

## İCRA ANLAŞMALARI

### «Executive Agreements»

*Doç. Dr. A. Suat Bilge*

#### *I. İcra Anlaşmaları Mefhumu*

İcra anlaşmaları tabiri Amerika Birleşik Devletlerinin tatbikatından gelmektedir. Bu devletin anayasasına göre milletlerarası anlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından, Ayan Meclisinin 2/3 ekseriyetle vereceği mütalâa ve aynı ekseriyetle yapacağı tasdik ile aktolunur. Amerika Cumhurbaşkanı ve diğer icra makamları Ayan Meclisinin mütalâa ve tasdikine müracaat etmeden de bazı milletlerarası anlaşmalar yapabilmektedirler. Ayan Meclisinin iştiraki olmaksızın yapılan bu anlaşmalara icra anlaşmaları «executive agreements» ismi verilmektedir. (1) Fransızlar bu çeşid anlaşmaları «accords en forme simplifiée» şeklinde tercüme etmektedirler. (2) Bu anlaşmaların basitlikleri yalnız takip edilen usulden geldiği için

---

(1) Amerika Birleşik Devletlerinde icra anlaşmaları tabiri iki manada kullanılmaktadır: a) Kongrenin ekseriyet kararı ile müsaade ve tasdik edilen milletlerarası anlaşmalar, b) Hiçbir teşrii iştirak olmaksızın münhasıran icra kuvveti tarafından aktedilen milletlerarası anlaşmalar. Bunlara «administrative agreements» da denilmektedir. a) Şıkkında bahsedilen anlaşmalar Ayan Meclisinin 2/3 ekseriyet kararına ihtiyaç olmadan Kongrenin basit ekseriyet kararı ile yapılmakta ve dolayısıyla icra kuvvetine nisbî bir serbesti (Ayan Meclisindeki 1/3 ün vetosunu bertaraf etme imkânını) vermektedir. Yalnız bu çeşid anlaşmalar münhasıran Amerikan anayasasının hüsiyetinden doğan istisnai bir şekildir. b) Şıkkında bahsedilen anlaşmalar ise her memlekete müşterek güçlükleri bertaraf etmek için müracaat edilen milletlerarası bir anlaşma şeklidir. Bundan dolayı bu incelememizde yalnız daha umumî olan b) şıkkındaki icra anlaşmalarını nazara alacağız. Tafsilât için Green H. Hackworth, Digest of International Law, Washington 1943, V. 5 s. 390 ve 396 bk.

(2) Ch. Rousseau, Droit International Public, Paris 1953 s. 18. İcra makamlarının yaptığı bazı teknik ve teferruat anlaşmalarına «arrangements administratifs» de denmektedir.

bazan çok mühim konulara dair olan bu anlaşmalara türkçemizde bunları yapan organa izafeten «icra anlaşmaları» ismini vermeyi daha uygun bulduk.

İcra anlaşmalarını diğer milletlerarası andlaşmalardan ayıran başlıca hususiyet bu anlaşmaların aktinde takip edilen usuldür. (3) İcra anlaşmaları teşrii kuvvetin tasdikine sunulmaksızın münhasıran icra kuvveti tarafından basit usulle yapılan milletlerarası anlaşmalardır. Başka bir deyimle İcra anlaşmaları milletlerarası sahada diğer andlaşmaların hükmünü haiz, (4) fakat millî plânda bunların aktiden farklı bir usule tabi anlaşmalardır. (5)

İcra anlaşmalarını Amerikan tipi anayasaların doğurduğunu söylemek yanlış olmaz. Milletlerarası anlaşmaların münhasıran icra kuvveti tarafından akit ve tasdik edildiği İngiltere ve Rusya gibi memleketlerde böyle bir anlaşma tipine, ihtiyaç olmaması dolayısıyla rastlanmaz. Her türlü milletlerarası anlaşmaları teşrii meclisin tasdikine tâbi tutan anayasaların meri olduğu memleketlerde de bu imkânsızlık dolayısıyla icra anlaşmaları şekline rastlanmamaktadır. Memleketimiz aşağıda belirteceğimiz gibi bu sonuncu tip memleketler arasında sayılmaktadır. Bu bakımdan yeknazarda icra anlaşmalarının memleketimizde tetkikine lüzum

