

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE ULUSLARARASI ANTLAŞMALARIN TBMM'DE GÖRÜŞÜLMESİ VE DENETİMİ

Parliamentary Procedure and Political Control of
International Treaties at The Grand National Assembly of Turkey

İzzet EROĞLU¹

ÖZET

Anayasanın 90. maddesine göre, uluslararası antlaşmaların onaylanması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Maddede belirtilen istisnalar haricindeki ve Türk kanunlarında değişiklik getiren tüm antlaşmaların onaylanması için uygun bulma kanunu gerekmektedir. Makalede uygun bulma kanununa tabi antlaşmaların belirlenmesi, uygun bulma kanunu tasarılarının TBMM'ye sunulması, bunların komisyonlara havale edilmesi ve komisyonlar ile Genel Kurulda görüşülmesi ve uygun bulma kanunu tasarıları üzerinde komisyon ve Genel Kurulun sahip olduğu yetkiler ele alınacaktır. Bu bağlamda, Anayasada uluslararası antlaşmaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimine yer verilmediğinden, TBMM'ye sunulan uygun bulma kanunu tasarılarının siyasi denetimi önem arz etmektedir. Ayrıca 1980-2010 yılları arasında kabul edilen uygun bulma kanunlarının konuları, sayısı ve bunların diğer kanunlara oranı ile görüşmelerin niceliği ve niteliğine ilişkin hususlar da incelenmiştir. Bunlara ilaveten Anayasanın 90. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında TBMM'ye bilgi amaçlı sunulan antlaşmalar kategorisi, 90. maddenin üçüncü fıkrasında öngörülen uygulama antlaşmaları ile bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılan uluslararası antlaşmalar hakkında da bilgi verilmiştir. Son olarak ise uluslararası antlaşmalar konusunda TBMM'nin etkinliğine değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası antlaşma, uluslararası antlaşmaların siyasi denetimi, Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi.

ABSTRACT

According to the Article 90 of the Turkish Constitution, the ratification of treaties shall be subject to adoption by the GNAT by a law approving the ratification. Other than the exceptional international treaties / agreement which is envisaged in the article and treaties / agreements resulting in amendments to Turkish laws shall be required a law approving the ratification. In this essay; the determining of international treaties / agreements which should be subject to a law approving the ratification, submitting of law bills approving the ratification,

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı.

its referral to committee, its discussions during the committee and the plenary stage and the powers of committee and the plenary on law bills approving the ratification will be examined. In this context, judicial review of constitutionality of international treaties/agreements wasn't regulated in the Constitution, political control of law bills approving the ratification of international treaties/agreements has been an important issue. Besides, subjects and numbers of laws approving the ratification adopted between 1980 and 2010, proportion of these type of laws among the laws and quality and quantity of discussions has been examined. In addition to this, in terms of second paragraph of 90 th article of the Constitution, the international treaties/agreements which are submitted to the GNAT in order to give information about them and implementation agreements and treaties/agreements which are depended on the empowering law in the third paragraph of 90 th article of the Constitution has been taken into consideration. Finally it has been dealt with efficiency of the GNAT during the adoption of law bills approving the ratification.

Key Words: International treaty/agreement, political control of international treaty/agreement, the Turkish Constitution, the Grand National Assembly of Turkey, the Turkish Parliament.

292 GİRİŞ

Demokratik ülkelerde dış ilişkilerin yürütülmesi ve bu bağlamda uluslararası antlaşmaların yapılması yürütme organının yetkisindedir. Dış ilişkilerin yürütülmesi görevinin hükümete ait olduğu bazı anayasalarda açık bir şekilde ifade edilmiştir. Örneğin, 1978 tarihli İspanya Anayasası'nın² 97. maddesinde hükümetin iç ve dış politika, sivil ve askeri idare ve devletin savunulması işlerini yürüteceği belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nda dış politika konusunda açık bir şekilde yürütme organının veya hükümetin görev alanını konusal bakımdan belirleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte dış ilişkilerin yürütülmesi görevinin hükümete ait olduğu genel kabul görmektedir.

Parlamentoların hükümetin dış politikaya ilişkin icraatlarının denetimi büyük önemi haizdir. Uluslararası antlaşmalar hakkında sürecin başlatılması ve devam ettirilmesi yürütme organına bağlı olduğundan bunların denetimi diğer yasama işlemlerinden farklılık arz etmektedir. Diğer yasama işlemlerinde parlamento, ilgili işlemle ilgili süreç hakkında büyük

² Spanish Constitution and Standing Orders of the Senate, General Secretariat of the Senate, S.L., Madrid, 2002, s. 55.

