sınırlandırılması hakkında Genel Kurulun 1272 (XIII) sayılı kararı; 9) Diğer meseleler.

Mısır ile Suriye'nin Birleşik Arap Cumhuriyeti halinde birleşmelerinden sonra eski Suriye'li üye lehine Komisyon üyeliğinden istifa eden Mısır'lı üye Mr. Abdullah El - Erian'dan açılan üyelik için, 1 Mayıs 1959 da yapılan seçimde, Türkiye'den Prof. Nihat Erim Komisyon üyeliğine seçilmiştir. ²

Komisyon onbirinci toplantısında bilhassa Andlaşmalar hukuku ile Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları konuları üzerinde durmuştur.

¹ Komisyonun bu toplantısı çalışmalarını özetleyen rapor Fakültemiz kitaplığına gelmiştir: Report of the International Law Commission, Covering the Work of its Eleventh Session, 20 April - 26 June 1959, General Assembly, Official Records, Fourteenth Session, Supplement No. 9 (A/4169), New York. Komisyonun 1959 toplantısı ile ilgili Yıllığın da ilk cildi elimize gelmiştir: Yearbook of the International Law Commission, 1959, Volume I, Summary Records of the Eleventh Session, 20 April - 26 June 1959.

² Bknz.: U. N. Doc. A/4169, sah. 1. Prof. Erim Türkiye'den Komisyona seçilen ilk üyedir. Kendisinin Komisyona seçimi ve toplantıya ilk defa katılışı için bknz.: «Yearbook, 1959, Vol. I», op. cit., sah. 34, 116.

Biz de bu iki konuyu ayrı ayrı ve geniş bir şekilde ele almanın uygun olacağını düşünüyoruz. Konsolosluk münasebetleri konusu bu toplantıda, bu konunun hususî raportörü Mr. Zourek'in Milletlerarası Adalet Divanında *ad hoc* yargıç olarak bulunması yüzünden, bitirilememiştir. Bu konu onikinci toplantıda ele ilk alınacak konu olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan Komisyon, gelecek toplantısında, Andlaşmalar hukuku ile *ad hoc* diplomasi konularını da tartışabilmeği ümit etmektedir.

Diğer teşekküllerle işbirliği konusunda Komisyon, Amerikalılar - arası Hukukçular Meclisinin 24 Ağustos - 12 Eylül tarihleri arasında Santiago'da (Şili) yapılacak dördüncü toplantısına, Komisyon Sekreterinin müşahit olarak gönderilmesini kararlaştırmıştır. Buna karşılık, Afrika - Asya Hukukî İstişare Komitesinin 5 - 19 Kasım 1959 da Kahire'de yapacağı üçüncü toplantısına bir müşahid gönderilmesi hususunda bu Komitenin yaptığı dâveti kabul edememiştir; Komisyonun fikrinde müşahit gönderme hazırlıklarını yapmak için yeter zaman kalmamıştır.

Devletler Hukuku Komisyonu dokümantasyonunun kontrolü ve sınırlandırılması hususunda Genel Kurulun 1272 (XIII) sayılı ve 14 Kasım 1959 tarihli kararı da Komisyonca dikkate alınmıştır. Komisyon, Diplomatik Münasebetler ve Muafıklar Tasarısı ile ilgili olarak, Devletler ve Hükûmetler - arası teşkilâtlar arasındaki münasebetler konusunda Genel Kurulun 5 Aralık 1958 tarih ve 1289 (XIII) sayılı kararını da göz önünde tutmuş ve gerektiği zaman bu kararın dikkate alınacağını belirtmiştir. Devletler Hukuku Komisyonu, onikinci toplantısını, 25 Nisan - 1 Temmuz 1960 tarihinde Cenevre'de yapmağı kararlaştırmıştır.³

I. ANDLAŞMALAR HUKUKU

Çalışmanın Genel Durumu :

«Andlaşmalar hukuku» konusu, Devletler Hukuku Komisyonunun 1949 daki ilk toplantısında, kodifikasyona elverişli konular listesine alınmış ve bu konunun öncelikle ele alınması kararlaştırılmıştı. Fakat yine öncelikle ele alınmasına karar verilen diğer konular⁴ üzerindeki çalışmalar, Andlaşmalar hukuku konusu üzerinde teksifî bir çalışmaya imkân vermemiştir. Bu arada, andlaşmalar hukuku konusu için seçilmiş hususî raportörler de değişmiştir. Komisyon ilk toplantısında bu konu için Prof. James L. Brierly'yi hususî raportör seçmişti. Prof. Brierly üçüncü toplan-

³ U. N. Doc. A/4169, sah. 36

⁴ Meselâ deniz hukuku, Diploması münasebetleri ve muafıkları gibi.

tı ile dördüncü toplantı arasında istifa edince yerine Prof. Lauterpacht seçilmiştir. Prof. Lauterpacht da Komisyonun altını ve yedinci (1954, 1955) toplantıları arasında Milletlerarası Adalet Divanına yargıç seçilmiş ve Komisyondan ayrılmak zorunda kalmıştır. Kendisinin yerine Komisyona üye olan Sir Gerald Fitzmaurice, andlaşmalar hukuku konusunda hususî raportör seçilmiştir.

Mr. Fitzmaurice'in bu konuda hazırladığı dört rapordan ilki Komisyonun ancak bu onbirinci (1959) toplantısında ele alınabilmiştir. Zaman azlığı yüzünden ilk ondört madde üzerinde durulabilmiştir. Komisyon andlaşmalar hukuku konusunun tamamlanabilmesi için senelere ihtiyaç olduğu kanaatindeydi. Ancak, bu şümüllü konu, belirli kollara (andlaşmaların akdi, sona erışı, yürürlüğü, yorumu, vs..) ayrılabilirdi için, bu kollarn birbirleriyle ilgisi olsa bile, ayrı ayrı ele alınabileceğini de düşünmektedir. Komisyon, her bahis tamamlandıkça bunu Hükûmetlere ve Genel Kurula sunmayı, en sonunda da, bahisler arasında irtibatı ve terim birliğini sağlamak üzere, çalışmanın tümünün yeniden gözden geçirmeyi uygun mütalaa etmektedir.⁵

Andlaşmalar hukuku konusunun tertiplenmesi, hususî raportörün de belirttiği gibi, çeşitli şekillerde olabilir. Bunlardan birini seçmek gerekmektedir. Hususî raportör, bu çalışmayı üç bölüm halinde düşünmektedir: 1) Andlaşmaların şekli bakımından muteberliği (andlaşmaların kaleme alınışı, akdi, yürürlüğe girişi); 2) Andlaşmaların esas bakımından muteberliği (tarafaların ehliyeti, konunun meşru olması, irade serbestliğini bozan hile, hata, ikrah gibi âmiller); 3) Andlaşmaların zaman içinde muteberliği (andlaşmaların sona erışı.)⁶

Komisyonun onbirinci toplantısında kabul edilen maddeler, bazı genel giriş hükümleri dışında, andlaşmaların kaleme alınışı, akdi ve yürürlüğe girişi ile ilgilidir. Bununla beraber imza, tasdik, katılma ve ihtirazî kayıtlarla ilgili bazı hususlar (madde 11 - 13) ileride ele alınacaktır. Bu yüzden bu ilk tasarıda 10 ncu maddeyle 14 ncu madde arasında bir boşluk bırakılmıştır. Böylece bu ilk tasarı 1 - 10 ve 14 - 17 nci maddeleri ihtiva etmektedir.

Komisyon, diğer taraftan, hususî raportörün tavsiyesi üzerine, şimdilik, andlaşmalar hukuku konusundaki çalışmanın bir veya bir kaç sözleşme şeklinde neticelenmesini de uygun bulmamıştır; yani bu alandaki çalışmalar, neticede sözleşme şeklini ve mahiyetini almayacaktır. Komisyon sözleşme yerine bir *code* hazırlanmasını uygun görmektedir. Husu-

⁵ U. N. Doc. A/4169, sah. 3 - 4.

⁶ *Ibid.*, sah. 4 - 5 .

si raportör bu hususta başlıca iki önemli sebebe dikkatı çekmiştir : Bir kere, anlaşmalar hukuku düzenliyen bir metnin kendisinin de bir anlaşma şeklini alması yerinde değildir ; diğer taraftan, anlaşmalar hukuku ile ilgili konulardan bir çoğu bir sözleşme şekline sokulmağa elverişli de değildir. Bunlar arasında birçok beyan edici veya açıklayıcı mahiyette kaideler vardır ki bunların bir *code* içinde belirtilmesi, kesin olarak uyulması gereken vecibeler şeklinde belirtmekten daha isabetli olacaktır.⁷

Giriş Maddeleri :

Komisyounun hazırladığı tasarı iki giriş maddesiyle başlamaktadır : *Code*'un şumulu (madde 1), ve Milletlerarası anlaşma teriminin manası (madde 2).

Madde 1 : *Code*'un şumulu :

1. İşbu *Code*, tahsisi şekilleri veya adları ne olursa olsun, bir tek ya da iki veya daha çok belge içinde bulunsun, her çeşit milletlerarası anlaşmalara (*international agreements*) şâmindir.

2. Metnin başka türlü gerektirmediği hallerde «anlaşma» (*treaty*) terimi, bu *Code* bakımından, *Code*'un derpiş ettiği her çeşit milletlerarası anlaşmalara şâmindir. Bununla beraber bu hüküm, herhangi bir Devletin, iç anayasa düzeninin işleyişi bakımından (*domestic constitutional process*) bazı belgeleri iç hukuk bakımından tavsif veya tasnif etmesine tesir etmez.

3. İşbu *Code*, bir bütün halinde alındığı zaman milletlerarası bir anlaşma teşkil eden bir belgeler grubunun tamamlayıcı parçası olmaları, veya böyle bir milletlerarası anlaşmanın parçası sayılabilecek veya sayıldığı şekilde açıklandıkları haller dışında, yazılı olmıyan şekildeki milletlerarası anlaşmaları derpiş etmediği gibi, tek - taraflı beyanları veya tek - taraflı beyan mahiyetindeki belgeleri de göz önünde tutmamaktadır.

4. Bir önceki fıkranın hükümleri gereğince, işbu *Code*'un yazılı olmıyan şekildeki anlaşmaları veya bazı tek - taraflı tasarrufları göz önünde bulundurmamış olması vakıası bunların, Devletler hukukuna göre haiz olabilecekleri bağlayıcı kuvvetlerini herhangi bir şekilde ihlâl etmez.

Bu maddenin ilk fıkrasında, *Code*'un 2 nci maddesinde verilen tarife giren, her çeşit milletlerarası anlaşmaları⁸ içine almış olduğu belirtilmiş olmaktadır. Komisyon terim meselesi üzerinde de durmuştur. «And-

⁷ *Ibid.*, sah. 5 - 6.

⁸ «Agreement» terimini biz «anlaşma» diye çeviriyoruz; «anlaşma» terimini de «*treaty*» karşılığı kullanmaktayız.

laşmalar» (*treaties*) ve «andlaşmalar hukuku» (*the law of treaties*) terimlerinin mi, yoksa «milletlerarası anlaşma» (*international agreements*) ve «milletlerarası anlaşmalar hukuku» (*the law of international agreements*) terimlerinin mi kullanılması gerekeceği meselesini, esasla ilgili olmaktan çok sadece bir terim meselesi saymakla yetinmiştir. Bu terim meselesi kenara bırakılınca, Komisyon 1 nci maddenin 1 nci fıkrasındaki hükmün, Milletlerarası Daimî Adalet Divanının *Avusturya - Almanya Gümrük Rejimi* meselesinde⁹ belirttiği görüşe de uygun olduğuna işaret etmektedir. Maddenin bu fıkrası nota teatileri gibi birden fazla belgeleri veya «mutabık kalınmış tutanaklar» (*agreed minute*) ve «mutabakat memorandumları» (*memorandum of understandings*) gibi resmî tek belge sayılamıyacak anlaşmaları da içine almaktadır. Diğer taraftan bu fıkra, son zamanlarda tatbikatta çok gelişmiş bulunan basit usulle yapılmış anlaşmaları (*accords en formen simplifiée*) de kapsamaktadır.¹⁰ Dar anlamda (*stricto sensu*) andlaşma (*treaty*) ile basit usul ile yapılmış anlaşmalar (*accords en forme simplifiée*) arasındaki hukukî fark, daha çok şekillerinde ve akit ve yürürlüğe konuluş usullerindedir. Komisyon bunların da, andlaşmalar hukuku *code*'u içine alınmasını uygun görmüştür.

Komisyon bu bakımdan milletlerarası anlaşmalar arasında bir ayırma yapmağı doğru bulmamıştır. Bununla beraber, başka bakımlardan (meselâ andlaşmaların iki - taraflı, birkaç - taraflı veya çok - taraflı olmaları bakımından) milletlerarası anlaşmalar arasında önemli farklar vardır. Komisyon bunları gerekli yerlerde belirtme yoluna gitmiştir (meselâ andlaşmaların kaleme alınışı ile ilgili 6 nci maddede, imzalama hakkı ile ilgili 17 nci maddede olduğu gibi).

Tasarının 1 nci madde 2 nci fıkrasında, genel olarak kullanılmış «andlaşma» (*treaty*) terimi ile ne kastedildiği belirtilmektedir. Bilindiği gibi doktrinde *lata sensu* «andlaşma» teriminin şumulüne giren belgeler çeşitli adlarla gösterilmektedir: *charter, covenant, pact, general act, statute, concordat, modus vivendi, agreed minute, articles, arrangement, exchange of lettres, vs.*¹¹ Komisyonun bazı üyeleri «andlaşma» (*treaty*) terimini *stricto sensu* kullanmağı taraftar olmuşlarsa da, Komisyon genel olarak, bu terimi şumullü bir tarzda kullanmayı uygun bulmuştur. Milletlerarası Adalet Divanı Statüsünde Devletlerin hangi konularda Divanın mecburî kazasını kabul edecekleri gösterilirken, «(a) Bir andlaşma-

⁹ Series A/B, No. 41, sah. 47.

¹⁰ Bu konuda bkz.: A. Suat Bilge, «İcra Anlaşmaları», *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1957, cilt XII, sayı 4, sah. 135 - 147.

¹¹ Bknz.: Meray, *Devletler Hukukuna Giriş*, cilt II, Ankara 1959, sah. 57 - 59.

nın yorumlanması» (madde 36/2) denilmektedir. Yine aynı Statüde, Divanın uygulayacağı hukuk arasında, «(a) milletlerarası anlaşmalar» (madde 38/1) gösterilmektedir¹². Komisyon, tasarı maddelerinin şerhlerinde, Statüdeki bu iki terimin dar anlamda anlaşılmasını herhalde kabul etmemek gerekeceğini belirtmektedir. Bu terimlerle *lata sensu* milletlerarası anlaşmalar kastedilmektedir. Aynı Statünün bir maddesinde «*treaty*» diğer bir maddesinde de «*convention*» terimlerinin kullanılmış olması, bu terimlere özel bir mana vermemek gerektiğini de göstermektedir.