- 
- (3) İcra anlaşmaları konusunda ana kaynak Myres S. McDougal and A. Lans'ın «Treaties and Congressional - Executive or Presidential Agreements: Interchangeable Instruments of National Policy» adlı incelemeleridir: Yale Law Journal 1945 s. 181 ve 534. Ayrıca Charles C. Hyde, International Law, Boston 1951, II, s. 1405; L. Oppenheim International Law, London 1955 I s. 889; M. O. Hudson, International Law, St. Paul 1951 s. 450; H. W. Briggs, The Law of Nations, New York 1952 s. 838; Quincy Wright, The Unites States and International Agreements, AJIL 1944 s. 341, Prof. Dr. Charles Crozat, «Milletlerarası muahedelerin tasdiki ile ilgili hükümler» A. Samim Gönensoy'a Armağan, İstanbul 1955 s. 54 Eskiden İngiliz dominyonlarının milletlerarası andlaşma akti için Londradan tam yetki almak hususunda karşılaştıkları güçlükleri yenmek için kullandıkları «Hükümetlerarası anlaşma» şekli hakkında: J. Mervyn Jones, «International Agreements other than Inter - State Treaties», BYL 1944 s. 110 na bak.
- (4) Milletlerarası plânda icra anlaşmaları ile diğer milletlerarası andlaşmalar arasında hiçbir fark yoktur. Tatbikatta bazı andlaşmaların Amerika bakımından bir icra anlaşması, diğer taraf devlet bakımından milletlerarası bir andlaşma (teşrii meclisin tasdikinden geçmiş) şeklinde yapıldığı vakidir: Hackworth A. e. s. 400 bak.
- (5) Myres S. McDougal and A. Lans, A. m. s. 196. İcra anlaşmalarının millî hukukda diğer bir farkı da Cumhurbaşkanı'nın tasarruflarının kanun hükmünde olmaması dolayısıyla millî kanunların çatışmasında ortaya çıkmaktadır: A. m. s. 199

olmadığı düşünülebilir. Memleketimizde bu konuya temasımızın sebebi, Türkiyenin II nci Dünya Harbinden sonra birçok yabancı devletler ile giriştiği şumüllü işbirliği dolayısıyla yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasıdır. Meselâ Türkiyenin NATO memleketleri ile yaptığı işbirliğinde askerî konularda icra anlaşmaları yapabilme yetkisine malik olması zarureti doğmuştur. Bundan başka dünya ticaretinin serbestiye kavuşamaması dolayısıyla birçok memleketler dış ticaretlerinde çeşidli kısıntı ve farklılık yaratan tedbirlere başvurmuşlardır. Bu tedbirler karşısında memleketimiz menfaatlerinin lâayık veçhile korunabilmesi için bizim icra makamlarının da aynı kolaylık ve serbesti ile mukabil tedbir alabilme yetkisine malik olmaları lâzımdır. Netekim bu ihtiyaç icra makamlarını zaman zaman Büyük Millet Meclisinden geçici ticaret ve ödeme anlaşmaları yapma yetkisini istemeye sevk etmektedir. Zamanımızın bu yeni ihtiyaçları karşısında memleketimizde de icra anlaşmaları yapabilme imkânını düşünmek zaruri olmuştur.

## II. Amerika Birleşik Devletlerindeki Tatbikat

Amerika Birleşik Devletlerinde icra anlaşmaları başlıca iki şekilde yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanı icra anlaşmalarını ya Kongrenin kendilerine verdikleri bir yetkiye istinaden (6) veya kendi vazifelerinin ifası zimmında yapmaktadırlar. (7)

Amerika Cumhurbaşkanı'nın Kongrenin verdiği yetkiye istinaden yaptıkları icra anlaşmaları daha ziyade millî kanunların yabancı memleketler ile olan münasebetlere tatbikini temin eden anlaşmalardır. Bunun en klasik misali 12 Haziran 1934 tarihli Tarife Kanunudur. Cumhurbaşkanı bu kanun ile yabancı memleketler ile ticaret ve ödeme anlaşmaları yapmaya yetkili kılınmışlardır. Daima zikredilen diğer bir misal de 1941 senesinde kabul edilen Kira ve Ödünç verme Kanunudur. Cumhurbaşkanı

(6) Bir nevi selâhiyet teffizi (délégation de pouvoirs) mahiyetinde.

(7) İcra anlaşmalarının Amerikan tatbikatında ne derecede bir rol oynadığını belirtmek için 1940 senesine kadar Amerikan icra makamlarının takriben 1200 icra anlaşması aktettiklerine işaret edeceğiz. Bu rakkam Amerikanın aktettiği milletlerarası anlaşmaların takriben 3/5 şidir. Nisbet son zamanlarda icra anlaşmaları lehine daha da yükselmiştir. Yapılan icra anlaşmalarının konuları toprak ilhakı, sınır tesbiti, üs tesisi, askerî ve malî yardım, muhtelif resim ve vergiler, yolcu ve yük uçaklarının Amerikan topraklarına kabulü, gümrük meseleleri ve umumiyetle ticari münasebetler, milletlerarası dâvalar, posta meseleleri, alâmeti farikaların tescili, telif hakları gibi çeşidli meselelere dairdir: Hackworth, A. e. s. 391 ve 397; Q. Wright A. m. s. 343 bak.

başkanları bu kanundan aldıkları yetkiye istinaden yabancı memleketler ile birçok icra anlaşmaları yapmışlardır. (8) Texas ve Hawaii de Kongrece kabul edilen bir kanun üzerine yapılan icra anlaşmaları ile Amerika Birleşik Devletlerine ilhak edilmişlerdir. (9)