ölçüde bilgisi sahibi olmakta ve gerektiğinde kendisi süreci başlatabilme yetkisine sahiptir.

Anayasanın 87. maddesinde “milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak” Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görevleri arasında sayılmıştır. 90. maddede de uluslararası antlaşmalar düzenlenmiştir.

Anayasanın 90. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarca yapılacak antlaşmaların onaylanması TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Madde- nin ikinci ve üçüncü fıkraların istisnalar düzenlenerek bu fıkraların kapsamındaki antlaşma türlerinin onaylanması için uygun bulma kanunu tasarsına gerek bulunmamaktadır. Ancak 90. maddenin dördüncü fıkrasında, Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmanın maddenin birinci fıkrasına tabi olduğu belirtilmiştir. Birinci fıkrada ise antlaşmanın onaylanması, TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlanmıştır.

Makalede Anayasanın 90. maddesinin birinci fıkrası kapsamındaki antlaşmanın uygun bulunduğu kanun tasarılarının TBMM’ye gelmesi, bunların ilgili komisyonlara havale edilmesi, söz konusu tasarıların komisyonlar ve Genel Kuruldaki görüşmelerinin nasıl gerçekleştirildiği ve söz konusu tasarılar üzerinde komisyon ve Genel Kurulun sahip olduğu yetkiler ele alınacaktır. Bu bağlamda 1980 – 2010 yılları arasında kabul edilen uygun bulma kanunlarının konusu, sayısı ve bunların diğer kanunlara oranı ile görüşmelerin niceliği ve niteliğine ilişkin hususlara da değinilecektir. Ardından Anayasanın 90. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında TBMM’ye bilgi amaçlı sunulan antlaşmalar kategorisi incelenecektir. Son olarak ta 90. maddenin üçüncü fıkrasında öngörülen uygulama antlaşmaları ile bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılan uluslararası antlaşmalar hakkında bilgi verilecek ve konu ile ilgili ihtilafli hususlara uygulamadaki sorunlarla birlikte yer verilecektir.

Makale uluslararası antlaşmalar konusunda TBMM’nin etkili bir denetim gerçekleştirip gerçekleştirmediği konusunu açıklığa kavuşturmayı da hedeflemektedir. Bu bağlamda TBMM’nin antlaşmalar konusunda etkili olup olmadığının tespitinde uygulamadaki örneklerden ve mümkün olduğu ölçüde sayısal verilerden yararlanılacaktır. Ayrıca etkililik bağlamında doktrinde dile getirilen konular da işlenecektir.

I. ULUSLARARASI ANTLAŞMALARIN TBMM'YE SUNULMASI

5.5.1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanunun 1. maddesinde milletlerarası hukuk ve Anayasa gereğince, cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye Cumhuriyeti'nin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile Kanundaki hükümler saklı kalmak üzere, temas ve müzakerelerin Dışişleri Bakanlığı eliyle yürütüleceği belirtilmiştir.

31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanunun 4. maddesine göre, imzalanan antlaşmaların onaylanması için gerekli belgelerin hazırlanması Dışişleri Bakanlığı'nın görevlerindedir. Bu bağlamda, uluslararası antlaşmaları uygun bulma kanunu tasarısı Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır.³, Bir uluslararası antlaşmanın onaylanması için Anayasanın 90. maddesine göre, onay kanunu tasarısının gerekip gerekmediğinin ilk takdiri Dışişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Ancak 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamına giren antlaşmaların Anayasanın 90. maddesindeki antlaşma tiplerinden hangisine girdiğinin tespiti Hazine Müsteşarlığı'na yapılmaktadır. Dışişleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın hazırladığı uygun bulma kanunu tasarısı taslağı Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne gelmektedir. Genel Müdürlük te Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü ile bağlı olmaksızın, ilgili antlaşmanın onaylanması için, uygun bulma kanunu tasarısının gerekip gerekmediğini takdir etmektedir. Ancak son kararı Bakanlar Kurulu vermektedir. Netice olarak Anayasanın 90. maddesinin birinci fıkrası kapsamında olduğu düşünülen uluslararası antlaşmalar hakkında uygun bulma kanunu tasarısı imzaya açılır. İmzaları tekemmül ettirilen uluslararası antlaşmaları uygun bulma kanunu tasarısı başbakan tarafından TBMM'ye sunulur. İmzaları tekemmül ettirilen her uygun bulma kanunu tasarısının TBMM'ye sunulması zamanının belirlenmesi ve antlaşmanın onaya sunulup sunulmaması başbakanın takdirindedir. Dış politikayı belirlemek