Yine bu konuyla ilgili olarak bir başka noktaya da işaret etmek gerekir. Tasarının 1 nci madde 2 nci fıkrası yeter derecede ihtiyatlı kaleme alınmıştır: Metnin başka türlü gerektirmediği hallerde», «bu *Code* bakımından» ibaretleri, fıkraya gerekli elâstikiyeti de vermektedir. Yine bu 2 nci fıkranın son cümlesi de, bazı memleketlerin iç tatbikatını göz önünde tutmaktadır. Bazı memleketlerde «andlaşma» (*treaty*) şeklini alan milletlerarası anlaşmaların tasdiki gerekmektedir; diğer bazı milletlerarası anlaşmalar için ise böyle bir zaruret olmayabilmektedir. Hangi anlaşmaların hangi kategorilere gireceği hususunda millî mevzuatda kaideler mevcut olabilir. Bu son cümle, bu çeşit millî mevzuat hükümlerini, iç hukuk bakımından, mahfuz tutmaktadır.

Tasarının 1 nci maddede 3 ncü fıkrasında, esas itibariyle, yazılı şekilde yapılmış olmıyan anlaşmaların Tasarı dışında bırakıldığı belirtilmektedir. *Code*, milletlerarası anlaşma ihtiva eden bütün belgelere şâmildir ama, bütün milletlerarası anlaşmalara veya bütün belgelere şâmil değildir. Bu arada *Code*, sözle girişilmiş, yazılı olmıyan taahhüdlere ve anlaşmaları kapsamamaktadır¹³. Komisyon da bu çeşit anlaşmaların bağlayıcı olmadığını ifade etmiş olmamaktadır. Sadece bu çeşit anlaşmaları *Code* dışında bırakmaktadır. Diğer taraftan, yazılı olan her taahhüt de mutlaka *Code*'un çerçevesine girer sayılmış değildir. Tek taraflı bir belge, milletlerarası bir anlaşma mahiyetinde olabileceği gibi, olmayabilir de. Komisyon ancak, 1 nci maddenin 3 ncü fıkrasında belirtilen şartlar altında,

¹² Türkçe Metinde «milletlerarası anlaşmalar» denilmektedir. Statünün İngilizce metninde ise «International conventions» terimi vardır. Bu terimler olarak görünmemektedir. «Convention» terimi «treaty» veya «agreement» den daha özel bir terimdir; Türkçe metinde «anlaşmalar» terimi «convention» karşılığı olmamakla beraber, Statüde ifade edilmek istenilen fikri İngilizce «convention» teriminden daha iyi belirtmektedir.

¹³ Milletlerarası Daimî Adalet Divanı, Doğu Grönland'ın Statüsü meselesinde, bir Dışişleri bakanı (Norveç Dışişleri bakanı Mr. Ihlen) tarafından sözle girişilmiş taahhüdü bağlayıcı saymıştır. Series A/B, No. 53, sah. 69. vd., Meray, «Giriş», op. cit., sah. 61.

böyle tek - taraflı bir tasarrufun milletlerarası anlaşma mahiyetinde sayılabileceğini belirtmektedir ¹⁴.

Madde 2 : Milletlerarası anlaşmanın mânası :

İşbu Code bakımından, bir milletlerarası anlaşma (şekli ve tavsifi nasıl olursa olsun), andlaşma akdetme ehliyetini haiz olan iki veya daha çok Devlet veya diğer Devletler hukuku şahısları arasında akdolunan ve Devletler hukuku kaidelerine tâbi bulunan yazılı bir anlaşmadır. Bu anlaşma ya :

- (a) bir tek resmî belge içinde; veya
- (b) tek bir bütün meydana getiren iki veya daha çok belge içinde açıklanmış olabilir.

Bu madde, Code'un şümülüne girecek milletlerarası anlaşmaların, Devletler hukuku kaidelerine tâbi anlaşmalar olduğunu, aynı zamanda da bunların Devletler hukuku şahısları arasında akdedilmiş bulunmasının gerekeceğini belirtmektedir. Taraflarından birisinin Devletler hukuku şahsı olmadığı bir anlaşma (meselâ bir Devletle bir şahıs veya bir şirket arasında yapılan anlaşmalar) bu Code'da anlaşılan manada milletlerarası bir anlaşma veya andlaşma sayılmıyacaktır.

Komisyon bu maddede andlaşmalara taraf olacak Devletlerin veya diğer Devletler hukuku şahıslarının «andlaşma akdetme ehliyeti» ni haiz olmalarını da belirtmektedir. Bu konu Komisyonda etraflı bir şekilde tartışılmamıştır. İleride, esas bakımından muteberlik şartları bahsinde, bu konu yeniden ele alınacaktır. Maddede belirtilen «ve diğer Devletler hukuku şahısları» arasında, başta şüphesiz Birleşmiş Milletler Teşkilâtı ve diğer milletlerarası teşekküller gelmektedir. Komisyon, bu maddenin şerhlerinde, şimdilik sadece Devletler arasında yapılan andlaşmalar üzerinde durma arzusunu açıklamaktadır. Bununla beraber, bu konunun teferruatlı bir şekilde ileri bir safhada ayrıca ele alınması kabul edilmiştir. Böyle olunca, maddedeki ibare, milletlerarası teşekküller dışında, andlaşma akdetme ehliyeti olan başka Devletler hukuku şahıslarını da derpiş etmiş olmaktadır. Meselâ, bilhassa 1929 Latran andlaşmasını takip eden devrede Papalığın durumu böyledir ¹⁵.

Birinci Bölüm : Andlaşmaların Muteberliği

Bu bölümün ilk üç maddesi, muteberlik konusunda genel maddelerdir. Bu maddelerle muteberlik kavramı (madde 3), andlaşmanın bağlayıcı kuvveti hakkında genel şartlar (madde 4), andlaşmanın bir metin

¹⁴ U. N. Doc. A/4169, sah. 6 - 9.

¹⁵ Ibid., sah. 9 - 10.

olarak ve bir milletlerarası anlaşma olarak göz önünde tutulması (madde 5) tanzim edilmiş bulunmaktadır.

Madde 3 : Muteberlik Kavramı

1. Muteberliğin (validity) üç veçhesi vardır: bir şekli veçhesi, bir esas bakımından veçhesi ve bir de zaman bakımından veçhesi; bu üç veçhenin hem andlaşmanın kendisi bakımından, hem de her âkit bakımından mevcut olması gerekir.

2. Bir andlaşma, görüşme, akid ve yürürlüğe girme bakımından, işbu Bölümün 1 nci kesiminde (Code'un.... nci maddeleri) belirtilmiş şartları yerine getirmesi halinde, şekli muteberliği haiz addedilir.

3. Esasa müteallik muteberlik, tarafların andlaşma akdi ehliyetini, taraflarca açıklanmış rızanın gerçekliği ve andlaşma konusunun mahiyeti bakımından deruni vasıfları gösterir; bunlar işbu bölümün II nci kesiminde (Code'un... nci maddeleri) belirtilmiştir.

4. Zaman bakımından muteberlik, yürürlüğe girmiş bulunan ve hukukî bakımdan işbu bölümün III ncü kesiminde (Code'un.... nci maddeleri) belirtilmiş yollardan sona erdirilmemiş bir andlaşmanın durumunu gösterir.

Madde 4 : Andlaşmanın bağlayıcı kuvveti hakkında genel şartlar

1. Bir andlaşma belirli bir anda, bir önceki maddede bahsedilen bütün muteberlik şartlarını bir araya getirmişse, bağlayıcı kuvveti haizdir.

2. Çok - taraflı andlaşmalar hakkında, herhangi bir Devlet bakımından andlaşmanın bağlayıcı kuvveti, ancak, andlaşmanın kendisinin muteber olmasından başka, ilgili Devletin de andlaşmaya taraf olmuş bulunması ve taraf kalması halinde mevcut olur.

Bu iki madde ile andlaşmaların muteber ve bağlayıcı olmaları konusu düzenlenmektedir. Bir andlaşma muteber olmakla beraber, talikî bir şart yüzünden bağlayıcı olmayabilir. Diğer taraftan harp halini derpiş eden bir andlaşma, hem muteber hem de bağlayıcı olmakla beraber, uygulanması ancak harp halinin ortaya çıkması ile mümkün olabilir. Çok - taraflı andlaşmalar bakımından da, bir andlaşma muteber ve bağlayıcı olmakla beraber, böyle bir andlaşmayı imzalamış fakat henüz tasdik etmemiş bir devleti bağlamıyabilir. Bu maddelerdeki hükümler böyle durumları aydınlatmaktadır¹⁶.

Madde 5 : Andlaşmanın bir metin olarak ve bir milletlerarası anlaşma olarak göz önünde tutulması

1. İşbu Code'un 2 nci maddesindeki tarife bağlı kalmakla be-

¹⁶ *Ibid.*, sah. 11.

raber, «andlaşma» (treaty) terimi, hem görüşen (negotiating) Devletlerce kaleme alınmış hükümlerin metnini, hem de en sonda kabul edilmiş ve yürürlüğe konmuş andlaşmanın kendisini anlatmak üzere kullanılmaktadır.

2. Andlaşmanın sadece bir metin olarak mevcut olabilmesi için, aşağıda kesim, 1, altbaşlık A da gösterildiği şekilde, gereği gibi kaleme alınmış ve tevsik edilmiş olması kâfidir.

3. Bu şekilde kaleme alınmış ve tevsik edilmiş (authenticated) olan metnin bir milletlerarası anlaşma olması veya bu hali alması için, aşağıda Kesim 1, alt başlık B de gösterildiği şekilde, bir milletlerarası anlaşma olarak kabul edilmesi ve yürürlüğe konulması lâzımdır.

4. Böylece, andlaşma akdi vetiresi, bazıları bazı hallerde aynı zamanda vuku bulabilen, dört safhalı olarak mütalâa edilebilir; şöyle ki :

- (a) Metnin kaleme alınışı ve tevsiki;
- (b) Metnin geçici olarak kabulü;
- (c) Metnin, bir milletlerarası anlaşma olarak, nihaî kabulü;
- (d) Andlaşmanın yürürlüğe girişi.

Komisyonunda bu maddenin kaleme alınışı uzun tartışmalara yol açmıştır. Madde bu şekliyle kabul edilmezden önce, tasdik edilmemiş, hattâ imza bile edilmemiş bir metne «andlaşma» denilmesinin ne derece uygun olacağı da belirtilmiştir. Komisyonun bazı üyeleri, andlaşmanın kendisinin mutabakatı (anlaşmayı) ihtiva ettiğini, bazı üyeler de, andlaşmanın tarafların vardıkları mutabakatı gösterdiğini öne sürmüşlerdir. Maddenin kabul ettiği metinde önemli olan, sadece bir *metin* ifade eden andlaşma terimi ile, tarafların ya geçici olarak (meselâ sadece imzalama ile) veya nihaî olarak (yâni tasdikle) esasa müteallik mutabakatlarını belirten bir belge olması arasındaki farktır.

Diğer taraftan Komisyon, andlaşma akdindeki dört safhadan iki veya daha çoğunun, tatbikatta birleşebileceğine de işaret etmektedir. Meselâ imzalanmış bir andlaşma imzalama ile yürürlüğe girmeyi derpiş ediyorsa, dört safha imza ile tamamlanmış olmaktadır. Tasdik de, hem nihaî kabul hem de yürürlüğe girme safhalarını birleştirebilmektedir. Komisyon, bu maddenin serhinde, dört safhanın bir birinden ayrı oluşunu, nazârî bakımdan şöyle belirtmektedir: 1) Temsilciler andlaşmanın metnini kaleme alırlar; fakat bu metni imzalamazlar veya başharflemeler¹⁷; metni, konferansın nihaî senedine koymakla tevsik etmiş olabilirler; 2) metin hem tasdike tâbi hem de belirli bir tarihe kadar imzalamaya açık bırakılmış olduğu için, bazı Devletler, sonradan metni imzalayabilirler, böylece metne geçici mutabakatlarını vermiş olabilirler; 3) bundan sonra

¹⁷ «Başharfleme» terimini «initialling» karşılığı kullanıyoruz.

da bu metni tasdik ederek nihai mutabakatlarını açıklayabilirler; fakat bununla andlaşma mutlaka yürürlüğe konmuş olmayabilir; andlaşma, meselâ, yirmi tasdiknamenin tevdiinden sonra yürürlüğe girme şartını ihtiva edebilir; 4) yirminci tasdiknamenin tevdi ile, andlaşma yürürlüğe girer¹⁸.

Kesim I : Şekil bakımından muteberlik (Andlaşmaların kaleme alınışı, akdi, yürürlüğe girişi).

Alt - başlık A : Görüşme, metnin kaleme alınışı ve tevsiki

Madde 6 : Metnin kaleme alınışı ve kabul usulü

1. Bir andlaşma, ya diplomatik veya uygun diğer resmî bir yoldan veya temsilcilerin toplantılarında veya milletlerarası bir konferansta yapılan görüşmelerle kaleme alınır. Bir milletlerarası teşkilâtın aracılığı ile görüşülen andlaşmalar bahis konusu olduğu zaman, andlaşma işbu teşkilâtça dâvet edilmiş bir milletlerarası konferansta veya bu teşkilâtın kendi organlarından birinde kaleme alınır.

2. Temsilciler, görüşmelerde bulunmak üzere, gerekli şekilde müsaadeli kılınmış olmalı ve aşağıda 3 ncü fıkrada gösterilen haller dışında, yetki mektuplarını (credentials) takdim etmeli ve ya göstermelidirler. Bununla beraber, temsilcilerin, görüşmelerde bulunabilmeleri için, andlaşmayı imzalama hususunda da yetki mektubunu haiz olmaları gerekmez.

3. Devlet ve Hükümet başkanları ile Dışişleri bakanlarının, Devletleri adına görüşmede bulunmaya *ex officio* ehliyetleri vardır; bu bakımdan herhangi bir özel yetki açıklamaları gerekmez. Aynı şekilde, bir elçilik heyeti başkanı da, kendi Devleti ile nezdinde görevli kılınmış olduğu Devlet arasında iki - taraflı bir andlaşmanın görüşülmesi bakımından bu hükmün çerçevesine girer.

4. Metnin kabulü şu şekilde olur :

(a) İki- taraflı andlaşmalarda, tarafların müşterek rızası ile;
(b) Az sayıda bir Devletler grubu arasında görüşülen andlaşmalarda, görüşen Devletler, müşterek rıza ile başka usul kabul etmemişlerse, oybirliği ile;

(c) Milletlerarası bir konferansta görüşülen çok - taraflı andlaşmalarda, Konferansın, âdi çoğunlukla kabulünü kararlaştıracağı oy verme usulü ile;

(d) Milletlerarası bir teşkilâtça veya milletlerarası bir teşkilât tarafından dâvet edilmiş milletlerarası bir konferansça kaleme alınmış andlaşmalarda, andlaşmaların kaleme alınışı hakkında bu teşkilâtın anayasasınca veya bu hususta karar almağa yetkili bir organın kararı ile tahsisen derpiş edilmiş veya kabul edilmiş bir oy verme usulü varsa, bu usul uyarınca.