Amerika Cumhurbaşkanı icra kuvveti başkanı ve başkumandan sıfatıyla görevlerinin ifası dolayısıyla de icra anlaşmaları yapmaktadırlar. (10) Meselâ 2 Eylül 1940 tarihli icra anlaşması ile bazı İngiliz deniz ve hava üslerini kiralama mukabilinde Amerikan muhripleri İngiltereye verilmiştir. Gene 18 Ağustos 1940 tarihli icra anlaşması ile Kanada ile müştereken bir savunma heyeti kurulmuştur. (11)

Amerika Cumhurbaşkanı modus vivendi şeklinde de politik ve ticarî konularda icra anlaşmaları yapmaktadırlar. Modus vivendilerin geçici mahiyetleri icabı olarak Ayan Meclisinin tasdikine ihtiyaç göstermedikleri kabul edilmektedir. (12).

Milletlerarası uyuşmazlıklardan doğan meselelerde de Cumhurbaşkanı icra anlaşmaları yolu ile tahkimnameler yapmaktadırlar. (13) Yalnız, milletlerarası bir uyuşmazlıktan doğan talep Amerika Birleşik Devletlerinin aleyhine yapılmış ise bu takdirde ilerde ödenek almak icap edeceğinden bu gibi uyuşmazlıkların halli için hakeme müracaat edilirken yapılan tahkimname umumiyetle Ayan Meclisinin tasdikine sınırlanmaktadır. (14)

Bu misallerden görüldüğü gibi Amerikan Cumhurbaşkanı gerek millî bir kanunun doğrudan doğruya kendilerine verdiği bir yetkiye is-

(8) Hyde, A. e. s. 1406

(9) Myres S. McDougal and A. Lans, A. m. s. 204

(10) Hackworth, A. e. s. 392 Amerika Hariciye Vekâletinin 21 Temmuz 1926 tarihinde Washingtondaki Norveç Elçisine verdiği cevabda: İcra kuvvetinin teşrii kuvvetin tasdikine hacet olmaksızın Amerikan anayasasında andlaşma olarak tasrih edilmemiş bazı milletlerarası anlaşmaları yapmaya yetkili olduğu ifade edilmekte ve bu yetkinin anayasanın icra kuvveti başkanlığına tanıdığı yetkinin içinde mündemiç bulunduğu belirtilmektedir: Hackworth, A. e. s. 402 ye bak.

(11) Hyde, A. e. s. 1415

(12) Dominiken Cumhuriyetinin gelirlerinin Amerika Birleşik Devletleri tarafından tahsili hakkında 1905 tarihinde nota teatisi suretiyle yapılan icra anlaşması; Panamada kanal bölgesi sınırlarının tesbiti hakkındaki 15 Mart 1904 tarihli anlaşma: Hyde, A. e. s. 1416 ve Hackworth, A. e. s. 392 bak.

(13) Myres S. McDougal and A. Lans, A. m. s. 268 bak.

(14) Hyde, A. e. s. 1410.

tinaden, gerekse anayasanın kendilerine tevdi ettiği icra kuvveti başkanı ve başkumandanlık görevlerinin ifası zımında dolayısıyla verdiği yetkiye istinaden icra anlaşmaları yapmaktadırlar.

Bu anlaşmaların konularının çeşitleri ve memleketlerine yükledikleri mükellefiyetlerin ehemmiyeti bilhassa fevkalâde hallerde büyük bir nisbette artmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri anayasasının yalnız milletlerarası anlaşmaların aktinde Cumhurbaşkanı ile Ayan Meclisinin 2/3 nün işbirliği yapmasını şart koşması ve diğer milletlerarası anlaşmalar için (ezcümle icra anlaşmaları için) bir hüküm derpiş etmemiş olması dolayısıyla Amerika Cumhurbaşkanlarının Ayan Meclisinde 2/3 ekseriyeti temin etme zorluğu karşısında milletlerarası bir andlaşmaya konu teşkil edecek ehemmiyetteki meseleleri de icra anlaşmaları ile düzenledikleri ve dolayısıyla anayasaya aykırı hareket ettikleri yolunda zaman zaman şiddetli tenkidler ve iddialar ortaya çıkmaktadır. (15) Hattâ bu tenkidler bu konuda anayasaya Cumhurbaşkanının yetkilerini tahdid edici hükümler konmasını gözeten kanun tekliflerine müncer olmaktadır. Fakat bu aşırı iddialar icra kuvvetinin kendisine verilen görevleri müessir bir şekilde görebilmesi için bazı yetkileri de haiz olması zarureti karşısında henüz daha kanuniyet kesbedememiştir. Yalnız herhalde icra kuvvetinin milletlerarası anlaşmaları aktederken girişilen taahhüdün mahiyet ve ehemmiyetini nazara alarak ona göre andlaşma veya icra anlaşması şeklinden