³ 7.7.2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendinde antlaşma taslaklarının mevzuata uygunluğunu inceleme, görüş bildirme ve antlaşmaların onay ve yürürlük sürecini takip etme görevi Antlaşmalar Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

hükümetin görevi olduğundan, antlaşmanın onaya sunulmasının da hükümetin takdiri olduğu kabul edilmektedir.⁴ Ayrıca Anayasa uyarınca onaylanması için uygun bulma kanunu gerekmeyen antlaşmalar hakkında da uygun bulma kanunu tasarısı hazırlanarak bunların TBMM'ye sevk edilmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır.⁵

Uygun bulma kanununa tabi bir antlaşmanın Anayasanın 90. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları kapsamında değerlendirilmesi, antlaşmanın TBMM'nin Anayasaya uygunluk denetimini ortadan kaldıracaktır. Bu durumda başvurulabilecek tek yol, siyasi denetim mekanizmasını işletmek olacaktır⁶

31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karar-namelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hak-kında Kanunun 17. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapılarak 1173 ve 244 sayılı Kanunlar ile bütçe kanunlarının 4749 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Söz konusu düzen-leme ile antlaşmalarla ilgili Dışişleri Bakanlığı'nın yetkisine istisna geti-rilerek, kamu finansmanı ve borç yönetimi hakkındaki antlaşmaların yürütülmesinde Dışişleri Bakanlığı yerine, başka kurumlara görev verilmesi mümkün kılınmıştır. Anayasa Mahkemesi de Anayasa'da uluslararası antlaşmaların hangi makam tarafından yürütüleceğine ilişkin bir kural bulunmadığından bu konudaki düzenlemelerin işin gereğine uygun olarak yasa koyucu tarafından takdir edileceği gerekçesi ile iptal talebini red-detmiştir.⁷

⁴ Hüseyin PAZARCI, Uluslararası Hukuk Dersleri, 1. Kitap, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 160.

⁵ PAZARCI, age., s. 163; Mümtaz SOYSAL, Dış Politika ve Parlamento (Dış Politika Ala-nındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 183-165, Ankara, 1964, s. 214; Ergun ÖZBUDUN, "1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması", Prof. Dr. Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın-ları, No: 468, Ankara, 1981, s. 223.

⁶ Edip F. ÇELİK, Milletlerarası Hukuk, Birinci Cilt, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakülte-si Yayınları, No: 2768, Hukuk Fakültesi No: 624, Yenilenmiş Dördüncü Baskı, Fakül-teler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 214.

⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2003/86, K. 2004/6, Karar Tarihi: 281.1.2004 www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1906&content= (Erişim Tarihi: 27.4.2010).

Uluslararası antlaşmaların hazırlanması, imzalanması, bunlardan hangilerinin onaylanması için uygun bulma kanununun gerektiği konusunda TBMM'nin bir işlevi bulunmamaktadır. 1924 Anayasası döneminde, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem benimsendiğinden ve milli egemenlik ilkesine fevkalade önem verildiğinden, uluslararası antlaşmaların görüşmelerine TBMM temsilcileri de katılmıştır. Ancak, bu uygulamaya 1930'lu yılların başlarında son verilerek antlaşma görüşmelerinin yapılması tamamen yürütme organı tarafından gerçekleştirilmiştir.⁸ 1982 Anayasası döneminde uluslararası antlaşmaların ilk aşamasında TBMM'nin bir işlevinin olmaması konusunun irdelenmesinde fayda mülhaza edilmektedir. Özellikle bir uluslararası antlaşmanın 90. maddede belirtilen kategorilerden hangisine girdiği konusunda TBMM'nin işlevinin veya denetiminin olması gerekmektedir. Aksi takdirde uygun bulma kanunu ile onaylanması gereken antlaşmalar, 90. maddedeki uygun bulma kanunu gerekmeyen antlaşma kategorileri kapsamında değerlendirilerek TBMM'nin denetiminden kaçırılabilir. Bu bağlamda, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'ni tamamlamasına ilişkin 6 Mart 1995 tarihli Karar, Ankara Antlaşmasının uygulanma aşamalarından biri sayılabilecek olsa da, iç hukukta değişiklik yapılmasını gerektirdiğinden TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunması gereken bir metin niteliği taşımaktadır.⁹ Örnekte görüldüğü üzere, Türk kanunlarına değişiklik getiren anlaşmanın onaylanması uygun bulunmadan antlaşma Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulmuştur.