Bu maddenin ilk fıkrasında, Devletler arasında akdedilen her çeşit andlaşmalarla milletlerarası teşkilâtların aracılığı ile akdedilen andlaş-

¹⁸ U. N Doc. A/4169, sah. 11 - 12.

malar derpiş edilmektedir. Milletlerarası teşkilâtların aracılığı ile yapılan andlaşmalar da, bazı istisnalar dışında, ekseriya teşkilâtların dâvet ettiği ve hazırlıklarını yaptığı milletlerarası konferanslarda kaleme alınmaktadır¹⁹.

Bu maddenin 2 nci fıkrasında görüşme yetkisinden bahsedilmektedir. Görüşme yetkisi ile imzalama yetkisi arasında yerinde bir ayırma yapılmaktadır. İmzalama yetkisi (eğer görüşme sırasında varsa) görüşme yetkisini ifade ederse de, görüşme yetkisini haiz olmak, ayrı bir yetki tanınmamışsa, imzalama yetkisini ihtiva etmez. Sırf görüşmede bulunmak üzere toplantıya katılan temsilcinin, görüşmek için ayrıca imzalama yetkisini haiz olması da gerekmez.

Görüşme yetkisinin istisnaları 6 nci maddenin 3 ncü fıkrasında belirtildiği gibi, Devlet ve Hükûmet başkanları ile Dışişleri bakanları hakkındadır. Bunların *ex officio* görüşme yetkisini de haiz oldukları kabul edilmektedir.

Maddenin 4 ncü fıkrası, hazırlanmış andlaşma metninin, *metin olarak*, nasıl kabul edilebileceğini göstermektedir. Burada kullanılan «kabul» (*adoption*) terimi andlaşma metninin ihtiva ettiği hükümleri hukukî vecibe olarak kabul anlamına gelmemektedir. Burada «kabul» terimi, sadece, kaleme alınmış şeklini, yazılışını kabul etmeyi göstermektedir. İleride bu metin, imza, tasdik ve diğer yoldan hukuken bağlayıcı bir metin yâni haklar ve vecibeler ifade eden bir vesika halini alacaktır.

Tatbikatta, metnin kabulü çok - taraflı andlaşmalar bakımından özellik göstermektedir. İki* - taraflı andlaşmaların metni karşılıklı rıza ile kabul olunur. Birkaç - taraflı (küçük bir Devletler grubu arasındaki) andlaşmaların metni de oybirliği ile kabul edilir; başka bir usul uygulanacaksa, bu usulün de oybirliği ile kararlaştırılmış olması gerekir. Çok - taraflı genel andlaşmalara gelince, oybirliği usulü bu andlaşmalar için de Birinci Dünya Harbine kadar uygulanan usuldü. Komisyonun bazı üyeleri bu usulün hâlen de cari olduğunu, bu usulden başka bir usulün kabulünün de ancak oybirliği ile veya aktif bir aleyhte oy olmaksızın kararlaştırılması gerekeceğini belirtmişlerdir. Komisyonun umumî temayülü, milletlerarası Konferanslarda, andlaşma metinlerinin çoğunlukla kabul edilmesinin mütad bir usul halini aldığına işaret istikametinde belirtmiştir. Böyle olunca, konferans oybirliği esasını kabul etmemişse, çoğun-

¹⁹ Meselâ Genocide sözleşmesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun Altıncı Komisyonu (Hukuk işleri Komisyonu) tarafından hazırlanmıştır. Deniz hukuku konferansı için bknz.: İlhan Lütem, **Deniz Hukukunda Yeni Gelişmeler - Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Konferansı**, Ankara, 1959.

luk esasını kabul etmiş sayılması gerekmektedir. Asıl önemli mesele *nasıl* bir çoğunlukla oy verileceği ve bunun konferansın nasıl kararlaştıracağıdır.

Bu son konu ile ilgili olmak üzere Komisyonda dört ayrı görüş öne sürülmüştür : 1) Bazı üyeler, Komisyonun bu konu ile hiç meşgul olmaması gerektiğini belirtmişlerdir; çünkü bu konu Andlaşmalar hukukunun bir parçası değil, fakat milletlerarası konferanslar hukuku ve usulünün bir parçasıdır. Bu görüşe karşı, andlaşmanın hazırlanışının da andlaşmalar hukukunun bir parçası olduğu, bu safhadan geçilmedikçe andlaşmanın ortaya çıkamayacağı belirtilmiştir; 2) Bazı üyeler de, *Code*'un hem bu konularla meşgul olmasını, hem de gerekli çoğunluğu göstermesini savunmuşlardır. Bu üyeler, tatbikatta üçte - iki çoğunluk istikametinde git-tikçe artan bir gelişme olduğunu müşahede ederek, *Code*'da da, milletlerarası konferanslarda andlaşma metinlerinin üçte - iki çoğunlukla kabul edilmesi esasının belirtilmesini savunmuşlardır. 3) Üçüncü bir görüş de, *Code*'da hiçbir oyverme gösterilmemesi, bunun, her konferansın kararına bırakılmış olduğunun açıklanmasıdır. Oyverme usulünün nasıl kararlaştırılacağı da konferansa bırakılmalıdır. Konferanslar, şimdiye kadar tatbikatta, şu veya bu şekilde, bu meseleyi daima çözmüşlerdir. 4) Komisyonda, sonradan kabul edilen, dördüncü görüş taraftarları, üçüncü görüşü esas itibariyle benimsemekle beraber, konferansın bu karara nasıl varabileceğinin de *Code*'da belirtilmesini savunmuşlardır. Böylece, usul meseleleri yüzünden, konferansın çalışmalara başlamasının gecikmesi de önlenebilecektir.

Komisyonda bu dördüncü görüş kabul edildikten sonra, Komisyon üyeleri, metnin kabulü için uygulanacak usulün tesbitini konferansların âdi çoğunlukla kararlaştırmaları esasında da mutabık kalmışlardır. Yâni konferansın, andlaşma metnini, *metin olarak*, kabul etmesi usulü âdi çoğunlukla kararlaştırılacaktır. Metni kabul için gerekli çoğunluk üçte - iki olabileceği gibi, âdi çoğunluk da olabilecektir²⁰.

Madde 7 : Metnin unsurları

1. Bir andlaşma metninin önsöz (dibaçe, *preamble*), veya sonuç veya diğer herhangi bir tahsisî hüküm gibi özel kısımları ihtiva etmesi hukukî bir zaruret değildir.

2. Bununla beraber, bir andlaşma metninde, gayeleri açıklayan bir ibareyle tarafların gösterilmesinden başka, mütad olarak andlaşmanın tarihi ve yürürlüğe giriş usulü, tarafların katılma tarzı, yürürlük süresi ve diğer şekle ve usule ait hükümler de bulunmaktadır.

²⁰ U. N. Doc. A/4169, sah. 12 - 14.

3. Bir andlaşmanın sarıh bir şekilde imzaya açık olduğunu belirtmesi veya tasdik, katılma, kabul, yürürlüğe girme, sona erdirilme ve fesih ile ilgili hükümler veya andlaşmanın işleyişine tesir eden hususlar derpiş etmesi halinde, andlaşmanın bu muamelelerin (processes) ne tarzda yürütüleceğini ve ilgili Devletlere yapılması gerekecek tebliğleri de göstermesi lâzımdır.

Komisyonun kanaatınca milletlerarası bir andlaşmanın metninde bulunması gereken unsurlar, 7 nci maddenin 2 nci fıkrasında da belirtildiği gibi, esasa müteallik muhteva ile şu veya bu şekilde tarafların gösterilmiş olmasıdır. Diğer hükümler andlaşma metnine konulsa da²¹ konulmasa da andlaşmanın hukukî mahiyetine tesir etmemektedir. Komisyon, andlaşmaların muteberliği bakımından, bu hususu belirtmeği lüzumlu görmüştür. Bununla beraber Komisyon, bu hükümlerin andlaşma metnine konulmamasını tavsiye etmiş olmadığı gibi, andlaşmanın önsözü, nihai hükümleri ve diğer hükümleri varsa, bunların hukukî neticeler doğurmayacağını da söylemiş olmamaktadır. Tasarının 7 nci maddesinde belirtilen, tarafların andlaşma metnine bu hükümleri koyup koymamakta serbest oldukları, bunların konulmamış olması halinde andlaşmanın muteberliğinden kaybetmiyeceğidir.

Komisyon, hukukî bir zaruret olmamakla beraber, andlaşma metninin, andlaşmanın mekanizması ile ilgili hükümler (meselâ tasdik, yürürlüğe konuş şekli, süresi, sona erdiriliş tarzı ile ilgili hükümler) ihtiva etmesinin de uygun olduğu kanaatındadır. Bunların olmaması andlaşmanın muteberliğine tesir etmemekle beraber, işleyişini güçleştirebilir.

Tasarının 7 nci madde son fıkrası bilhassa birkaç - taraflı veya çok - taraflı andlaşmalar için bahis konusudur. Bu fıkra gözönünde tutulduğu takdirde, bu çeşit andlaşmaların işleyişi kolaylaşmış olacaktır²².

Madde 8 : Metnin kaleme alınışının hukukî neticeleri

1. Görüşmeye veya bir milletlerarası konferansa katılmak, metinler üzerinde oybirliği ile mutabık kalınmış olması halinde bile, metni kabul veya hükümlerini uygulama hususunda hiçbir vecibe yaratmaz.

2. Bununla beraber, [bir önceki fıkradaki] bu hüküm, görüşmeye katılanlardan herhangi birinin, Devletler hukukunun genel prensipleri uyarınca, bir süre için (for the time being), görüşmenin takip ettiği gayeyi ihlâl edecek veya bu gayeyi imkânsız hale koyacak, veya andlaşma yürürlüğe konulursa ve böyle yapıldığı

²¹ Tatbikatta andlaşma metinlerinde bu hükümler hemen hemen daima mevcuttur.

²² U. N. Doc. A/4169, sah. 14 - 15.

zaman, andlaşmadan beklenen neticeleri önliyecek herhangi bir tasarrufta bulunmaktan çekinmesi mükellefiyetlerine de tesir etmez.

Komisyunun madde şerhinde de belirttiği gibi, maddenin matlabı biraz yanıltıcıdır. Çünkü, andlaşma metnini kaleme almanın tek hukukî neticesi, doğrudan doğruya veya müspet istikamette hiçbir hukukî neticesi olmadığıdır. Hattâ bir metnin oybirliği ile kabul edilmiş olması bile, sadece kaleme alınmış bir metnin, bu metinle bağlanma ve bunu derhal uygulama vecibesi yaratmasına yol açmamaktadır. Milletlerarası konferanslarda hazırlanmış andlaşma metinleri için de aynı şey söylenebilir. Metnin, metin olarak tesbitini sağlayan çoğunluğa dahil Devletler de, metin aleyhinde oy kullanmış Devletler gibi, bu metinle bağlanmış sayılmazlar. İleride, gerek bu çoğunluğa gerekse azınlığa dahil Devletler, bu metni, isterlerse, milletlerarası bir taahhüt olarak da kabul edebilirler; fakat hiçbirinin bu şekilde hareket etme mükellefiyeti de yoktur. Burada da, andlaşmayı sadece bir metin olarak gözönünde tutması ile, ileride, imza, tasdik, katılma yollarından geçilerek milletlerarası bir taahhüt halinde anlaşılacak andlaşma arasındaki fark önemlidir.

Tasarının 8 nci madde 2 nci fıkrası, Komisyonda çeşitli görüşlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bazı üyeler, görüşmelere katılmanın ve metni kaleme almanın, ilgili Devletler bakımından, hiçbir müspet mükellefiyet yaratmadığını kabul etmekle beraber, bir çeşit *menfi* mükellefiyet yaratabileceğini belirtmişlerdir: andlaşma metni, metin olarak kabul edildikten sonra, ilgili Devletler, bir süre için, andlaşmadan beklenen neticeleri önliyecek veya ortadan kaldıracak tasarruflarda bulunmamalıdır. Bu görüşü aydınlatmak için Komisyonda şu misal de öne sürülmüştür: Belirli bir tazminat karşılığında bir ülkenin bir Devletten diğerine terkini derpiş eden bir andlaşma düşünülün; terkedecek Devlet, terkden önce, bu ülkedeki bütün tesisleri veya değer ifade eden diğer şeyleri tahrip edebilir ve ülkeyi bu şekliyle de terkedebilir; bununla beraber, ülkeyi terkettiği için, görüşmelerin neticesine tesir etmemiş olduğunu da iddia edebilir.

Bu konuda, Komisyunun diğer bazı üyeleri ise başka türlü düşünmektedirler. Bunlara göre, bu çeşit bazı mükellefiyetler andlaşmanın *imzalanması* ile doğabilirse de, sadece metnin kaleme alınmış olmasından doğmaz. Devlet, görüşmeler katılmış olmakla, hareket serbestliğini sınırlanmış olmamaktadır. Bir rıza bahis konusu ise, bu sadece andlaşma metnin, metin olarak kabulü için verilmiştir, yoksa, hattâ geçici olmak üzere, hukukî bir taahhüt ifade eden andlaşmaya verilmiş bir rıza bahis mev-

degildir. Öne sürülen misaldeki gibi haerket etmek, her ne kadar ahlâka veya siyasî sağduyuya aykırı olsa bile, hukuka aykırı sayılamaz.

Bazı üyeler bu görüşe katılamamışlardır. Bilhassa çok - taraflı andlaşmaların bir kaç aylık bir süre için imzaya açık bırakılması halinde, görüşmelere katılmış Devletlere, bilhassa metin lehinde oy kullanmış olanlara, *status quo*'yu muhafaza bakımından bir çeşit mükellefiyet düşmektedir. Bu mükellefiyetin, hukukun genel prensipleri, hüsnüniyet prensibi, hakkın suistimali doktrinine dayandırılmasının önemi yoktur.

Komisyon bu tartışmaların ışığı altında 8 nci maddenin 2 nci fıkrasını kabul etmiş bulunmaktadır. Maddenin şerhinde, bu 2 nci fıkranın meseleyi kesin bir sonuca bağlamadan açık bırakmış olduğu da belirtilmektedir. Madde metni, böyle bir mükellefiyetin olabileceğini göstermektedir, yoksa böyle bir mükellefiyetin olduğunu değil. Olup olmadığı, Devletler hukukunun genel prensiplerine göre tâyin edilecektir. Böyle bir mükellefiyet olsa bile, bunun ancak belirli bir süre için bahis konusu olabileceğine de işaret olunmaktadır. Bu sürenin uzunluğu her durumun özel şartlarına bağlı kalmaktadır. Komisyon kesin bir süre tesbit etme imkânını görememiştir²³.