- (15) Yapılan başlıca tenkidler şöylece hülâsa edilebilir: a) Anayasa milletlerarası anlaşma akti yetkisini Cumhurbaşkanı ile Ayan Meclisine birlikte vermiştir. Cumhurbaşkanı yalnız başına milletlerarası anlaşma yapamaz. Bu itirazın arkasında Ayan Meclisinin imtiyazlarını koruma gayesi saklıdır. Bu tenkide karşı milletlerarası anlaşma aktinin yalnız bu usule inhisar etmediği ve Cumhurbaşkanının devletin kuruluşundan beri icra anlaşmaları yaptığı ve bu yolda bir teamül tessüs ettiği söylenmektedir; b) Anayasa milletlerarası anlaşmaları konularına göre ayırmıştır. Cumhurbaşkanı ancak kendi faaliyet sahasına giren hususlarda milletlerarası anlaşmalar yapabilir. Bu tahdid edici itiraza karşılık yetki sahalарının anayasada sarahaten sınırlandırılmadığı ve milletlerarası anlaşma aktinde Cumhurbaşkanı ile Kongre ve Ayan Meclisinin yetkilerinin birbirine girift olduğu cevabı verilmektedir; c) Kongre, federal devletin hükümran makamıdır. Bu makam milletlerarası andlaşmalar dışında kalan anlaşmaların nasıl yapılacağını tâyin yetkisini haizdir. Bu görüşe karşılık olarak da Kongrenin bu konudaki yetkisinin kısmî olduğu ve bu konuda ancak Cumhurbaşkanı ile işbirliğinde bulunabileceği belirtilmektedir: Wright A. m. s. 344 ve Myres S. McDougal and A. Lans A. m. s. 212 bak.

birisini tercih etmesi icap edeceği görüşü üzerinde aşağı yukarı bir ittifak mevcuttur.

### III. Türkiyedeki Durum

Türkiyedeki duruma gelince, yayınlanan milletlerarası anlaşmalara göre bizim icra organlarımız muayyen bir devrede bazı konularda yapılan geçici anlaşmalar müstesna icra anlaşmaları yapmamaktadırlar.

Yayınlanan milletlerarası anlaşmalar bir kanunla yetki alınmış olsa bile icra kuvveti tarafından aktedilen anlaşmaların Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunulduğunu göstermektedir. Meselâ, Kuzey Atlantik Andlaşmasına taraf devletler arasında Kuvvetlerinin Statüsüne dair Sözleşmeyi tasdik eden 6375 sayılı Kanununun 2 nci maddesi ile Sözleşmede, alâkadar devletler arasında yapılacak iki taraflı anlaşmalar ile tesbit edileceği tasrih olunan hususlar için İcra Vekilleri Heyetine, Kuzey Atlantik Andlaşmasına taraf devletler ile iki taraflı anlaşmalar yapmak ve bunları tatbik etmek yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye istinaden hükümetimizle Amerika Birleşik Devletleri arasında yapılan iki taraflı anlaşma, bir icra anlaşması şeklinde yapılmayarak Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunulmuştur. (16) Bu tatbikatın hemen hemen tek istisnası 15/7/1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun 10 ncu maddesidir. Hükümet, bu maddeye istinaden icra anlaşmaları yapma yetkisini almıştır. Pasaport Kanununun 10 ncu maddesine göre «Hükümet yabancı devletler ile pasaport ibrazı ve vize alma mecburiyetinin kaldırılması veya vizelerin harçdan muaf tutulması da dahil olmak üzere pasaport ve vize işlerinde istisnai kolaylıklar gösterilmesine müteallik karşılıklı anlaşmalar yapmaya ve lüzum göreceği hallerde bazı devletler tebaaları için vize mecburiyetini tek taraflı olarak kaldırmaya yetkilidir». (17) Bu maddenin verdiği yetkiye istinaden yabancı memleketler ile vize anlaşmaları yapılmaktadır. Meselâ en son Japonya ile Tokyoda 5 Kasım 1957 de icra anlaşması şeklinde bir vize anlaşması yapılmıştır. Tatbikatta bu gibi icra anlaşmaları İcra Vekilleri Heyetinin bir kararnamesi ile Hariciye Vekâletine verilen selâhiyet üzerine bu Vekâlet tarafından mektup teatisi suretiyle yapılmaktadır.