A. Milletvekillerinin Antlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulmasına Dair Kanun Teklifi Vermeleri

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun önerilerinin hazırlanmasının, dış ilişkilerin yürütülmesinden hükümet sorumlu olduğundan, hükümetin yetkisinde olduğu genel kabul görmektedir. Ancak, imzalanan antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunu teklifi verilip verilemeyeceği konusunda açık bir düzenleme mevcut olmadığından, bunun mümkün olup olmadığı tartışmalıdır. Doktrinde milletvekillerinin uluslararası antlaşmaların onaylanmasının

⁸ Suat BİLGE, "Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Anlaşmaların Akdi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XXII, No. 2, s. 102 - 103.

⁹ Mümtaz SOYSAL, "Uluslararası Antlaşmalar Konusunda Anayasa Yargısı", s. 177, www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg14/mumtazsoysal.pdf, (Erişim Tarihi: 27.4.2010)

uygun bulunduğuna dair kanun teklifi veremeyecekleri genel kabul görüp¹⁰ uygulama bu yönde olsa da Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde milletvekillerinin konu ile ilgili kanun teklifi veremeyeceklerini veya uygun bulma kanunlarının sadece tasarı ile gelebileceğini öngören herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

1 Mayıs 1293 (13.5.1877) tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dâhili'si'nin 76. maddesinde (1909 yılı Kanuni Esasi değişikliğinden sonra İçtüzükte yapılan değişiklik sonrası metin) Kanuni Esasi'nin 7. maddesinde Meclis-i Mebusan'ın onayına sunulan antlaşmaların tasdik talebini muhtevi kanun tasarılarından bahsedilmektedir. Bu hüküm uyarınca uygun bulma kanunlarının, tasarı ile gelmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi'nin 112 ve 27 Şubat 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 85. maddelerinden uygun bulma kanunlarının tasarı ile sunulacağı anlaşılmaktadır. 5 Mart 1973 tarihli ve hâlen yürürlükte olan TBMM İçtüzüğünde önceki içtüzüklerin aksine uluslararası antlaşmaların uygun bulma kanunlarının tasarı ile sunulacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Yürütme organı tarafından imzalanan, özellikle insan hakları ve çevrenin korunması ile ilgili antlaşmaların onaylanmalarının uygun bulunmalarına dair kanun tekliflerinin, mezkûr konuların önem ve hassasiyetine binaen TBMM Başkanlığına sunulabilmesinde herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır. 23. Yasama Döneminde İstanbul Milletvekili Ufuk Uras “İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşmeye İlişkin Ek Seçmeli Protokol”ün onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun teklifini TBMM Başkanlığına sunmuştur. TBMM Başkanlığı söz konusu Teklifi aşağıda belirtilen gerekçelere dayanarak işleme koymamıştır:

“Genel olarak, dış politikayı belirlemek ve uygulamak yürütme organının yetkisindedir. Bu kapsamda, uluslararası antlaşmaların hazırlanması, onay iznine sunulması ve onaylanması da yürütme organının yetkisindedir. Yürütme organının onaylamak için girişimde bulunmadığı bir uluslararası antlaşmanın TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunması yürütme organının dış politikayı belirleme yetkisine müdahale anlamını taşır ve yürütme organını güç durumda bırakabilir.

¹⁰ Ömer İZGİ, Zafer GÖREN, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s. 864 PAZARCI, age., s. 160-161.

Anayasanın milletlerarası antlaşmaları düzenleyen 90. maddesi, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğunu hüküm altına almıştır. Bu konudaki kanunların çıkarılma usul ve esaslarını düzenleyen Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayımlanması ve Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında 244 sayılı Kanunun 4. maddesi, TBMM İçtüzüğü'nün 142. maddesi ve İçtüzüğü'nün 20. maddesinin gerekçesinde, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasıyla ilgili olarak sadece 'tasarı'lardan söz edilmiştir.