Madde 9 : Metnin tevsiki (authentication)

1. Metnin içinde derpiş edilen veya görüşen Devletlerce tahsisen kabul edilmiş başka yollar olmadığı takdirde, nihai olarak kaleme alınmış bir andlaşmanın metni aşağıdaki yollardan biriyle tevsik edilebilir :

- (a) Metni görüşen Devletler adına başharflemek (initialling);
- (b) Metni, bu metnin hazırlanmış olduğu konferansın nihai senedi içine koymak;
- (c) Metni, milletlerarası bir teşkilâtın bir organının kararı içine almak, veya tevsiki bu teşkilât anayasasının sağladığı başka bir yoldan yapmak.

2. Bunlara ilâve olarak, metni görüşen Devletler adına imzalamak da (ister tam imzalama, ister ad referendum imzalama olsun), işbu Code'un nci maddelerinin yaratabileceği neticelerden başka, 1 nci fıkrada derpiş edilmiş yollardan birine girmeyen durumlarda metni tevsik eder.

3. İşbu maddenin 1 nci ve 2 nci fıkralarında derpiş edildiği gibi tevsik edilmiş metin nihaidir.

Bir andlaşma metninin tevsik edilmesinin başlıca önemi, bu andlaşmaya taraf olma niyetinde bulunan Devletlerin nasıl bir metinle bağlanacaklarını kesin olarak bilmelerini sağlamasıdır. Metnin imzalanması,

²³ Ibid., sah. 15 - 16.

tasdiki, katılma, yürürlüğe girme, vs. gibi hususlar ancak metin kesin olarak belli olmuşsa ve artık değişmeyecekse mümkün olabilir. Böylece, nasıl bir metin üzerinde mutabık kalındığını belirtmeye yarayan muamele metnin tevsiki olmaktadır. Meselâ imzalama ile tevsik edilmiş bir metin, ileride ilgili taraflarca değiştirilmek istenirse ve bu yola da gidilirse, sadece ilk metin tâdil edilmiş olmaz, yeni bir metin üzerinde mutabık kalınmış olur. Bu yeni metnin de tevsiki gerekir. Genel olarak, tevsik edilmiş bir metnin orijinal nüshası üzerinde değişiklikler yapılmaz; ya değişiklikleri ihtiva eden bir metin kaleme alınır ve tevsik edilir, ya da ek bir protokolle gerekli değişiklikler belirtilebilir. Eğer orijinal metinde değişiklikler yapılmışsa, Komisyon aynı mülahazaların, *mutadis mutandis*, bir andlaşma metninin imza ile değil de, bir milletlerarası konferansın nihaî senedine veya milletlerarası bir teşkilât organının kararına ithal edilmesi halinde de muteber olacağını belirtmektedir.

Tasarının 9 ncu maddesi yalnız metnin tevsikinden bahsettiği için, tevsik yolları ve şekilleri arasına «imzalama» alınmamış bulunmaktadır. Komisyonun kanaatinca, imzalama daima metnin tevsiki neticesini yaratmakla beraber, sadece bu neticeyi yaratmış olmamaktadır. Maddenin 2 nci fıkrasındaki yollar ise, sadece tevsik yollarıdır. İmzalama böyle olabileceği gibi olmayabilir de. İmzalama, metni tevsik ettiği hallerde dahi, hiç olmazsa, bir Devletin bir andlaşmayı kendisini bağlar kabul etmesi vetiresinin bir parçasıdır. Bu sebeple, Komisyon imzalamayı, tevsik yolları arasına almamayı, bu konuyu ayrıca düzenlemeyi uygun görmüştür.

Komisyon, raportörün ilk metninde belirttiği gibi, metnin tevsiki için ayrıca mühürlemenin gerekmediği hususunda bir hükmün *Code* metnine alınmasını uygun görmemiş, bunu şerhlerde belirtmekle yetinmiştir²⁴.

Madde 10 : Metni tevsik eden tasarruf olarak başharfleme ve ad referendum imzalama

1. Bir andlaşmanın metni ya imzalanabilir ya da başharfleenabilir. Metin imzalanmışsa, imzalama ya tam veya ilgili Hükûmete ad referendum olarak yapılır; bu son halde, imzaya 'ad re-

²⁴ *Ibid.*, sah. 16 - 18. Andlaşmaların mühürlenmesi eski Osmanlı andlaşmalarında da görülmektedir. Bu andlaşmalarda «... işbu temessük terkim ve imlâ ve kendi mühür ve imzalarımız ile muhtem ve mumza kılınıp...» şeklinde veya buna benzer bir ibare görülmektedir. Bknz.: 5 Ocak 1799 tarihli İngiltere ile ittifak andlaşması, «hâtime» maddesi, N. Erim, *Devletlerarası Hukuku ve Siyasî Tarih Metinleri*, cilt I, Ankara 1953, sah. 204. Keza bknz.: 24 Eylül 1805 Rusya ile ittifak andlaşması, «hâtime» maddesi, *Ibid.*, sah. 225; 21 Mart 1800, Yedi Ada'ya dair sözleşme, «hâtime» maddesi, *Ibid.*, sah. 211; 10 Mart 1779, Aynalı Kavak andlaşması, madde 3, *Ibid.*, sah. 153.

ferendum' ibaresi veya buna benzer bir formül eklenir. Tam imzalama ile ilgili hususlar ve bunun hukukî neticeleri işbu Code'un...nci maddelerinde düzenlenmiştir.

2. Başharfleme, Devlet ve Hükümet başkanları veya Dışişleri bakanları tarafından imzalama gibi sayılmak maksadiyle yapılmamış bulunduğu hallerde, sadece metnin tevsiki neticesini doğurur. Eğer başharflemeyi imzalama takip edecekse, bunun ayrı bir tasarruf olarak yapılması gerekir; bu tasarrufun hukukî neticeleri böyle bir imzalamanın tarihinden başlar.

3. **Ad referendum** imzalama, ilgili Hükümetin sonradan teyid etmesi ile, tam imzalama mahiyetini alabilir. Böyle hallerde bu teyid makale de şâmindir; böylece **ad referendum** imzalama tam imzalama mahiyetini alarak, yapıldığı tarihten itibaren hukukî neticeler yaratır.

Tasarının 10 ncu madde 2 nci fıkrasında belirtildiği gibi, başharfleme, iki şart yerine getirildiği zaman tam imzalama kuvvetini kazanmaktadır. Bir kere, Devlet adına tasarrufda bulunma yetkisi *ex officio* haiz olan kimseler tarafından yapılırsa; bundan başka, başharfleme, imzalama kuvvetini haiz olma maksadıyla yapılmışsa. Diğer bütün hallerde, başharfleme, sadece metni tevsik etmektedir.

Komisyon, başharfleme ile *ad referendum* imzalama arasındaki farkları da, bu maddenin şerhlerinde şöyle göstermektedir: (a) başharfleme esas itibariyle sadece bir tevsik ameliyesidir ve öyle kalmaktadır; *ad referendum* imzalama ise, bir tevsik ameliyesi olduğu kadar (eğer metin bir başka yoldan tevsik edilmemişse), aynı zamanda bir geçici imzalamadır; (b) başharfleme ancak tevsik ameliyesidir; *ad referendum* imzalama, sonradan teyid edildiği takdirde, tam imzalama mahiyetini alabilir; (c) *ad referendum* imzalama teyid edildiği ve tam imzalama kuvvetini kazandığı zaman, bu teyid makale şâmil olarak işler ve böylece, imza tarihi *ad referendum* imzalamanın tarihi olarak kabul edilir; buna karşılık başharflemeyi imzalama takip ettiği zaman, imzalamanın makale şümulü yoktur; imza tarihi başharfleme tarihinden değil, son imzalama tarihinden itibar edilir²⁵.

Alt - başlık B : Andlaşmanın akdi, andlaşmaya katılma ve andlaşmanın yürürlüğe girişi :

Bu alt - başlığın ilk maddelerini Komisyon nihaî olarak düzenlememiş olduğu için Tasarının 10 ncu maddesinden 14 ncü maddesine geçilmekte, arada üç maddelik boşluk kalmaktadır. Komisyon, raportörün hazırlamış olduğu tasarıda henüz tartışılmamış bulunan bazı maddeler buraya alınacaktır.

²⁵ U. N. Doc. A/4169, sah. 18.

Madde 14 : İmzalamanın görevi

İmzalama, 9 ncü maddede derpiş edildiği üzere, bir başka yoldan tevsik edilmemiş bir metni tevsik ettikten başka, andlaşmanın tasdik edilmesi gerektiği hallerde, milletlerarası bir andlaşma olarak metne geçici bir rıza ifade eder :..... nci maddede derpiş edildiği gibi, andlaşmanın imzalama ile yürürlüğe girdiği hallerde, imzalama nihai rızayı açıklar.

Madde 15 : İmzalama yetkisi

1. İmzalama ancak

(a) Devlet ve Hükümet başkanları, veya Dışişleri bakanları gibi, mevkii veya makamı bakımından Devleti *ex officio* bağlama yetkisi olan bir tarafından;

(b) Yetki mektubu olan bir temsilci tarafından yapılabilir.

2. Yetki mektubu gerekli şekilde olmalı ve ilgili Devlette yetkili makam tarafından verilmiş bulunmalıdır. Yetki mektubunun gönderilmesi geciktiği hallerde, telgrafla ulaştırılan yetki, veya görüşmelerin cereyan ettiği memlekette ilgili Devletin elçilik heyeti başkanının bir mektubu da, ileride yetki mektubunun takdimi mahfuz kalmak üzere, kabul edilebilir.

Komisyon, şerhlerde, 14 ncü madde üzerinde ayrıca durma lüzumunu görmemiştir. İmzalamanın, andlaşmayı yürürlüğe koyma görevi, ileride bu meseleyle ilgili maddeler ele alındığı zaman, ayrıca incelenecek ve düzenlenecektir. Komisyon onbirinci toplantısında bu maddelere henüz gelememiştir.

İmzalama yetkisinin görüşme yetkisinden farklı olduğuna, 6 ncü maddenin şerhlerinde de temas edilmişti. Yalnız görüşme yetkisinin olması imzalama için yeter bir yetki sayılmamaktadır. Ayrıca imzalama yetkisinin de bulunması gerekir. Bu yetkinin belirli bir andlaşma için temsilciye verilmiş olması mümkün olabileceği gibi, bazı makamları işgal edenlerin, makamları icabı, bu yetkiyi haiz oldukları da açıklanmaktadır. Bundan başka, bazı memleketlerde olduğu gibi, bazı Vekillere, genel olarak andlaşma imzalama yetkisi de verilmektedir. Komisyon bu konularda Hükümetlerden bilgi ve mütalâa beklemektedir.

Ad referendum imzalama için de yetki mektubuna ihtiyaç olup olmadığı hususunda Komisyonda görüşler ayrılmıştır. Bu konu Hükümetlerin tatbikatta nasıl hareket etmekte olduklarının bilinmesiyle aydınlanacaktır. Komisyon Hükümetlerden bilgi geldikten sonra ileride bu konuyu yeniden ele almayı uygun görmüştür.

Yetki mektubunun şekli hakkında da fazla katı davranılmaması Komisyonca uygun görülmeyle beraber, yetki mektubunun bazı esaslara uygun olması da gerekmektedir. Bunlardan başlıcaları şunlardır: (a) yetki mektubu, her Devlette, bu hususta o Devlet anayasasınca yetkili

kılınmış makam tarafından verilmiş olmalıdır; (b) imzalama yetkisi tanıdığı sarih olarak açıklanmalıdır; (c) imzalamaya yetkili kılınan kimseyi, adını belirterek veya diğer herhangi bir şekilde, göstermelidir.

Tasarının 15 nci madde 2 nci fıkrasının ikinci cümlesi, tatbikatta yeni gelişmekte olan bir yetki verme şekline, telgrafla yetki verme usulü, temas etmektedir. Komisyon, vaadedilen yetki mektubunun zamanında gelmemesi halinde, telgrafla bildirilmiş yetki üzerine kabul edilmiş imzalamanın hükümsüz olacağını da belirtmektedir.

Andlaşmaların bir çoğunda, temsilcilerin, imzalamadan önce yetki mektuplarını teati ettiklerini veya yetki mektuplarını gösterdiklerini belirten bir ibare vardır. Komisyon, bunun faydasını, hatta lüzumunu, kabul etmekle beraber, yetki mektupları mevcut olduğu müddetçe ve bunun tevsik edilmesi halinde, andlaşma metnine bu hususta bir ibare konulmadan da imzanın muteber olacağını açıklamaktadır.²⁶

Madde 16 : İmzalamanın zamanı ve yeri

İmzalama, metnin kaleme alındığı görüşmelerin veya konferansın sonunda yapılır. Bununla beraber, andlaşmanın kendisinde veya taraflar arasında bir başka anlaşma ile, imzanın ileride ayrı bir vesile ile yapılması, veya andlaşmanın belirli bir yerde, zamanla sınırlamadan veya belirli bir tarihe kadar imzaya açık tutulacağı da derpiş edilebilir.

Bu madde, imzaya açık tutulan andlaşmalarla tutulmamış olanlar arasındaki farkı göstermektedir. Birçok andlaşmalar, bilhassa iki-taraflı andlaşmalar, imzaya açık bırakılmamaktadır. Bunlar ya görüşmelerin sonunda, veya sırf bu iş için tesbit edilmiş bir ileri tarihte imzalanmaktadır. Diğer Devletler de böyle andlaşmalara, katılma (*accession*) yoluyla taraf alabilirler.

Çok-taraflı andlaşmalar veya milletlerarası konferanslarda görüşülen andlaşmalarla ilgili olarak, yakın zamanlarda, bunların belirli bir tarihe kadar (mütaden altı ay içinde) imzaya açık bırakılması istikametinde bir gelişme görülmektedir. Nazarî bakımdan, çok-taraflı andlaşmaların, zaman sınırlaması yapmadan, imzaya açık tutulmaları için herhangi bir engel yoktur²⁷; bunun ne dereceye kadar faydalı olduğu her andlaşmanın mahiyetine de bağlıdır.

Komisyon, çok-taraflı andlaşmaların imzaya açık bırakılmasının faydalarına da işaret etmektedir. Milletlerarası konferansın kapanma celse-

²⁶ *Ibid.*, sah. 19 - 20.

²⁷ Komisyon, Pan - Amerikan Birliği üyeleri arasında 1928 de Havana'da akdedilmiş sözleşmeleri bu bakımdan örnek olarak vermektedir.

leri bir acelecilik içinde geçebilir. Hükümetler, ancak son dakikalarda tamamlanmış olabilecek andlaşma metninin nihaî şeklini kendi memleketinde elde etmemiş olabilirler. Bu yüzden, temsilcilerden bir çoğuna, nihaî şeklini almış andlaşma metnini imzalama yetkisi verilmemiş bulunabilir. Andlaşmaya katılma yoluyla taraf olma imkânı varsa da, birçok hükümetler andlaşmayı imzalamayı ve tasdik etmeyi tercih edebilirler. Hatta katılma ve tasdik etme niyetinde olmasalar bile, bazı hükümetler, andlaşma metnini imzalama fırsatını elde etmiş olmak isteyebilirler. İşte bütün bunları sağlayabilecek yol, andlaşma metninin imzaya açık tutulması olabilir. Böyle olunca, andlaşma, taraf Devletlerden birisinin hükümet merkezinde veya milletlerarası teşkilâtın merkezinde imzaya açık olarak ilân edilir. Bundan sonra, yetki mektubunu ibraz eden temsilci andlaşmayı imzalayabilir.²⁸

Madde 17 : İmzalama hakkı

1. İki - taraflı andlaşmalarla, bölgesel veya sınırlanmış sayıda veya bir grup Devlet arasında görüşülmüş andlaşmalar bahis konusu olduğu zaman imzalama hakkı da, zarurî olarak, görüşmelere katılmış Devletlerle, andlaşma hükümleri uyarınca veya herhangi bir diğer şekilde, imzalanması kabul edilebilecek Devletlere hasredilmiş bulunmaktadır.