Geçici ticaret anlaşmaları ve modus vivendiler Cumhuriyet idaresinin ilk zamanlarında Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunulmadan İcra Vekilleri Heyeti kararları ile yapılmakta idi. 12/12/1925 tarih ve 691

(16) 30/6/1954 tarih ve 6427 sayılı tasdik kanununa bak: Düstur c. 35 s. 1980

(17) Düstur c. 31 s. 2246

sayılı kanunun I nci maddesine göre: «Muvakkat itilâfnamelerin ahkâmı azami altı ayı tecavüz etmemek ve iki defadan ziyade teçdit olunmamak şartıyla İcra Vekilleri Heyeti kararı ile muteber olabilir» di. (18) Meselâ Hollanda hükûmeti ile bu suretle bir modus vivendi yapılmıştır. (19)

İcra Vekilleri Heyetinin bu yetkisi sonradan kaldırılmıştır. Halen ticaret anlaşmaları ve modus vivendiler akti için umumî bir yetki alınmakla beraber bu yetkiye istinaden yapılan anlaşmalar üç ay zarfında Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunulmaktadır. (20) Avrupa Ekonomik İşbirliği Sözleşmesi ve Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri arasında Ekonomik İşbirliği Andlaşmasına istinaden yapılacak borçlanma, yardım ve ödeme anlaşmaları için de aynı usul kabul edilmiştir. 5436 sayılı kanuna göre bu anlaşmalar imza tarihinde meriyete girecekler fakat altı ay zarfında Meclisin tasdikine sunulacaktır. (21)

Taraf olduğumuz milletlerarası uyumsuzlukların halli için yaptığımız tahkimnameler de aynı suretle Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunulmaktadır. Meselâ, İtalyanın hâkimiyeti altında bulunan bazı adalar ile Anadolu sahili arasında kâin bir kısım adacıkların aidiyetini tesbit için Türkiye ile İtalya arasında 30/5/1929 tarihinde imza olunan tahkimname 9/12/1929 tarih ve 1537 sayılı kanunla tasdik edilmiştir. (22)

İcra organımız kendi görevlerinin ifası zımmında da icra anlaşmalarını yapmamaktadır. Anayasamız böyle bir anlaşma şekline cevaz vermez telâkki edilmektedir. Anayasamızın 5 nci maddesine göre teşrii selâhiyet ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde temerküz eder ve gene 26 ncı maddesine göre devletlerle mukavele ve muahede ve sulh akti ve harp ilânı gibi görevleri Meclis bizzat görür.

26 ncı maddenin metni pek vazih değildir. Başlıca iki bakımdan tereddüdler yaratmaktadır. Birinci tereddüd milletlerarası anlaşmaları Meclisin bizzat mı aktedeceği, yoksa sadece tasdik görevini mi yapacağı hususundadır. İkinci tereddüd 26 ncı maddenin metninde sayılan «Dev-

(18) Düstur c. 7 s. 219

(19) 17/7/1931 tarih ve 11630 sayılı kararname, Düstur c. 12 s. 1141 bak.

(20) 5/6/1944 tarih ve 4582 sayılı kanuna ve bu kanunun meriyet müddetini uzatan 2/6/1952 tarih ve 5949 sayılı kanuna ve en son 1/2/1956 tarih ve 6653 sayılı kanuna bakınız: Düstur c. 37 s. 296. Bu konudaki ilk kanunlar muayyen bir müddetle mukayyetti. Son 6653 sayılı kanundan bu kayıd kaldırılmıştır. Bu husus icra anlaşmalarının aktine doğru yeni bir gelişme zemini hazırlıyabilir.

(21) Düstur c. 30 s. 1436. Bu anlaşmaların tasdikten evvel imza ile beraber mer'iyete girmesi aşağıda belirteceğimiz zaruretlerden ileri gelmektedir.

(22) Düstur c. 11 s. 20 bak.

letlerle mukavele, muahede» gibi milletlerarası anlaşmaların tahdidi mi yoksa misal olarak mı zikredildiği noktasından ileri gelmektedir.

Büyük Millet Meclisinin milletlerarası anlaşmaları bizzat mı aktedeceği yoksa bunları sadece tasdikle mi yetineceği tereddüdünün gidermek için anayasamızda müracaat edilebilecek iki madde vardır. Biri biraz evvel temas ettiğimiz 26 ncı madde diğeri 7 nci maddedir. Meclis hükümeti sisteminden kalan bir alışkanlıkla kaleme alınan 26 ncı madde, devletlerle mukavele ve muahede aktetmek gibi görevleri Meclisin bizzat yapacağını ifade etmektedir. 7 nci madde ise Meclisin icra yetkisinin kullanılmasını icra kuvvetine bıraktığı tasrih edilmektedir. Milletlerarası anlaşmaların akti, normal olarak icra yetkisinin kullanılması olduğundan icra kuvvetinin görevleri arasına girer. Bu bakımdan 26 ncı madde hükmü ile 7 nci maddenin birbirine aykırı olduğu söylenebilir. Bu takdirde daha hususî madde olan 26 ncı maddeyi 7 nci maddeye tercihen tatbik etmek icap edecektir. 26 ncı madde metnine göre de milletlerarası anlaşmaları Meclis bizzat aktedecektir. (23)