Uygulamada da milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması hakkında verilmiş olan herhangi bir kanun teklifi bulunmamaktadır.”¹¹

Yazıdan da açıkça görüleceği üzere, uygun bulma kanunu teklifi verilmesinin önünde herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır. 244 sayılı Kanunda “tasarı” ifadesinin kullanılması, yürütmenin iç işleyişini düzenlemeye yönelik olup uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun teklifi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Milletvekillerinin bu konuda teklif vermelerinin engellenmesinin, açık bir yasak öngörülmediğinden Anayasaya aykırı olduğu ifade edilmiştir.¹²

Dış politikanın belirlenmesinde uluslararası antlaşmaları onaylama sürecinin yürütme organının yetkisinde olduğundan hareketle, teklif verilmesinin engellenmesi ile ilgili herhangi bir hukuki düzenleme yapılmadığı sürece, teklifin verilebilmesi gerekir. Kaldı ki sadece uygun bulma kanunu teklifinin verilebilmesi, yürütme organının dış politikayı belirlemesine engel değildir. Uygun bulma kanunu teklifinin verilebilmesi için öncelikle antlaşmanın imzalanması gerekmektedir. Ayrıca teklif kabul edilse de antlaşmayı onaylamak yürütme organının yetkisindedir. Eğer uygun bulma kanunu teklifinin verilmemesi isteniyorsa, konunun 1973'ten önce olduğu gibi içtüzükte düzenlenerek halli en iyi çözümdür.¹³

¹¹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi, 7 Aralık 2007 tarihli ve A.01.0.GNS.0.10.00.02-1962/4361 sayılı yazı.

¹² Yavuz SABUNCU, Anayasaya Giriş, 14. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 219-220.

¹³ Ahmet ÇİNAR, Uluslararası Antlaşmaların Onaylanmasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Rolü ve Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülke Örnekleri, TBMM Genel Sekreterliği Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Eylül 2007, s. 93.

B. Uygun Bulma Kanunu Tasarılarının İncelenmesi

Bakanlar Kurulu üyelerince imzalanan uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanun tasarıları Başbakanlık tezkeresi ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulur. TBMM’de öncelikle Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğünde kaydı yapılarak evrak kayıt numarası verilen tasarılar, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğüne gönderilir ve Müdürlük bünyesindeki Araştırma ve İnceleme Bürosu uzmanlarınca Anayasaya, kanun yapım tekniği ilkeleri ile hukuk sistemine uygunluk bakımından incelenerek bir inceleme raporu hazırlanır.

Uygun bulma kanunu tasarıları genellikle üç maddeden oluşmaktadır. Birinci maddede ilgili anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu ifadesine yer verilmekte, 2 ve 3. maddelerde ise yürürlük ve yürütme maddeleri düzenlenmektedir. Tasarı ekinde anlaşmanın onaylı metinleri ve anlaşmanın Türkçe tercümesinin bulunması gerekir.

TBMM İçtüzüğü’nün 73. maddesine göre, tasarılar da gerekçenin bulunması gerekir. Gerekçede tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğünün açıkça belirtilmesi gerekir. 19.12.2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereği kanun tasarıları taslaklarında genel gerekçe ve madde gerekçelerinin bulunması gerekmektedir. Belirtilen bağlayıcı düzenlemelere rağmen uygun bulma kanunu tasarılarında madde gerekçelerine yer verilmemektedir. Yürürlük ve yürütme maddesi aynı olduğundan madde gerekçelerine yer verilmesinin gerekli olmadığı düşünülmektedir. Ancak özellikle üç maddelik kanun tasarıları için sadece genel gerekçenin yeterli olacağı yönünde TBMM İçtüzüğü’nde düzenleme yapılması gerekmektedir. Diğer yandan Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde madde gerekçelerine yer verilmemesi sorun olarak görülmemektedir.

22. Yasama Döneminde uygun bulma kanunu tasarıları hakkında Araştırma ve İnceleme Bürosunca hazırlanan inceleme raporları incelendiğinde aşağıda belirtilen hususlara dikkat çekildiği görülmektedir:

- Çeviri hataları
- Antlaşmada imzanın bulunmaması
- Anayasa aykırılık

- Kanun yapım tekniğine aykırılık

Bu dönemde uygun bulma kanunu tasarıları hakkında hazırlanan raporların tamamına yakınında, kanun tekniği bakımından herhangi bir noksanlık tespit edilememiştir. Ancak az sayıdaki bazı uygun bulma kanunu tasarılarında ise yukarıda belirtilen konularda eksiklik tespit edilmiştir.

Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından yapılan inceleme sonuçlarının hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. İnceleme ile, ilgili komisyon veya komisyonların Anayasaya ve kanun yapım tekniğine aykırılık gibi konulara dikkati çekilmektedir. Bu raporlardan genelde komisyon üyeleri haberdar edilmemektedir. Komisyon uzmanı inceleme raporunu okumakta ve tasarı veya teklifte değişiklik yapılmasının gerekip gerekmediğini komisyon başkanı ile istişare etmektedir. Başkan değişiklik yapılması gerektiğine karar verirse, uzman değişiklik önergesi hazırlamaktadır. Genellikle komisyon başkanının taraftar olduğu değişiklik önermeleri kabul görmekte, ancak iktidar partisine mensup olan komisyon başkanları tasarılarında değişiklik yapılmasına pek taraftar olmamaktadır.

C. Uygun Bulma Kanunu Tasarılarının İlgili Komisyonlara Havalesi

300 Araştırma ve İnceleme Bürosunda incelemeleri tamamlanan uygun bulma kanunu tasarıları yine Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğündeki Komisyonlar Bürosu tarafından havaleye çıkarılır. Komisyonlar Bürosu tasarinin hangi komisyona veya komisyonlara havale edileceği konusunda öneride bulunmakta, ancak havale konusunda nihai kararı TBMM Başkanı vermektedir. TBMM İçtüzüğü'nün 23. maddesine göre; teklif, tasarı veya kanun hükmünde kararnemelerin hangi komisyonlarda görüşüleceğinin, esas ve tali komisyonların hangisi olacağını tespiti, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından yapılmaktadır.

İçtüzükte uygun bulma kanunu tasarılarının Dışişleri Komisyonuna havalesini zorunlu kılan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak İçtüzüğün komisyonları düzenleyen 20. maddesinin gerekçesinde milletlerarası antlaşmalara katılmanın uygun bulunması Dışişleri Komisyonunun görüşeceği işler arasında sayılmıştır.¹⁴ Uygulamada da bu çerçevede, uygun bulma kanunu tasarıları esas komisyon olarak Dışişleri Komisyonuna, talî olarak ta antlaşmanın konusuna göre ilgili diğer komisyon veya komisyonlara havale edilmektedir.

¹⁴ TBMM Tutanak Dergisi, 20. Dönem, Yasama Yılı 1, C. 5, B.49, 8.5.1996, SS. 13, s. 3.

II. KOMİSYON GÖRÜŞMELERİ

Uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının görüşülmesi ile ilgili, Anayasa ve İçtüzükte ayrıksı bir hüküm bulunmamaktadır.¹⁵ Bu sebeple kanun teklif ve tasarıları için öngörülen hükümler, uygun bulma kanunu tasarıları için de geçerlidir.

Uygun bulma kanunu tasarıları TBMM İçtüzüğü'nün 37. maddesine göre önce tali komisyonlarda görüşülür. Tali komisyonların tasarımı, havalesinden itibaren on gün içerisinde görüşmesi gerekir. Görüşmeler neticesinde hazırlanan rapor Dışişleri Komisyonuna sunulur.

Uygun bulma kanunu tasarısının görüşülmesi için başkan tarafından, zorunluluk olmadıkça en az iki gün önceden, çağrı yapılır. İçtüzükte teklif ve tasarıların nasıl görüşüleceği konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte komisyonlar Genel Kurula niyabeten çalıştıklarından genel olarak Genel Kuruldaki görüşme usulleri esnek bir şe-

¹⁵ Mevcut İçtüzükte konu ile ilgili hüküm bulunmamakla birlikte 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi (madde 112) ve 27 Şubat 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nde (madde 85) hüküm bulunmaktaydı:

"MADDE 112- Teşkilatı Esasiye Kanununun 26 ncı maddesi mucibince tasdikleri Meclisin müsaadesine mütevakıf buluna devletlerle münakit muahede ve mukavelelerin tasdiki talebini mutazam kanun layihaları Meclise takdim edildikte o muahede ve mukavelelerin ihtiva ettiği maddeler reye konamaz ve metinleri hakkında tadilat teklif edilemez. / Birinci müzakere sırasında maddeler hakkında vukubulacak itiraz layihanın encümenine iadesi istemek suretinde olur. / Bu itiraz, müzakereden sonra nazarı mütaalaaya alındığı takdirde encümenine havale olunur. / Encümen, tetkik edilmek için kendisine muhavvel tekliflerin heyeti mecmuası hakkında bir mazbata tanzim eder. / Bu mazbata bastırılıp azaya dağıtılır. / Encümen, mazbatasında layihanın kabul, tehir veya reddine karar verir. / Tehir kararı şu esbabı mucibeyi ihtiva eder: / 'Meclis, Muahede (veya mukavele)nin filan ve filan maddeleri (Tehiri mucip maddeler tamamıyla yazılmadığı) hakkında hükümetin nazarı dikkatini celbederek tasdiki için muktazi müsaadesini tehir eder.' / Bu muahede ve mukaveleler hakkında müstaceliyet kararı verilmiş ise encümen, tadil tekliflerine dair mazbatasını itiraza uğramayan maddelerin müzakeresi akabinde Heyeti Umumiyeye takdim eder."