2. Çok - taraflı genel andlaşmalarla ilgili olarak imzalama hakkı aşağıdaki kaideler gereğince düzenlenmiştir :

(a) Aşağıda (b) bendi hükmü mahfuz kalmak üzere, andlaşmanın kaleme alındığı görüşmelere veya konferansa katılmağa dâvet edilmiş her Devletin andlaşmayı imzalamaya hakkı vardır;

(b) Andlaşma, imzalama yetkisini haiz Devletleri veya Devletler kategorilerini açıkça göstermekte ise, yalnız bu Devletler veya Devletler kategorileri andlaşmayı imzalayabilirler;

(c) Andlaşma bu konuda hiçbir hüküm ihtiva etmiyorsa, aynı zamanda da imzaya açık tutulmuşsa, (a) bendinde bahsi geçen Devletlerden başkalarının imzalaması ancak, andlaşma yürürlükte ise taraf Devletlerin üçte ikisinin, yürürlükte değilse görüşmelere katılmış Devletlerin üçte ikisinin rızası ile mümkün olabilir.

Komisyon raporunda, bu maddeyi açıklarken, bu konuda cereyan etmiş tartışmaları da özetlemektedir. Önemli olan mesele, Devletlerin andlaşmalara iştirak (*participation*) hususunda bir temel hakları olup olmadığıdır. Bu konu, andlaşma akdetme ehliyeti konusundan ayrı bir mesele olarak ele alınmaktadır : Bir Devlet, belirli andlaşmaya iştirak etmek için ısrar edebilir mi ? Böyle bir mesele bilhassa genel menfaatları düzenliyen, genel Devletler hukuku normları koyan, çok - taraflı andlaş-

²⁸ U. N. Doc. A/4169, sah. 20.

malar için bahis konusu olabilmektedir. Komisyonun bazı üyeleri, *Code*'un bu bakımdan, yani çok - taraflı andlaşmalara iştirak usulü bakımından, bazı umumî prensipleri belirtmesinin ve varsa, bu alanda hangi haklara malik olunabileceğinin gösterilmesinin uygun olacağını düşünmektedirler. Hususî raportör ise, eğer böyle bir iştirak hakkı varsa, bunun usulünü de *Code*'da göstermek gerekeceğini savunmuştur. Devletler, bazı şartlar altında, andlaşmalara katılma hakkını haiz olabilirler; bu ise, ancak belirli bir usul uyarınca gerçekleşebilir. Genel olarak andlaşmalara iştirak, ya imzalama ile ya tasdikle veya diğer bazı hallerde katılma (*accession*) yoluyla olmaktadır. Andlaşmaya iştirak (*participation*) meselesinin çeşitli veçheleri, bu usuller çerçevesinde incelendiği ve düzenlendiği zaman, ortaya konulmuş olan mesele de kendiliğinden halledilmiş olacaktır.

Hususî raportör, diğer taraftan, andlaşmaya iştirak bakımından mevcut olabilecek mücerret bir hakla, belirli şartlar altında fiilen iştirak imkânının mevcut olması arasındaki farka da dikkati çekmiştir. Meselâ andlaşma katılmaya (*accession*) imkân vermiyorsa, Devletler bu yoldan andlaşmaya taraf olamazlar. Andlaşma metnini imzalamamış Devlet varsa, bu Devlet de, andlaşmayı tasdik edemeyeceği için, mücerret olarak (*in abstracto*) andlaşmaya iştirak hakkını haiz olmakla beraber, müşahhas olarak (*in concreto*) andlaşmaya taraf olamaz. Aynı şekilde, bir andlaşma imzalama ile yürürlüğe giriyorsa, katılma hükmünü de ihtiva etmiyorsa, andlaşma imzalandığı sırada veya imzaya açık tutulduğu süre içinde, andlaşmayı imzalamıyan Devletler anlaşmanın tarafları arasında giremeyeceklerdir. Başlangıçta andlaşmaya iştirake hakkı olan bir Devlet, bu hakkı gereği gibi kullanmamış olmakla, hakkından feragat etmiş sayılacaktır.

Komisyon bu şartlar altında da geriye üç meselenin kaldığına işaret etmektedir: 1) Acaba, andlaşmalara iştirak (*participation*) bakımından, mücerret bir hak var mıdır, varsa, hangi hallerde olabilir? 2) Bu mesele genel olarak mı ele alınmalı, yoksa imza, tasdik ve katılma (*accession*) meseleleri ile ilgili olarak, bu konular içinde mi incelenmelidir? 3) Yeni Devletler, doğuşlarından önce akdedilmiş veya imza süresi kapanmış andlaşmalara taraf olmak isterlerse, ne yapılacaktır?

Komisyon 2 nci soruyu cevaplandırmayı imzalama, tasdik ve katılma maddelerinin tartışılmasından sonra ele almayı uygun görmüştür. Böyle olunca, 1 nci sorunun cevaplandırılması da, şimdilik, lüzumsuz olmuştur. Bununla beraber, bu meselelerle ilgili tartışmalarda, Komisyon üyeleri, iki - taraflı andlaşmalarla, sınırlı sayıda Devletin katıldığı (yani bölgesel mahiyetteki) andlaşmalar bakımından herhangi bir meselenin

bahis konusu olmayacağı üzerinde, genel olarak, mutabık kalmışlardır. Bu çeşit andlaşmalara ancak doğrudan doğruya ilgili Devletler iştirak edebilirler. Diğer hiçbir Devlet bunlara katılma hakkını öne sürmeyeceği gibi, fiilen de diğer Devletlerin rızası olmadan iştirak edemez. Mesele şu halde, *bütün* Devletler bakımından genel menfaat düzenlemeleri yapan çok - taraflı andlaşmalar veya sözleşmeler için bahis konusu olmaktadır. Komisyonun bazı üyeleri, bu çeşit andlaşmalara her Devletin iştirak hakkı olduğunun *Code*'da belirtilmesini uygun görmektedirler; çünkü, bu çeşit andlaşmalara bütün Devletlerin katılması herkesin hayrına olduğu gibi, Devletlerden kurulu bir dünya camiasında, hiçbir Devletin bu çeşit andlaşmalara iştirakine engel olunmaması gerekir.

Komisyonunda bu görüşü kabul etmeyen diğer üyeler, bu görüş prensip itibariyle kabul edilse bile, prensibin yürürlüğe konulmasında tatbikatta büyük güçlüklerin doğacağına dikkatı çekmişlerdir. Bu çeşit andlaşmalar hangi Devletlerin veya Devlet kategorilerinin andlaşmaya iştirak edebileceği hususunda hükümler ya ihtiva ederler ya da etmezler. Eğer sarîh veya zımnî bir şekilde, hiçbir Devletin andlaşmaya katılması engellenmemişse, mesele yoktur. Fakat andlaşmaya iştirak sınırlandırılmışsa, hiçbir Devlet, tabii bir hak (*inherent right*) öne sürerek, andlaşmaya iştirak hususunda ısrar edemez; aksi halde, andlaşmayı kaleme alanların arzu ve niyetleri aşılmış olur.

Komisyonunda «andlaşmayı kaleme alanlar» (*framers of the treaty*) sözüyle kimlerin kastedildiği üzerinde de durulmuştur; bu, başka bir deyişle, andlaşmanın kaleme alındığı konferansa kimlerin dâvet edileceği meselesidir. Esas itibariyle, konferansa iştirak (veya kullanılsın veya kullanılsın, iştirak etme hakkı), normal olarak, andlaşmaya iştirak hakkı meselesine de tesir etmektedir. Andlaşma iştirak edecekleri sınırlamıyorsa, yine mesele yoktur. Sınırlıyorsa, andlaşmaya katılacakların mütaden konferansa davet edilmiş olan Devletlerden ibaret kaldığı görülmektedir. Meselâ, şu halde, ancak dâvetten - önceki safhada bahis konusu olabilecektir.

Bu konudaki tartışmalarda temas edilen bir başka mesele de, eğer bir andlaşmaya iştirak hususunda tabii bir hak kabul edilirse, bunun, Devletlerin veya hükümetlerin tanınması veya tanınmaması ile ilgili olarak da güçlükler yaratacağıdır. Her ne kadar bir Devletin çok - taraflı bir andlaşmaya sadece taraf olması bu Devletin veya hükümetinin tanınması manasına gelmese bile, ortaya siyasî ve diğer güçlükler çıkması da muhtemeldir.

Bu genel tartışmalar dışında, Komisyon, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, bu meseleleri *Code*'un imzalama, tasdik ve katılma ile ilgili madde-

lerini tamamladıktan sonra yeniden ele almayı uygun görmüştür. Aynı şekilde yeni Devletlerin andlaşmalar iştiraki meselesi de ileriye bırakılmıştır.²⁹

Code'un 17 nci madde 2 nci fıkra (c) bendinde, başlangıçta andlaşmanın görüşülmesine veya kaleme alınışına katılmamış Devletlerin andlaşmayı imzalamak için nasıl bir usule tâbi olacakları belirtilmektedir. Komisyon, bunların iştirakini bu konuda söz sahibi Devletlerden üçte ikisinin rızasına bağlamıştır. Bu söz sahibi Devletlerin kimler olabileceği konusunda iki ihtimal vardır. Andlaşma, imzaya açık tutulmakla beraber, yürürlüğe de girmiş olabilir; başka bir deyişle, andlaşma sonsuz bir süre için imzaya açık bırakılmıştır. Böyle bir durumda, ilk akla gelen, andlaşmaya taraf olmuş Devletlere, bu konuda yetki tanımaktır; fakat bu da her zaman mümkün olmayabilir: andlaşmaya taraf olmuş Devletlerin sayısı pek az olabilir. İkinci ihtimal, andlaşmanın henüz yürürlüğe girmemiş olması halidir. Böyle bir durumda, bu hakkı, görüşmelere katılmış bütün Devletlere tanımak uygun görünmektedir. Fakat burada da, imzaya açık tutulmuş bir andlaşmayı çok uzun bir süre içinde (yani artık herhalde imzalamıyacaklarını düşündürecek kadar uzun bir süre içinde) imzalamamış olan Devletlerin durumu bahis konusu olabilecektir. Bu çeşit Devletlerin bu konuda söz sahibi olup olmayacakları da tartışma kaldırabilir.

Bütün bu meselelerde kesin sonuçlara varabilmek için Komisyon daha pek çok hazırlık çalışmasına ihtiyaç olduğu kanaatindedir³⁰.

II. KONSOLOSLUK MÜNASEBETLERİ VE MUAFLIKLARI

Çalışmanın genel durumu :

Devletler Hukuku Komisyonu, 1949 daki ilk toplantısında, ele alacağı konularla ilgili olarak hazırladığı geçici listeye «Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları» konusunu da almış, fakat bu konuya öncelik vermemiştir. Komisyon 1955 deki yedinci toplantısında, üyelerinden Mr. Jaroslav Zourek'i bu konu için hususî raportör tâyin etmişti. Hususî ra-

²⁹ Komisyon, genel olarak, bu son konunun tatbikatta pek önemli meseleler yaratmadığını müşahede etmiştir. Bu meseleyle ilgili olabilecek genel andlaşmaların birçoğunda katılma hükümleri vardır. Mesele, artık imzaya açık bulunmayan veya katılma hükümleri ihtiva etmeyen eski andlaşmalarla, 1899 ve 1909 La Haye Barışçı Çözüm sözleşmesiyle, 1921 Barselona sözleşmesi gibi, katılmayı bazı Devletlere inhisar ettiren andlaşmalar için bahis konusu olabilecektir.

³⁰ U. N. Doc. A/4169, sah. 20 - 22.

portör Komisyonun dokuzuncu toplantısına raporunu³¹ sunmuş, fakat Komisyon başka konular üzerinde durduğu için, bu konu ele alınamamıştır. Komisyon bu konuyu tartışmaya ancak 1958'deki onuncu toplantısının sonlarında başlayabilmiştir; fazla vakit kalmadığı için görüşmeler 1959'daki onbirinci toplantıya bırakılmıştır. Komisyon 1959 toplantısında görüşmelerini ve tasarını tamamlamayı ümit etmekte idi. Böylece tasarı mütalâa talebiyle hükümetlere bildirilebilecek, 1960'daki onikinci toplantısına kadar başka konular üzerinde çalıştıktan sonra, Komisyon 1961'deki onüçüncü toplantısında tasarını tamamlayacaktı.

Komisyon bu programı gerçekleştirilememiştir. Onbirinci (1959) toplantıda Andlaşmalar hukuku üzerindeki çalışmalar fazla vakit aldığı için, Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları tasarısının görüşülmesi tamamlanamamıştır. Böyle olunca Komisyon 1960'daki toplantısında bu konuyu öncelikle ele almayı kararlaştırmıştır. Hükümetlerden de mütalâa istendikten sonra, Komisyon, yine 1961'deki onüçüncü toplantısında nihai tasarını tamamlamağı ümit etmektedir³².

Tasarı hakkında genel düşünceler :

Komisyon raporunda, hazırlanmakta olan tasarı hakkında genel düşünceler de öne sürülmektedir. Konsolosluk münasebetleri, kısmen millî mevzuatla kısmen de Devletler hukukunca tanzim edilmiş bulunmaktadır. Bu konuda bir tasarı hazırlarken, konsolosların statüsünün millî mevzuatla düzenlenmiş veçheleri ile Devletler hukukunca düzenlenmiş veçheleri arasındaki ayırmayı daima akılda tutmak gerekmektedir.

Diğer taraftan, konsolosluk hukuku ile ilgili Devletler hukuku kaidelerinin bir kısmı teamülî mahiyette bir kısmı da, bugünkü konsolosluk hukukunun başlıca kaynağını teşkil eden, milletlerarası sözleşmelerde bulunmaktadır. Yalnız teamülî kaideleri kodifiye eden bir tasarı zarurî olarak noksan kalacak, amelî faydası da fazla olmayacaktır. Böyle olunca, Komisyon, tasarı hükümlerini sadece teamülî kaidelere dayanarak değil, aynı zamanda milletlerarası sözleşmelerin, bilhassa konsolosluk sözleşmelerinin sağladığı malzemeye de dayanılarak hazırlanması hususunda birleşmiştir. Bu çeşit sözleşmelerde benzer hükümlerin tekrarlanmış olduğu bir çok hallerde görülmektedir. Bu hükümler tasarıya alındığı zaman bir çok Devletçe desteklenmeleri de beklenebilir. Konuyla ilgili bütün meselelerin ve bütün karanlık noktaların bu iki kaynağa (teamülî ve ahdî Devletler hukukuna) dayanılarak çözümü mümkün olmazsa, veya yine

³¹ A/CN. 4/108.