Sadece metinler nazara alındığı zaman varılan bu netice bereket tatbikatta tessüs eden bir teamül ile değiştirilmiştir. Bu teamüle göre Meclis milletlerarası anlaşmaları bizzat aktetmez, sadece bir kanunla tasdikine müsaade eder. Bu teamül sonradan anayasamızı takiben hazırlanan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesinde (İç tüzüğünde) de yer almıştır. Bu Nizamnamenin 112 nci maddesi «Teşkilâtı Esasiye Kanununun 26 ncı maddesi mucibince tasdikleri Meclisin müsaadesine mütevakkıf bulunan Devletlerle münakid muahede ve mukavelelerin tasdiki talebini mutazammın kanun lâyihaları Meclise takdim edildikte o muahede, mukavelenin ihtiva ettiği maddeler reye konmaz ve metinleri hakkında tadilât teklif edilemez» demek suretiyle bu teamü-

(23) Profesör Cemil Bilsel de aynı manayı çıkarmaktadır. Bilsel'e göre 26 ncı madde «akit» tabirini kullandığı için ve akit kelimesi de andlaşmaların bütün yapılaş safhalarına şamil olduğu için Büyük Millet Meclisi andlaşma ile ilgili, müzakeresinden tasdikine kadar, bütün görevleri bizzat yapacaktır. Bilsel Lozan andlaşmasının bu şekilde yapıldığını misal olarak zikretmektedir. Fakat bahis konusu maddeye verilen bu mananın her memlekette tatbik edilen usule aykırı olduğunu belirtmektedir. Bilsel, 26 ncı madde ileride değiştirildiği takdirde Büyük Millet Meclisinin görevinin tasdike müsaade şeklinde kaleme alınmasını tavsiye etmektedir: C. Bilsel, Devletler arasında Andlaşmalar, İstanbul 1936 s. 21 bak. Prof. Dr. Crozat da aynı fikirdedir, A. m. s. 63 bk.

lû dolayısıyla teyid etmiştir. (24) Bu suretle 26 ncı maddenin ortaya çıkardığı birinci mesele, Meclisin milletlerarası anlaşmaları sadece tasdik edeceği şeklinde hal edilmiştir.

Aynı maddenin konumuz bakımından ortaya çıkardığı ikinci mesele Meclisin tasdik edeceği anlaşmaların hangileri olduğunu tâyindir. Anayasamızın 26 ncı maddesi devletlerle yapılan mukavele, muahedelerin yani sözleşme ve andlaşmaların Meclisce (teamüle göre) tasdik edileceğini amirdir. Bu sayılan iki cins milletlerarası anlaşma tahdidi midir yoksa misal olarak mı verilmiştir? Yani Meclisin tasdik yetkisi yalnız andlaşma ve sözleşmelere mi münhasırdır yoksa anlaşma, sened, tahkimname gibi diğer bütün milletlerarası anlaşmalara da mı şamildir? 26 ncı maddede soruyu aydınlatacak müphem bir ışık vardır. Maddenin sonunda «gibi» tabiri kullanılmaktadır. «Bütün», «her türlü» gibi şumullü bir tabir olmamakla beraber «gibi» kelimesi sayılan milletlerarası anlaşma çeşidlerinin misal olarak verildiğini, tahdidi olmadığını ve dolayısıyla Meclisin tasdik yetkisinin bütün milletlerarası anlaşmalara şamil olduğu intibahı vermektedir. Ancak «gibi» kelimesinin 26 ncı maddedeki yeri (25) böyle bir tefsiri katiyetle teyid edecek mahiyette değildir. Maddede Meclisin diğer görevleri de sayılmakta ve «gibi» kelimesinin milletlerarası mukavele ve muahedelere mi yoksa sayılan diğer görevleremi ait olduğu belli değildir. Bu maddenin tatbikine dair olan iç tüzüğün 112 ncı maddesi bu bakımdan daha sarihdir. 112 ncı maddede sadece muahede ve mukavelelerden yani andlaşma ve sözleşmelerden bahsedilmektedir. (26) Anayasanın 26 ncı maddesi iç tüzüğün 112 ncı maddesi ile birlikte mütalâa edildiği zaman 26 ncı maddenin sadece sözleşme ve andlaşmaları nazara aldığı diğer milletlerarası anlaşma şekillerini derpiş etmediği ve dolayısıyla bunların tasdikini mecbur kılmadığı söylenebilir.

(24) Düstur, s. 20 s. 400. Ayrıca Y. Ziya Özer, Hukuku Esasiye, Ankara 1939 s. 524 de bak. Anayasamızın 26 ncı maddesi Meclis iç tüzüğünün yapılmasından (2 Mayıs 1927) sonra 11 Nisan 1928 de tadil edildiği zaman nedense iki metin arasında bir birlik kurulması ihmal edilmiştir.

(25) 26 ncı maddenin metni aynen şöyledir: «Büyük Millet Meclisi kavaninin vazı, tadili, tefsiri fesih ve ilgası, devletlerle mukavele, muahede ve sulh akti, harp ilânı, muvazenei umumiyei maliye ve devletin umum hesabı kati kanunlarının tetkik ve tasdiki, meskûkât zarbı, inhisar ve malî taahüdü mutazammın mukavelât ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumî ve hususî af ilânı, cezaların tahfif ve tahvili, tahkikat ve mücazâtı kanuniyenin tecili, mahkemelerden sadır olup katiyet kesbetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vezaifi bizzat kendi ifa eder».