"MADDE 85- Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanmalarını uygun bulan kanun tasarılarının görüşülmesinde, andlaşmanın ihtiva ettiği maddeler oya konmaz ve metinler hakkında tadil teklifleri yapılamaz./ Birinci görüşme sırasında, maddeler hakkında ileri sürülecek itirazlar; tasarının komisyona iadesini istemek şeklinde olur./Komisyon, bu suretle kendisine havale edilmiş olan itirazların tümü hakkında bir rapor düzenler ve bu rapor basılarak Cumhuriyet Senatosu üyelerine dağıtılır./Raporda, tasarının kabul veya reddedildiğinin belirtilmesi şarttır."

kilde uygulanarak görüşme yapılmaktadır. Bu bağlamda önce tasarının geneli, ardından maddeleri hakkında görüşme yapılmaktadır. Görüşmele- re, komisyon üyesi milletvekilleri, hükümeti temsilen Dışişleri Bakanı veya yetkilendirdiği bürokratlar, tasarının konusuna göre ilgili diğer ba- kanlık ve kamu kurum ve kuruluşu temsilcileri ile sivil toplum örgütü temsilcileri katılmaktadır.

A. Genel Üzerinde Görüşmeler ve Anayasaya Aykırılık Sorunu

Uygun bulma kanunu tasarısının geneli üzerinde ilk olarak, Dışişleri Ba- kanlığı'nın antlaşma ile ilgili dairesinin temsilcileri tarafından, antlaşma- ya taraf ülke veya kuruluş hakkında genel bilgi, antlaşmanın yapılış se- bepleri, antlaşmanın önemli noktaları ve antlaşmanın ülkeye katkıları ile ilgili bilgi verilmektedir.¹⁶ Ardından Komisyon üyeleri tasarı hakkında görüşlerini açıklamaktadır.

1961 Anayasasının hazırlanmasında Temsilciler Meclisi Anayasa Ko- misyonunun hazırladığı metinde uluslararası antlaşmaların Anayasa Mahkemesince önleyici denetimi öngörülmüştür. Buna göre uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırı olduğu Meclislerden birinin üye tam sa- yısının beşte biri tarafından ileri sürülürse, bu iddia Anayasa Mahkeme- sine reddedilmedikçe TBMM söz konusu antlaşmanın onaylanmasını veya buna katılımı uygun bulamaz.¹⁷ Anayasa Mahkemesinin sadece önleyici denetim yapabilmesi, antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptalinin devletin uluslararası so- rumluluğunu doğurmaması için, önleyici denetimin yasama organının onayından önce tatbik edilmesi ve sonuçlandırılmasının zaruri olduğu anlayışına dayandırılmaktadır.¹⁸ Ancak, söz konusu yargısal ön denetim mekanizması metinden çıkarılmış ve sadece önleyici nitelikte siyasi de- netim mekanizması uluslararası antlaşmaların Anayasaya uygunluğunun sağlanması için yeterli görülmüştür.

Anayasanın 90. maddesinde uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılı- ğı sebebi ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtilerek, bir bakıma antlaşmalarda Anayasaya aykırılık bulunabileceği öngörülmüştür.

¹⁶ ÇİNAR, agt., s. 95.

¹⁷ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, Birleşim: 34, 30.3.1961, Sıra Sayısı: 35, s. 67.

¹⁸ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, Birleşim: 34, 30.3.1961, Sıra Sayısı: 35, s. 31.

Bu sebeple görüşmelerde tespit edilen her Anayasaya aykırılık, ret sebebi olarak addedilmemektedir. Konu hakkında hükümet temsilcisinden izahat alınarak aykırılığın ülkenin dış politikasının yürütülmesi bakımından gerekliliğine göre karar verilmektedir. Eğer Anayasaya aykırı antlaşma, dış politikanın yürütülmesi açısından gerekli görülürse, antlaşma kabul edilmektedir.¹⁹ Bu bağlamda antlaşmaların anayasaya uygunluk denetimi sadece önleyici siyasi denetim ile sınırlıdır.²⁰

İçtüzüğün 38. maddesine göre, komisyonlar kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin ilk defa Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle görevlidir. Komisyon; bir teklif veya tasarinın Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini de belirterek maddelerin müzakeresine geçilmeden, teklif veya tasarıyı reddeder.