³² U. N. Doc. A/4169, sah. 23.

boşluklar kalırsa, Komisyon, Devletler hukuku prensipleri ile çatışmadığı ölçüde, Devletlerin iç hukukuna akseden şekilde tatbikatlarını da gözönünde tutmanın yerinde olacağını düşünmektedir.

Bu şekilde, Komisyonun çalışması, Statüsünün 15 nci maddesinde tarif edildiği şekilde³³, hem bir kodifikasyon hem de tedricî geliştirme olmaktadır. Diğer taraftan Komisyon, Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları konusundaki çalışmaların bir sözleşme tasarısı şeklinde sonuçlanmasını da uygun görmektedir. Bununla beraber, bu konuda, hükümetlerin mütalâaları geldikten sonra, nihai karar verilecektir.

Hususî raportör tasarısını dört kısımda sunmaktadır : *Bölüm I* : Konsolosluk münasebetleri; *Bölüm II* : Meslekten konsolosların ayrıcalıkları ve muafıkları; *Bölüm III* : Fahrî konsolosların ve benzer memurların ayrıcalıkları ve muafıkları; *Bölüm IV* : Genel hükümler. Diğer taraftan Komisyon, 1958 deki onuncu toplantısında kabul etmiş olduğu Diplomasi münasebetleri ve muafıkları tasarısını da³⁴ gözönünde tutmayı, uygun olduğu müddetçe, iki tasarının da şekil ve muhteva bakımından bir benzerlik göstermesini de yerinde bulmaktadır.

Komisyonun onbirinci toplantısında, Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları tasarısının ilk ondokuz maddeleri görüşülebilmiştir. Tasarının diğer maddeleri onikinci toplantıda ele alınacaktır.

Tasarının maddeleri :

Konsolosluk münasebetleri ve muafıkları tasarısının ilk maddesi, Diplomasi münasebetleri tasarısı gibi, «Tarifler» e tahsis edilmiştir. Tasarıda kullanılacak başlıca terimlerden ne anlaşılmalı gerektiği, 1 nci maddede açıklanmaktadır.

Madde 1 : Tarifler :

İşbu tasarı bakımından, aşağıdaki terimler kendilerine burada verilmiş manada anlaşılacaktır :

(a) «Konsolosluk» (consulate) terimi, ister başkonsolosluk, ister konsolosluk, ister konsolosluk - muavinliği veya konsolosluk ajanlığı olsun, herhangi bir konsolosluk makamı (consular post) manasına gelmektedir;

(b) «Konsolosluk binaları» (consular premises) terimi, bir konsolosluk için kullanılan herhangi bir bina veya binanın herhangi bir kısmı manasına gelmektedir;

(c) «Konsolosluk havzası» (consular district) terimi, ülke -

³³ Meray, «Giriş», op. cit., 1, sah. 94 - 95.

³⁴ Bknz.: Meray, «Birleşmiş Milletler Devletler Hukuku Komisyonunun Onuncu Toplantısı, 1958», S. B. D. 1959. cilt xiv, sayı 1. sah. 23 - 37

Devleti ile ilgili olarak, bir konsolosluğun yetkilerinin icra edildiği bölge manasına gelmektedir;

(d) «Exequatur» terimi, ülke - Devleti tarafından bir yabancı konsolosa ülke - Devleti ülkesinde konsolosluk görevlerini icra edebilmesi için verilmiş, şekli ne olursa olsun, nihai müsaade manasına gelmektedir;

(e) «Konsolosluk arşivleri» (consular archives) terimi, resmî muhaberat, vesikalar ve diğer idarî kâğıtlarla (chancery papers), bunları korumak veya saklamak için kullanılan herhangi bir mefruşat eşyası manasına gelmektedir;

(f) «Konsolos» (consul) terimi, 5 nci madde dışında, gönderen - Devlet tarafından ülke - Devletinde, başkonsolos, konsolos muavini veya konsolos ajanı olarak konsolosluk görevleri icra etmek üzere gereği gibi tâyin edilmiş ve işbu tasarrufların 10 ve 11 nci maddeleri uyarınca bu görevleri yapmağa müsaade edilen herhangi bir kimse manasına gelmektedir.

Bir konsolos :

(i) Gönderen - Devletin bir memuru ise, bir ücret almaktaysa ve ülke - Devletinde konsolosluk görevleri dışında hiçbir meslekî faaliyette bulunmuyorsa bir «meslekten konsolos» (career consuls), olabilir; ya da Gönderen - Devletten muntazam hiçbir ücret almıyorsa ve ülke - Devletinde ticaretle veya kazanç getirci diğer işlerde bulunmasına müsaade edilmişse bir «fahri konsolos» (honorary consul) olabilir.

(g) «Konsolosluk makamı âmiri» (head of consular post) terimi, gönderen - Devletçe, bir konsolosluk makamının işlerini yürütmek üzere tâyin edilmiş herhangi bir kimse manasına gelmektedir;

(h) «Konsolosluk memuru» (consular official) terimi, konsolosluk makamı âmiri de dahil, ülke - Devletinde konsolosluk görevleri icra eden ve bir elçilik heyeti üyesi (member of a diplomatic mission) olmıyan herhangi bir kimse manasına gelmektedir;

(i) «Konsolosluk müstahdemi» (consular emolyee) terimi, bir konsoloslukta idarî, teknik veya buna benzer bir iş yapan herhangi bir kimse manasına gelmektedir;

(j) «Konsolosluk personeli üyeleri» (members of the consular staff) terimi, konsolosluk memurları ve müstahdemleri manasına gelmektedir;

(k) «Hususî personel» (private staff) terimi, bir konsolosluk memurunun hususî hizmetinde kullanılan kimseler manasına gelmektedir.

Komisyonadaki görüşmeler sırasında bazı üyeler, bazı terimler üzerinde tereddüt etmişlerdir. Bilhassa «konsolos» terimini genel ve şumullü bir şekilde kullanmanın ne derece doğru olacağı, «konsolosluk memuru» teriminin tasarıdaki gibi tarifi bu çeşit tereddütlere yol açmıştır. Komisyon bu 1 nci maddeyi geçici olarak kabul etmiştir. Tasarrufların bütün maddeleri görüşüldükten sonra, bu «Tarifler» maddesi yeniden ele alınacak-

tır. O zaman tarifler listesinin kısaltılması veya başka tarifleri de içine alacak şekilde genişletilmesi meselesi de görülecektir³⁵.

Bölüm I : Konsolosluk Münasebetleri

Bu bölümde konsolosluk münasebetlerinin tesisi (madde 2), bir konsolosluğun tesisi (madde 3), üçüncü bir Devlet adına konsolosluk görevlerinin icrası (madde 4), konsolosluk makamı âmirlerinin sınıfları (madde 5), konsolos statüsünün iktisabı (madde 6), konsolosları tâyin ve tanıma yetkisi (madde 7), ülke - Devleti vatandaşlarının tâyini (madde 8), tâyin beratı (madde 9), *exequatur* (madde 10), geçici tanıma (madde 11), konsolosluk havzası memurlarına bildirme mükellefiyeti (madde 12), makam âmirlerine vekâlet (madde 13), öngelme (madde 14), konsolosluk görevleri (madde 15), arızî olarak diplomatik tasarruflarda bulunma (madde 16), konsoloslara diplomatik statü verilmesi (madde 17), *exequatur*'un geri alınması (madde 18), yerleşme (madde 19) konuları düzenlenmiş bulunmaktadır.

Madde 2 : Konsolosluk münasebetlerinin tesisi :

Konsolosluk münasebetleri ilgili Devletlerin karşılıklı rızaları ile tesis edilir.

Komisyon bu maddenin şerhinde, «konsolosluk münasebetleri» (*consular relations*) teriminin ifade ettiği manayı açıklamakta, bu münasebetlerin tesisi için karşılıklı rızanın bulunması lüzumuna işaret etmekte ve bu münasebetlerin ahdî veya teamülî Devletler hukuku kaideleriyle düzenlendiğini belirtmektedir. Diğer taraftan, konsolosların hukukî durumu da Devletler hukuku çerçevesi içine girmektedir.

Komisyon iki Devlet arasında diplomasi münasebeti olmasa da konsolosluk münasebetinin tesis edilebileceğini belirtmektedir. Bazı hallerde de, Devletler arasında diplomasi münasebetleri varken, elçilik heyetinin aynı zamanda konsolosluk görevleri de yaptığı görülmektedir; bu maksadla elçilik heyeti bir de konsolosluk dairesi ihtiva edebilmektedir. Komisyon hususî raportörün bu bakımdan teklif ettiği bir ikinci fıkrayı («2. Diplomasi münasebetlerinin tesis edilmiş olması konsolosluk münasebetlerini de ihtiva eder.»), konsolosların görevleri hakkındaki 15 nci maddeyi inceledikten sonra yeniden ele almayı uygun görmüşse de, bu toplantıda bu konuya dönmemiştir. Bu hususta gelecek onikinci toplantıda bir karar alınacaktır.

Komisyon, hiçbir Devletin, eğer daha önce bu hususta milletlerarası bir anlaşma akdetmemişse, diğer bir Devletle konsolosluk münasebetle-

³⁵ U. N. Doc. A/4169, sah. 25 - 25.

ri tesis etme mükellefiyetinde olmadığına işaret etmektedir. Bununla beraber, Komisyon, milletlerarası dayanışmayı ve Birleşmiş Milletlerin gayeleri arasında bulunan dostane münasebetlerin geliştirilmesi lüzumunu göz önünde tutarak, bu çeşit konsolosluk münasebetleri tesisinin arzuya değer olduğunu kaydetmektedir³⁶.

Madde 3 : Bir konsolosluk tesisini :

1. Ülke - Devletin rızası olmadan, bu Devletin ülkesinde hiç bir konsolosluk tesis edilemez.
2. Konsolosluk yeri ve konsolosluk havzası gönderen - Devletle ülke Devleti arasında karşılıklı anlaşma ile tesbit edilecektir.
3. Konsolosluk yeri veya konsolosluk havzası ile ilgili olarak, ülke - Devletin rızası olmadıkça, gönderen - Devlet tarafından hiçbir değişiklik yapılamaz.
4. Başka türlü mutabık kalınmamış ise, bir konsolos ancak ülke - Devletin muvafakatı ile, görevlerini havzası dışında ifa edebilir.
5. Konsolos başka bir Devlette de konsolosluk görevleri yapacaksa ülke - Devletin rızası yine gerekmektedir.

Komisyon bu maddenin şerhinde, ülke - Devletin rızasının, bu Devletin kendi ülkesi üzerinde tam - yetkili olmasının bir neticesi olarak belirtmektedir. Bu prensip, hem konsolosluk münasebetlerinin tesisinde, hem de bir konsolosluk tesisinde uygulanmaktadır. Konsolosluk münasebetlerinin tesisini ile bir konsolosluk tesisini aynı zamanda veya aynı anlaşma ile olabilir; önce konsolosluk münasebetlerinin tesisini ele alınarak, konsolosluk tesisini ayrı bir anlaşma konusu saymak da mümkündür. Konsolosluk tesisini ile ilgili önemli konular, konsolosluk yeri ile konsolosluk havzasının sınırlarını tesbit etmektir.

Diğer taraftan, konsolosluk tesis edilmiş olduğu şehirden başka bir yerde bir konsolosluk muavinliği veya konsolosluk ajanlığı açmak için de ülke - Devletin rızası gerekmektedir. Aynı rıza, konsolosluk yerinde veya konsolosluk havzasının sınırlarında yapılacak değişiklikler için de lâzımdır. Bir konsolos esas itibariyle, ancak yetkili bulunduğu havza içinde ülke - Devleti ile münasebet halindedir. Böyle olunca, havzası dışında görevlerini yapamaması da gerekir. Bunun bazı istisnaları olabilir. Konsolos ya arızî olarak (madde 16) veya kendisine verilen vazife icabı (madde 17) diplomatik görevler de yapabilir. Bu gibi durumlar, 3 ncü maddenin 4 ncü fıkrasındaki, «başka türlü mutabık kalınmamış ise....» ibaresiyle mahfuz tutulmuş olmaktadır.

Tasarıda 3 ncü maddenin 5 nci fıkrası, bir konsolosun aynı zamanda

³⁶ Ibid., sah. 25.

bir üçüncü Devlet nezdinde de aynı görevle tâyinini tanzim etmektedir. Buna benzer bir hüküm Diploması münasebetleri ve muafıkları tasarısının 5 nci maddesinde de vardır³⁷.

Madde 4 : Bir üçüncü Devlet adına konsolosluk görevlerinin ifası

Ülke - Devletinin rızası olmadıkça hiçbir konsolos üçüncü bir Devlet adına konsolosluk görevleri icra edemez.

Bu madde, bir konsolosun, kendi konsolosluk havzasında, kendisini tâyin eden Devletten başka bir üçüncü Devlet adına konsolosluk görevleri yapmasıyla ilgilidir. Böyle bir durum, bir kere, ülke - Devletiyle konsolosluk münasebetleri tesis etmemiş bulunan bir üçüncü Devletin, bu ülkede vatandaşlarını koruma arzusundan doğabilir³⁸. Diğer taraftan, konsolosluk münasebetleri kesildiği zaman da, üçüncü Devlet adına konsolosluk görevi yapmak, tatbikatta bazı ihtiyaçları karşılamaktadır. Birçok Devletin mevzuatı bunu kabul etmekle beraber, üçüncü Devlet adına konsolosluk görevleri ifasını, Devlet veya Hükûmet başkanının veya Dışişleri bakanının muvafakatını istihsal şartına da bağlamaktadır. Bu hususta daima ülke - Devletinin rızası gerekmektedir³⁹.

Madde 5 : Konsolosluk makamı âmirlerinin sınıfları

Konsolosluk makamı âmirleri dört sınıfa ayrılmışlardır; şöyle ki :

- (1) Başkonsoloslar (*consuls - general*) ;
- (2) Konsoloslar (*consuls*) ;
- (3) Konsolos muavinleri (*vice - consuls*) ;
- (4) Konsolosluk ajanları (*consular agents*).

Diploması temsilcilerinin sınıfları 1815 de Viyana'da ve 1818 de Aix - la - Chapelle'de tesbit edilmiştir; buna karşılık konsolosların sınıfları henüz kodifiye edilmiş değildir. Konsolosluk ilk ortaya çıktığı zaman, konsoloslara birçok sıfatlar verilmiştir. Bugün Devletlerin mevzuatında ve milletlerarası anlaşmalarda bu bakımdan oldukça bir örneklik görmek mümkündür. Bu madde ile, bundan bir buçuk asır kadar önce Viyana'da

³⁷ *Ibid.*, sah. 26. Diploması Münasebetleri ve Muafıkları tasarısının 5 nci maddesi şöyledir : «İlgili ülke - Devletlerinden birinin itirazı olmadıkça, bir elçilik heyeti başkanı olarak tâyin olunabilir.»