(26) Düstur c. 20 s. 401

Profesör Cemil Bilsel 26 ncı maddeye bu manayı vermemektedir. Bilsel'e göre bizim sistemimiz bütün milletlerarası anlaşmaları Büyük Millet Meclisinin tasdikinden geçirmektir. Bizde Meclis tasdik etmedikçe hükûmet ne sözleşme ne andlaşma aktedebilir. Hükûmetin bütün yetkisi bunları müzakere ile Meclise getirmekten ileri gidemez. (27) Prof. Dr. Crozat bu görüşün Türk âmme hukukunun yerleşmiş bir tabikası olduğunu ifade etmektedir. (28) Profesör İ. Lütemin en son çıkan eserinde de aynı görüşe iştirak edilmektedir. (29) Y. Ziya Özer de, «Anayasamız yabancı devletlerle yapılan mukavelât ve muahedâtın itibarını münhasıran Meclisin tasdikiyle mukayyet tutmuştur» (30) demektedir. Sözleşme ve andlaşmalar hakkında 26 ncı maddede sarahat olduğu için bu cins milletlerarası anlaşmalar için bu mütalâalar doğrudur. Fakat andlaşma, sened, tahkimname gibi diğer milletlerarası anlaşmalar hakkında böyle bir sarahat yoktur. Acaba bu çeşid milletlerarası anlaşmalar tasdik dışında bırakılmamış mıdır?

26 ncı maddenin bu müphem metni karşısında iki türlü düşünülebilir :

a) Milletlerarası anlaşmaların isimleri, hukuki tesirleri bakımından ehemmiyetli değildir. Hatta bu isimler henüz kesin bir şekilde yerleşmiş bile değildir. Binaenaleyh 26 ncı madde sayılan milletlerarası anlaşmaların isimleri arasındaki farkları nazara almaya lüzum yoktur. Milletlerarası anlaşmalardan bahsedilmiş olması kâfidir. Bu takdirde 26 ncı maddeye bütün milletlerarası anlaşmaların Meclisce tasdik edilmesi icap edeceği manası verilebilir. Bu tefsir tarzı ayrıca anayasamızın bütün yetkileri Meclisde cemedan sistemine ve 7 ncı maddeye istinad eden deliller ile de takviye edilebilir.

b) Bizim anayasamız da Amerika Birleşik Devletleri anayasası gibi sadece muayyen milletlerarası anlaşmaların (Sözleşme ve andlaşmaların) Meclisce tasdikini şart koşmuş, diğerleri hakkında icra kuvvetini serbest bırakmıştır. Anayasamızı milletlerarası münasebetlerin yeni ihtiyaç ve zaruretlerini nazara almak suretiyle tefsir ederek bizim icra kuvvetine de anayasanın saydığı sözleşme ve andlaşmalar dışında icra an-

(27) Cemil Bilsel A. e. s. 70

(28) A. m. s. 63

(29) Prof. Dr. İ. Lüttem, Devletler Hukuku Dersleri, Ankara 1956 c. I. s.

70.

(30) Y. Ziya Özer, A. e. s. 524

laşmaları yapma kapısı açılmalıdır. (31) Yeni ihtiyaçlar karşısında biz de şahsen bu yola temayül etmekle beraber Amerikan anayasası ile anayasamız metinleri arasında ortaya koyduğumuz bu paralele mukabil iki memleket arasında tatbikat ve teamül aylığı bulunduğunu da açıklamaya mecburuz. Amerika Birleşik Devletlerinde anayasa yürürlüğe girdiğinden beri icra makamları icra anlaşmaları yapmışlar ve bu yolda bir teamül teessüs etmiştir. Bizde ise geçici bir devre müstesna icra kuvveti icra anlaşmaları yapmamış ve bundan dolayı da Amerikadakine benzer bir teamül teessüs etmemiştir. Hattâ yukarda belirttiğimiz gibi icra organı anlaşma aktine Meclisten sarahaten yetki aldığı zamanlarda bile bu yetkiye istinaden yaptığı milletlerarası anlaşmaları Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunmuşdur.

Demekki memleketimizde icra organı ne evvelce aldığı sarih bir yetkiye istinaden (32) ne de görevlerinin icabı olarak icra anlaşmaları yapmamaktır.

#### IV. Netice

Bazı memleketlerin istihsal noksanları, bazılarının da politik gayeler takip etmeleri dünya ticaretinin daha uzun zamanlar serbestiye kavuşmayacağını göstermektedir. Bu durum karşısında, her memleket diğerlerinin koyduğu kısıntılardan ve aldıkları farklılık yaratan tedbirlerden en az derecede zarar görmek ve kendi imkânlarından zamanında azami derecede istifade edebilmek için ticarî ve ekonomik konularda süratle geçici tedbirler almak zaruretinde kalmaktadır.

(31) Bu takdirde icra anlaşmaları ile yüklenilen milletlerarası taahhüdlerin millî hukuka nasıl intikal ettirileceğinin de düşünülmesi lâzımdır. Milletlerarası anlaşmaları Meclis tasdik ettiği zaman bahis konusu anlaşmalar tasdik kanunu ile millî hukukumuzda intikal etmektedirler. İcra anlaşmalarının akti mümkün olunca vaziyet ne olacaktır? Meseleyi ikiye ayırıp tetkik etmek hallini kolaylaştıracaktır. İcra anlaşmaları ile icra organımızın yüklendiği milletlerarası taahhüdler, yabancı devletlere karşı muteber olacaktır. Bu bakımdan bir güçlük çıkmayacaktır. Bu taahhüdlerin millî hukukda icra edilmesine gelince, bunun için icra organımız, millî hukukda kendisine tanınan yetkileri ku'lanarak gerekli icra tedbirlerini alacaktır. Yegane güçlük bu taahhüdlerin bir kanun yapılmasını icap ettirdiği hallerden çıkacaktır. İcra organı icra anlaşmalarını tatbik için bir kanun teklif eder de bu teklif kabul edilmezse ortaya şöyle bir durum çıkacaktır: Milletlerarası hukukda muteber, millî hukukda tatbiki mümkün olmıyan bir icra anlaşmasının mevcudiyeti. Bizde de icra anlaşmalarının aktine cevaz verildiği takdirde bu meselenin de nazara alınıp hal edilmesi lâzımdır.

(32) Pasaport kanunu tatbikatı müstesna

Gene zamanımızda harp halinin türlü isimler altında ve çeşidli yollar ve vasıtalar ile adeta devamlı bir hale konması milletlerarası barış ve güvenliği zaman zaman vahim bir şekilde tehlikeye koymaktadır. Bu durum karşısında da memleketler askerî konularda barış zamanından itibaren başlamak üzere hazırlık tedbirleri almaya mecbur kalmaktadırlar. Bu tedbirlerin müessiriyeti büyük bir nisbette süratle alınmış olmalarına ve gizli kalmış olmalarına tâbidir.

Bu yeni ihtiyaç ve zaruretlerden başka eskiden beri normal zamanlarda bile bir takım teferruat ve teknik anlaşmalar aktinin icra kuvvetine bırakıldığı görülür. Nasıl milli hukukda tüzüklerin yapılması icra kuvvetine bırakılmış ise esas anlaşmaya istinaden yapılan ve teferruatı veya teknik hususları tesbit eden anlaşmaların aktinin icra kuvvetine bırakılması daha rasyonel ve pratik görülmüştür. İcra kuvvetine böyle anlaşmalar yapmak yetkisinin verilmesi tatbikatta büyük kolaylıklar sağlamakta ve esas anlaşmanın zamanın icablarına göre tatbikini mümkün kılmaktadır.

İşte bu saydığımız sürat, gizlilik ve teferruatın veya teknik hususların tesbiti zaruretleri icra kuvvetine icra anlaşmaları yapma yetkisini tanımaya sevketmektedir. Bundan dolayı esasen bu yetkiyi haiz olan İngiltere ve Rusya olan başka başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere bir çok memleketler icra anlaşmaları yapmaktadırlar. Hattâ milletlerarası münasebetlerinin gelişmeleri bu anlaşmaları diğer milletlerarası anlaşmaların önüne geçirmiştir.

İcra anlaşmalarının bu lüzumuna mukabil en esaslı mahzuru hükûmetin milletlerarası münasebetlere dair bazı tasarruflarını teşriî organın normal mürakabesinin dışında bırakmasıdır. Bu mahzur, demokratik memleketlerde icra organının teşriî meclis veya meclislerin dışıleri encümeni ile istişarelerde bulunması suretiyle kısmen giderilmektedir.

Milletlerarası münasebetlerin yeni ihtiyaç ve zaruretleri karşısında memleketimizde de icra organına icra anlaşmaları yapmak imkânının verilmesini şahsen temenni ederiz. Bu imkân nasıl temin edilebilir? Bunu iki yoldan yapmak mümkündür. Bir yolu yukarıda belirttiğimiz gibi anayasamızın 26 ncı maddesini tahdidî bir şekilde tefsir ederek icra organına anlaşma ve sözleşmelerden gayri diğer milletlerarası anlaşmaları Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunmadan aktetmek yetkisinin tanınmasıdır. Yalnız bunun biraz zoraki bir yol olacağını kabul etmek lâzımdır. İkinci yol anayasanın 26 ncı maddesini icra organının icra anlaşmaları yapabilmesine müsaide bir şekilde tadil etmektedir. Son zamanlarda anayasamızın tadili bahis konusu olduğuna göre milletlerarası anlaşma akti bakımından hakikaten islâha muhtaç olan 26 ncı maddenin değiştirilmesi en salim yol gibi görünmektedir.