³⁸ Meselâ 18 Temmuz 1911 de Bolivya, Kolombiya, Ekuvador, Peru ve Venezuela arasında imzalanmış Caracas anlaşmasına göre, bu Devletlerden her biri, konsolosu bulunmayan herhangi birisi adına da konsolosluk görevleri yapabileceğini kabul etmekteydi.

³⁹ U. N. Doc. A/4169, sah. 26.

diplomasi temsilcileri hakkında yapılanın eşi konsoloslar hakkında yapılmak istenmektedir.

Komisyon, tasarının 5 nci maddesinde belirtilen dört sınıfın her Devletle mevcut olmasının mecburî olmadığını da belirtmektedir. Devletler, konsolosluk makamı âmirlerine bu dört sınıftan birinin sıfatını vermekle mükelleftirler. Diğer taraftan, «konsolosluk ajanı» terimi de bu madde teknik bir anlamda kullanılmıştır; yoksa, bazı milletlerarası vesikalardaki umumî ve şumullü anlamında, bütün konsolosluk memurlarını gösterecek şekilde kullanılmış değildir. Bazı Devletlerin millî mevzuatına göre, konsolosluk ajanlarına, sadece ticaretin ve seyrisefainin korunması ile ilgili, sınırlı bazı yetkiler tanınmaktadır. Bu ajanlar gönderen - Devlet tarafından değil, fakat mahallinde, ülke - Devletin rızası ile bizzat konsoloslar tarafından tâyin edilmekte ve kendilerini tâyin eden konsolosların emrinde çalışmaktadırlar. Komisyon, konsolosluk ajanları hakkında Hükümetlerin kendisine bilgi vermelerini önemle istemektedir. Bunların tâyinleri ve görevleri hakkında teferruatlı bilgi edinince, konsolosluk ajanlarının tatbikattaki durumlarını daha iyi belirtmek imkânı da ortaya çıkacaktır. Komisyon bu bilgiye dayanarak bunlar hakkında nihâî görüşünü ileride açıklayacaktır.

Diğer taraftan, Komisyon, bazı millî mevzuatta «elçilik heyetlerinin konsolosluk dairesi âmirleri» nin de görülmesinin bu dörtlü tasnife tesir etmeyeceği düşüncesindedir; çünkü, «elçilik heyetinin konsolosluk dairesi âmiri» terimi bir sınıfı değil, bir görevi ifade etmektedir⁴⁰.

Madde 6 : Konsolos statüsünün İktisabı

Bu maddelerde anlaşıldığı manada, bir konsolos, gönderen - Devletçe 5 nci maddede sayılan dört sınıftan birisine tâyin edilen ve görevlerini ülkesinde yapacağı ülke - Devletince de bu sıfatla tanınan bir şahıstır.

Bu madde konsolosluk statüsü ile ilgili iki önemli esası belirtmektedir: 1) Gönderen - Devletin yetkili makamlarınca bir başkonsolos, konsolos, konsolos muavini veya konsolosluk ajanı olarak tayin edilmiş olmak; 2) bu sıfatla ülke - Devletince de tanınmış bulunmak. Böylece, tasarı maddelerinin, milletlerarası statüyü haiz konsoloslarla ilgili bir kere daha açıklanmış olmaktadır. Tasarı, konsolosluk sıfatı verilmiş olsa bile, faaliyetleri kendilerini tâyin eden Devletin sadece iç işleri ile sınırlı olan memurlara uygulanmayacaktır.

Madde 7 : Konsolosları tâyin etme ve tanıma yetkisi :

1. Konsolosları tâyin yetkisi ve bu yetkinin kullanılış tarzı,

⁴⁰ *Ibid.*, sah. 26 - 27.

gönderen - Devletin millî kanunu ile düzenlenmektedir.

2. Konsolosları tanıma yetkisi ve bu tanımanın şekli, ülke - Devletin millî kanunuyla düzenlenmektedir.

Konsolosların hangi makamca tâyin edileceğini düzenleyen bir Devletler hukuku kaidesi yoktur. Bu, her Devletin millî kanunına bırakılmıştır. Konsoloslar, hiç olmazsa birinci sınıfa dahil olanlar, ya Hükûmetin inhası üzerine Devlet başkanınca, ya Hükûmetçe, veya Dışişleri başkanınca tâyin edilebilmektedir. Bununla beraber, her Devlet başkonsolosların tayininde, veya meslekten konsoloslarla fahrî konsolosların tayininde başka bir usul uygulayabilmektedir.

Konsolosun ülke - Devletince tanınmasını düzenleyen Devletler hukuku kaidesi de yoktur; bu da her Devletin iç hukukuna bırakılmıştır. Bu tasarıda, sadece, bir *exequatur*'la nihai tanıma yapılmadıkça (madde 10), geçici olarak tanımda bulunulabileceği (madde 11) belirtilmektedir. Diğer hususlar iç hukukça düzenlenecektir.

Her Devlet, 5 nci maddedeki tasnif mahfuz kalmakla beraber, konsoloslarına hangi esaslara göre kıdem vereceğini, fahrî konsolos kullanıp kullanmayacağını kendisi kararlaştırır. Bununla beraber, bir konsolos tayin ederken, ülke - Devletin mütalaasını da gözönünde tutmak gerekir. Ülke - Devleti, meselâ, fahrî konsolos tâyin edilmesini istemiyebilir, veya bu çeşit konsolosların ancak belirli bir sınıfa tâyin edilmesinde ısrar edebilir. Böyle olunca, bu meselelerin, konsolosluk tesisi görüşmeleri sırasında, yani tâyinden önce, halledilmesi uygun olacaktır. Komisyon bu konunun, bu hususta bir madde kaleme almayı gerektirecek kadar önemli bir mesele olmadığı kanaatinde⁴¹.

Madde 8 : Ülke - Devletin vatandaşlarının tâyini

Konsolosluk memurları, ancak ülke - Devletin bu hususta sarîh rızası varsa, bu Devletin vatandaşları arasından tâyin edilebilir.

Bu madde, gönderen - Devletin, ülke - Devletin vatandaşlarından birini, veya hem ülke - Devletin hem de gönderen Devletin vatandaşlarından birini konsolos tâyin etmek istemesi halinde, bunun ancak ülke - Devletin sarîh rızası ile mümkün olabileceğini belirtmektedir. Böyle durumlarda, konsolosun, kendisini tâyin eden gönderen - Devletin memuru sıfatıyla bu Devlete, ülke - Devletin vatandaşı sıfatıyla da bu Devlete karşı yazifeleri arasındada çatışma olabilecektir. Ülke - Devletin rızası bunun için aranmaktadır. Madenin metnine göre, bir üçüncü Devletin vatandaşlarından kon-

⁴¹ Ibid., sah. 27 - 28.

solos tâyin edilmesi halinde, ülke - Devletin sarıh rızasının alınmasına ihtiyaç duyulmayabilecektir⁴².

Madde 9 : Tâyin beratı (consular commission)

1. Konsolosluk makamı âmirleri, gönderen - Devletçe, her tâyinde verilmiş olan ve genel bir kaide olarak, konsolosun tam adını, konsolosluk kategorisini ve sınıfını, konsolosluk havzasını ve konsolosluğun yerini gösteren yetki mektubunu (**full powers**) veya buna benzer bir vesikayı haiz bulunacaklardır.

2. Konsolosu tâyin eden Devlet, konsolosluk beratını (**commission**) konsolosun ülkesinde görevlerini yapacağı Devletin Hükümetine, diplomasi kanalıyla veya gerekli diğer yollardan bildirecektir.

3. Eğer ülke - Devleti kabul ederse, konsolosluk beratı yerine, gönderen - Devletçe ülke - Devlete, konsolosun tâyininin bildirilmesi şeklinde de olabilir. Böyle bir durumda, 1 nci ve 2 nci fıkralar hükümleri, *mutadis mutandis*, uygulanacaktır.

Genel bir kaide olarak, konsolosa, gönderen - Devletçe bir «konsolosluk beratı» (İngilizcede *consular commission*, Fransızcada *lettre de provision*, veya *lettre patente*, veya *commission consulaire*) verilmektedir. Konsolos muavinlerine veya konsolos ajanlarına verilen belgelere de *brevet*, *decret*, *patente* veya *licence* gibi adlar verilmektedir. Bütün bu çeşitli terimleri basite irca etmek üzere, konsolosluk makamı âmirine verilen belge için tasarıda *konsolosluk beratı (consular commission)* terimi kullanılmaktadır. Devletin merkezî otoritelerince verilmeyen belgelere başka bir ad verilmesi doğru görülse bile, Devletler hukuku bakımından bütün bu belgelerin hukukî manası aynidir.

Konsolosluk beratının şekli iç hukuka bırakılmış olmakla beraber, tasarının 9 ncu madde 1 nci fıkrasında, ülke - Devletin, konsolosun yetkisini ve statsünü tâyine yarayacak özellikleri beratta gösterilmesi lüzumunu açıklamaktadır. Tasarı metninde kullanılan «genel bir kaide olarak» ibaresi, bu özellikler belirtilmediği zaman, beratın yine muteber olacağını göstermektedir. Aynı zamanda, madde, her tâyin için konsolosluk beratı verilmesi zaruretini, tatbikata da uygun olarak, açıklamaktadır. Bir konsolos, aynı ülkede olsa bile bir başka konsolosluk makamına tâyin edilirse, yeni bir berat verilmesi gerekmektedir. Komisyon, bu konudaki tatbikatı daha iyi kavrayabilmek için, Hükümetlerden bilgi istemektedir. Bazı iki - taraflı sözleşmeler, beratın muhtevasının ne olacağını da göstermektedir. Bu gibi hallerde, beratın sözleşmede gösterilen şekle uygun olması gerektir. Konsolos beratı, *exequatur*'la birlikte yanın-

⁴² *Ibid.*, sah. 28.

da saklar ve havzasının makamlarına karşı resmî durumunu ispat etmesi gerektiği zamanlar bunları gösterir.

Konsolosluk beratı verme, konsolos tâyininde mütad usuldür. Tatbikatta, yeni olmakla beraber, gittikçe daha fazla rastlanan bir usul de, konsolos tâyin edildiğinin bildirilmesidir. Bu tatbikattaki gelişmeyi de göz önünde tutmak üzere, tasarının 9 ncü maddesine 3 ncü fıkra eklenmiştir.

Beratin *exequatur* almak için takdiminde mütad usul diplomasi yoluyla. Bazı hallerde ise diplomatik yollar kullanılmıyabilir. Bu durumları karşılamak üzere, tasarının 9 ncü madde 2 nci fıkrasında diplomatik yollarla «veya gerekli diğer yollardan» ibaresi kullanılmıştır⁴³.

Madde 10 : Exequatur

İşbu tasarının 11 ve 13 ncü maddeleri hükümlerine hâlel getirmemek üzere, konsolosluk makamı âmirleri, ülkesinde görevlerini yapacakları Devletin Hükümetince nihaî olarak tanınmadıkça vazifelerine başlayamazlar. Bu tanıma bir *exequatur* verilmesiyle olur.

Exequatur, ülke - Devletin konsolosu nihaî olarak tanıyan ve böylece kendisine konsolosluk görevlerini yapma hakkını sağlayan tasarruftur. *Exequatur* aynı zamanda bu tanımayı ihtiva eden vesikanın da adıdır.

Tasarının 7 nci maddesinde de belirtildiği gibi, *exequatur* verme yetkisi her Devletin iç hukukunca düzenlenmektedir. Devletlerin bir çoğunda, konsolosluk beratı Devlet başkanınca imzalanmışsa *exequatur* da Devlet başkanınca, diğer hallerde Dışişleri bakanlığınca verilmektedir. Bazı memleketlerde *exequatur* daima Dışişleri bakanlarınca verilmekte, bazılarında ise bu yetki hükûmete inhisar ettirilmektedir.

Exequatur'un şekli de Devletten Devlete değişmektedir. Komisyon, elde edebildiği bilgiye göre, çeşitli şekilleri belirtmektedir. Bunlar, başlıca, *exequatur*'un Devlet başkanı ve Dışişleri başkanınca imzalanması ve bu orijinal nushanın verilmesi; böyle bir kararname çıkararak suretinin verilmesi; konsolosluk beratına bu hususta bir ibarenin yazılması; gönderen - Devlete diplomasi yollarından bildirilmesi şeklinde olabilmektedir. Komisyon bu tasarıda, hiç olmazsa şimdilik, *exequatur* terimini verilmiş nihaî müsaade manasında anlamaktadır.

Konsolosluk makamı âmirine verilen *exequatur*, *ipso iure*, kendi maiyetinde çalışanlara da şâmilidir. Bunun için de, makam âmiri olmıyan kon-

⁴³ *Ibid.*, sah. 28 - 29.

soloslara ayrı bir berat ve *exequatur* verilmesine lüzum yoktur. Bunların ülke - Devlete bildirilmesi, tasarı hükümlerinden ve mevcut anlaşmalardan faydalanmaları için kâfidir. Fakat, gönderen - Devlet birden fazla konsolosu için *exequatur* almak isterse, bu hususta bir talepte bulunmasına engel de yoktur.

Komisyon, ülke - Devletin *exequatur* vermeyi reddedebileceğini tabî görmektedir. Madde metninde bunu zımnî olarak ifade edilmiş olduğuna, Komisyon maddenin şerhlerinde işaret etmektedir. Bu yüzden tasarıya bu hususta ayrı bir hüküm konulmamıştır. Komisyonun asıl üzerinde durduğu mesele, *exequatur*'un reddi halinde, bunun sebeplerini de açıklamak mecburiyeti olup olmadığıdır. Komisyon bu konuyla da, şimdilik, meşgul olmamayı uygun görmüştür. Bu konuyla ilgili olarak tasarıda bir şey söylenmiş olmaması, Komisyonun fikrinde, bu konunun her Devletin takdirine bırakıldığını göstermektedir⁴⁴.

Madde 11 : Geçici tanıma

Exequatur verinceye kadar, bir konsolosluk makamı âmiri, görevlerini yapması ve işbu tasarı ile yürürlükte bulunan diğer anlaşmaların ilgili hükümlerinden faydalanması bakımından, geçici olarak tanınabilir.

Geçici tanımanın gayesi, henüz *exequatur* verilmemiş bir konsolosa vazifeye başlama imkânını sağlamaktır. Bazen *exequatur* verilmesi uzun zaman alabilir; halbuki konsolosun da bir an önce görevine başlaması gerekebilir. Bu ihtiyacı geçici tanıma karşılamaktadır. Tatbikatta, 1928 Havana sözleşmesi de dahil (madde 6, fıkra 2) bir çok konsolosluk sözleşmelerinde bu usul kabul edilmiştir. Geçici tanımanın mutlaka yazılı olması gerekmez. Gönderen - Devlet makamlarına, hattâ konsolosun kendisine sözle de bildirilebilir. Bazı iki - taraflı sözleşmelerde otomatik tanıma usulü de derpiş edilmiştir: ülke - Devleti makamları itiraz etmedikçe, tâyin edilmiş bir konsolos geçici olarak sözleşme hükümlerinden faydalanmaktadır. Geçici tanıma, bu sözleşmelerde, ancak gerekli olduğu özel durumlara inhisar ettirilmektedir. Komisyon, çok - taraflı bir sözleşme için, tasarıda kabul edilen 11 nci maddenin daha uygun olacağını düşünmektedir⁴⁵.

Madde 12 : Konsolosluk havzası makamlarına tebliğ mükellefiyeti

Ülke - Devleti Hükümeti konsolosluk havzasının yetkili makamlarına, konsolosa görevlerini yapma müsaadesi verilmiş ol-

⁴⁴ Ibid., sah. 29.

⁴⁵ Ibid., sah. 29 - 30.

duğunu derhal bildirecektir. Ülke - Devleti aynı şekilde, konsolosun dairesiyle ilgili vazifelerini yerine getirmek ve işbu maddelerle, yürürlükte olan ilgili sözleşmelerden faydalanması için, gerekli tedbirlerin alınmasını da sağlayacaktır.

Konsolosun ister geçici ister nihai tanınması ülke - Devleti bakımından iki mükellefiyet ifade etmektedir: 1) Derhal konsolosluk havzası yetkili makamlarına bunu bildirme; 2) konsolosun görevlerini yapabilmesi için gerekli tedbirleri alma. Bununla beraber, ülke - Devleti bu mükellefiyetlerini yerine getirmezse, konsolosun kendisi, beratını ve *exequatur*'unu havzanın en büyük mülkiye âmirine sunarak vazifesine başlayabilir⁴⁶.

Madde 13 : Makam âmirine vekâlet

1. Eğer makam âmirliği mevkii boşsa, veya makam âmiri görevlerini yerine getirememeye durumunda bulunuyorsa, konsolosluğun idaresi bir makam âmiri vekilince geçici olarak deruhde edilebilir; bu vekilin adını ülke - Devletin yetkili makamlarına bildirmek lâzımdır.

2. Ülke - Devleti yetkili makamları, böyle bir makam âmiri vekiline gerekli yardım ve himayeyi bahşedecek ve konsolosluk makamını deruhde ettiği müddetçe, kendisinin, ilgili konsolosluk makamı âmirinin faydalanacağı şekilde, bu maddelerden ve ilgili sözleşmeler hükümlerinden faydalanmasını kabul edeceklerdir.

Konsolosluk makamı amirine vekillik tatbikatta eskiden beri görülen bir usuldür.

Tasarı tatbikatı sadece kodifiye etmiş olmaktadır. Konsolosluk hizmetindeki makam âmiri vekilliği, diplomasi hizmetindeki *ad interim* maslahatgüzarlığa tekabül etmektedir⁴⁷.

Tasarı bu vekilin nasıl ve kimler arasından tâyin edileceğini tasrih etmemektedir. Vekil, ilgili konsolosluğun veya başka bir konsolosluğun veya gönderen - Devletin elçilik heyetinin bir mensubu olabilir. Konsolosluk memuru bulunmadığı hallerde bir konsolosluk müstahdemi de bu işle görevlendirilebilir. Diğer taraftan, konsolosun ne zaman görevlerini yapamayacak bir durumda olduğunu tâyinde, gönderen - Devlete bırakılmıştır. Bu hususta kati kaideler konulmasını Komisyon uygun görmemiştir⁴⁸.

⁴⁶ Ibid., sah. 30.

⁴⁷ Bknz.: U. N. Doc. A/4169, sah. 15.

⁴⁸ U. N. Doc. A/4169, sah. 30.

Madde 14 : Öngelme

1. Konsoloslar her sınıfta, *exequatur*'un verilmesi tarihine göre sıra alacaklardır.

2. Eğer bir konsolos *exequatur* almazdan önce geçici olarak tanınmışsa, öngelmesi geçici tanımının yapıldığı tarihten itibaren edilecektir; bu öngelme, *exequatur*'un verilmesinden sonra da muhafaza edilecektir.

3. Eğer iki veya daha çok konsolos aynı tarihte *exequatur* almışlarsa veya geçici olarak tanımışlarsa, bunların arasında öngelme sırası konsolosluk beratlarının sunulması tarihine göre tesbit edilecektir.

4. Konsolosluk makamı âmirleri, bu sıfatı haiz olmıyan konsoslara öngelirler.

5. Bir konsolosluğun idaresiyle *ad interim* olarak görevlendirilmiş konsoloslar, vekâlet etmekte oldukları konsolosluk makamı âmirlerinin sınıfındaki bütün konsosoldan sonra gelirler; konsolos vekilleri aralarında, vekâlet ettikleri konsosolların sırasına göre öngelme sırası alırlar.

Konsosolların öngelmesi meselesi tatbikatta çok önemli olmakla beraber, henüz Devletler hukukunca düzenlenmemiş bulunmaktadır. Bir çok yerlerde, konsoloslar *corps consulaire* üyesidirler ve bu heyetin içinde olduğu kadar, resmî görevlerinin ifası veya merasimler sırasında öngelme meselesi ortaya çıkmaktadır. Bu hususta Devletler hukuku kaide-leri olmadığı için, çoğu zaman bu öngelme meselelerini Devletlerin kendileri düzenlemektedir. Komisyon tatbikattaki bir örnek usulleri ve kaideleri göz önünde tutarak bu hususu tasarının 14 ncü maddesinde tanzim etmek istemiştir. Yine tatbikatta, meslekten konsosolların fahrî konsosollara öngeldikleri görülmektedir. Komisyon bu sonuncu konuyu, fahrî konsosollara tahsis edilmiş olan III ncü bölümde ele almayı uygun görmüştür⁴⁹.

Madde 15 : Konsolosluk görevleri

1. Bir konsolos, konsolosluk havzasında işbu maddelerle, yürürlükte olan ilgili sözleşmelerde belirtilen görevleri ve kendisine gönderen - Devletçe verilmiş olup yapılması ülke - Devletinin kanunlarına aykırı olmıyan diğer görevleri icra eder. Konsosolların mütaden icra ettikleri görevlerin başlıcaları şunlardır:

(a) Gönderen - Devletin vatandaşlarının menfaatlarını ve bizzat gönderen - Devletin menfaatlarını korumak;

(b) Gönderen - Devletin vatandaşlarına yardım etmek;

(c) Noterlik, nüfus memurluğu ve idarî mahiyette diğer görevleri yapmak;

⁴⁹ Ibid., sah. 30 - 31.

(d) Gönderen - Devletin gemilerine ve gönderen - Devlette tescil edilmiş uçaklara gerekli yardımlarda bulunmak;

(e) Gönderen - Devletle ülke - Devleti arasında ticareti geliştirmek, ticarî ve kültürel münasebetleri teşvik etmek;

(f) Havzasının ekonomik, ticarî ve kültürel hayatı hakkında bilgi edinmek, gönderen Devlete raporlar göndermek ve ilgili şahıslara bilgi vermek.

2. İşbu maddelerle, yürürlükte olan sözleşmelerde tahsisen belirtilmiş istisnalar dışında, bir konsolos görevlerini yaparken yalnız mahallî makamlarla münasebette bulunabilir.

Hususî raportör, konsolosluk görevleri ile ilgili olarak iki alternatif hazırlamıştı : 1) Havana sözleşmesinde de (madde 10) olduğu gibi, görevlerin tesbitini, Devletler hukukuna da uygun olarak, konsolosu tâyin eden Devlete bırakmak; 2) Tüketici bir şekilde olmamakla beraber, konsolosluk görevlerinin başlıcalarını saymak. Komisyondaki tartışmalar sırasında da iki görüş belirmiştir. Birinci görüş, Diplomatik münasebetler ve muafıklar tasarısında da olduğu gibi⁵⁰, konsolosluk görevlerini genel bir tarifile belirtmek istikametinde idi. Diğer üyeler ise, çok uzun olmamakla beraber, konsolosluk görevlerini örneklerle açıklamayı uygun görmekte idiler. Bunlara göre, genel bir tarifin tatbikî değeri de pek fazla olmayacaktı. Konsolosların görevleri, diplomasi temsilcilerinin görevlerinden çok çeşitli idi. Konsolosluk sözleşmelerinin hepsi de bu görevleri teferruatlı bir şekilde saymaktaydı.

Komisyon, tartışmalardan sonra, hususî raportörün bu iki alternatife de uygun birer metin hazırlamasını istemiştir. Komisyon bu iki alternatifi de, tasarayı tamamladıktan sonra, mütalâa için Hükûmetlere sunmağı kararlaştırmıştır. Tasarı metnine, şimdilik, yalnız genel tarif alınacak, teferruat şerhlerde belirtilecekti. Konsolosluk görevlerini teferruatlı olarak gösteren alternatif de Komisyonun raporunda yer almaktadır⁵¹. Fakat Komisyon bu son toplantısında, bu teferruatlı metni tartışmak imkânını bulamamıştır.

Madde 16 : Arızî olarak diplomatik tasarruflarda bulunma

Bir Devlette, gönderen - Devletin elçilik heyeti yoksa, bir konsolos, arızî olmak üzere, ülke Devleti Hükümetinin müsaade ettiği hallerde diplomatik tasarruflarda da bulunabilir.

Bu madde, bir Devlette gönderen - Devletin, konsolostan başka hiçbir temsilcisinin bulunmaması halinde, konsolosun diplomatik tasarruf-

⁵⁰ Bknz.: U. N. Doc. A/3859, sah. 12.

⁵¹ U. N. Doc. A/4169, sah. 32 - 34. •

larda bulunması halini tanzim etmektedir. Böyle tasarruflarda bulunabilmek için, ülke - Devletin sarîh veya zımnî rızası elzemdır. Arızî olarak bu çeşit diplomatik tasarruflarda bulunma, tekerrür etse bile, konsolosun hukukî statüsüne tesir etmemekte ve diplomatik ayrıcalık ve muafıklara hak vermemektedir.

Madde 17 : Konsoloslara diplomatik statü verilmesi

Bir Devlette, gönderen - Devletin elçilik heyeti yoksa, bir konsolosa, ülke - Devletin rızası ile, diplomatik görevler de tanınabilir; böyle durumlarda konsolos başkonsolos - maslahatgüzar (*consul général - chargé d'affaires*) sıfatını taşır ve diplomatik ayrıcalık ve muafıklardan faydalanır.

Bu madde, bir Devletin konsolosuna arızî olarak değil, fakat devamlı olarak diplomatik görevler vermesi halini derpiş etmektedir. Devletler, günümüzde bu hususta fazla istekli görünmemekle beraber, Komisyon genel bir kodifikasyon çalışmasında bu konunun da göz önünde tutulmasını uygun görmüştür. Diplomatik görevler de verilmiş konsoloslar, geçmişte çeşitli adlar almışlardır⁵². Komisyon bunlar arasında yalnız başkonsolos - maslahatgüzar sıfatını muhafaza etmektedir. Başkonsolos - maslahatgüzarın hem *exequatur* alması hem de itimatname ile tâyin edilmiş bulunması gerekmektedir.

Komisyonunda, 16 ncı ve 17 nci maddelerin bu tasarıda mı kalması, yoksa Diplomatik münasebetler ve muafıklar tasarısına mı gitmesi konusu da tartışılmıştır. Komisyon, böyle durumlarda, konsolosluk görevlerinin üstün olduğu düşüncesiyle her iki maddeyi de bu tasarıda muhafaza etmeyi uygun görmüştür⁵³.

Madde 18 : Exequatur'un geri alınması

1. Bir konsolosun davranışı ciddi şikâyetlere yol açacak mahiyette ise, ülke - Devleti gönderen - Devletten konsolosu, duruma göre, ya geri almasını veya konsolosun görevine son vermesini isteyebilir.

2. Eğer gönderen - Devlet bu talebi reddederse veya, bir önceki fıkra uyarınca yapılmış bir talebe makul bir süre içinde uymazsa, ülke - Devleti konsolostan *exequatur*'u geri alabilir.

3. *Exequatur*'u geri alınmış bir konsolos artık konsolosluk görevleri yapamaz.

⁵² *Ibid.*, sah. 34. kullanılan başlıca sıfatlar şunlardı : *Commissioner and consul - general*, *diplomatic agent and consul - general*, *chargé d'affaires - consul - general*, veya *consul - general - chargé d'affaires*.

⁵³ U. N. Doc. A/4169, sah. 34.

Exequatur'un geri alınması, belgenin fiilen geri alınmasını gerektirmez. *Exequatur*'un geri alındığının bildirilmesi bu sonucu yaratmaya kâfidir. Geri almadan önce, daima, ülke - Devletince gönderen - Devletten konsolosun görevini sona erdirmesi için bir talepte bulunulması lâzımdır. *Exequatur*'u geri almakta keyfiliği önlemek için de, madde «konsolosun davranışı ciddî şikâyetlere yol açacak mahiyette ise» denilmektedir.

Exequatur'u geri alınan konsolos ülke - Devletinde bu sıfatıyla birlikte, tasarıdaki maddelerden ve yürürlükteki diğer sözleşmelerden faydalanma hakkını da kaybeder. Böyle durumlarda konsolosun, ülke - Devletini terkedinceye veya makul bir süre geçinceye kadar muafliklardan faydalanıp faydalanmayacağı tasarruğun ileride başka bir maddesinde ele alınacaktır⁵⁴.

Madde 19 : Yerleşme

Gönderen - Devlet, ülke - Devletinin ülkesinde, bu Devletin iç hukukuna uygun olarak, konsoloslukları için gerekli binaları tedarik etme hakkını haizdir. Ülke - Devleti, imkân ölçüsünde, bu konsolosluklar için gerekli binaların tedarikini kolaylaştırmakla mükelleftir.

Konsoloslukları için bina tedarik etme hakkı, Devletlerin konsolosluk tesisine rızaları açıklayan andlaşmadan doğmaktadır. Tasarruğun 19 ncu maddesi metninde iç hukuka atıfta bulunulması, bina tedarikinin her Devletin iç hukuku uyarınca yapılacağını belirtmek içindir: Bazı Devletler mevzuatı yabancılara ve yabancı Devletlerin gayri menkul iktisabına imkân vermiyebilir; böyle durumlarda gönderen - Devlet bina kiralamakla yetinecektir. Ülke - Devleti bu hususta kolaylık göstermek durumundadır. Konsolosluk binası tedariki hususunda kolaylık gösterme mükellefiyeti, konsolosluk personeline ikametgâh tedariki bakımından kolaylık göstermeğe kadar gitmemektedir; böyle bir mükellefiyet, ülke - Devleti için çok külfetli olacaktır⁵⁵.

⁵⁴ *Ibid.*, sah. 34 - 35.

⁵⁵ *Ibid.*, sah. 35.