Uygulamada, uygun bulma kanunu tasarılarının komisyon görüşmelerinde ilk olarak anayasaya uygunluk denetimi yapılmamaktadır. Konu ile ilgili Anayasaya aykırılık sorunu varsa, bunlar genellikle muhalefetteki milletvekillerce dile getirmekte ve tartışılmaktadır.

Komisyon görüşmelerinde cereyan eden tartışmalara genel olarak bakıldığında aşağıdaki konularla ilgili Anayasaya aykırılık konularının gündeme geldiği görülmektedir:

- Uluslararası kurum ve kuruluşlara yetki devri
- Bakanlar Kuruluna yetki devri
- Eşitlik ilkesi
- Laiklik ilkesi
- Kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun antlaşma ile düzenlenmesi

Dışişleri Komisyonunun 6 Nisan 2006 tarihli 35. toplantısında, 1/1178 esas numaralı “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Numaralı Ekin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun Tasarısı”na ekli Anlaşmanın “Diğer Hükümler” başlıklı 3. maddesinin 3. ben-

¹⁹ ÇİNAR, agt., s. 96-97.

²⁰ ÇELİK, age., s. 213-214.

dindeki “Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları iş bu Ek’in iç onay sürecinin tamamlanmasından itibaren üç ay içerisinde Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenecektir.” hükmü²¹, Anayasanın 123 ve 128. maddelerine aykırı görülmüştür. Anayasanın söz konusu maddelerine göre kanunla düzenlenmesi gereken konuların Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmesinin öngörülmesi Anayasaya aykırı bulunmuştur. Bunun üzerine Komisyon ile Hükümet arasında varılan mutabakata göre, Anayasaya aykırı söz konusu hükmün Protokolden çıkarılarak Protokolün yeniden imzalanması kararlaştırılmıştır.²² Mutabakat uyarınca yeniden imzalanan Protokol, uygun bulma kanunu tasarısı ile birlikte TBMM’ye sunulmuş ve tasarı kanunlaşmıştır.²³

2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği uyarınca, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanunların farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda antlaşma hükümleri esas alınacaktır. Böylece temel hak ve hürriyetlere dair uluslararası antlaşmaların kanunlardan üstün olmasının kabul edilmesi, bu tür antlaşmaların anayasal denetimini zorunlu kılmıştır.²⁴

304 B. Maddeleri Üzerinde Görüşmeler

Tasarının Anayasaya aykırılık konusunu da muhtevi tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra maddelere geçilip geçilmemesi oyladır. Uygun bulma kanunu tasarılarının hemen hemen tamamı üç maddeden oluşmaktadır. Bununla birlikte bazı uygun bulma kanunu tasarılarında üçten fazla madde bulunmaktadır. Öncelikle uygun bulma kanunu tasarısının adı, ardından üç madde ve diğer maddeler alt başlıklar halinde ele alınacaktır:

²¹ www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1178.pdf, (Erişim Tarihi: 7.11.2010)

²² Dışişleri Komisyonunun 6 Nisan 2006 tarihli 35. Toplantı Tutanakları, TBMM Dışişleri Komisyonu Arşivi.

²³ 10.5.2006 tarihli ve 5500 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun.

²⁴ Kemal BAŞLAR, “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan, 24/1-2, 2004, s. 280.

1. Uygun Bulma Kanunu Tasarısının Adı

Her uygun bulma kanunu tasarısına bir ad verilir. Tasarıalarda, antlaşmanın tam adına uygun tamlama ekini müteakip aşağıdaki kalıplar kullanılmaktadır:

“... *Antlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı*”

“... *Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun Tasarısı*”

Tasarı adında geçmiş zamanı andıran sıfat fiil ekinin (uygun bulunduğu dair kanun) kullanılmaması gerekir. Değişiklik yapan kanun adlarında, örneğin “Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” örneğinde olduğu gibi, geçmiş zamanı andıran sıfat fiil eki kullanılmaktadır. Antlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması TBMM’de gerçekleşmekte olduğundan, sanki uygun bulunmanın TBMM’den önce gerçekleştiği intibaini uyandıran ifade yerine, kanun yapım tekniğine uygun aşağıdaki ifadenin kullanılması gerekir:

“... *Antlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunmasına Dair Kanun Tasarısı*”

Tasarının başlığında antlaşmanın kimler arasında yapıldığı belirtilmektedir. Genellikle antlaşma adları tasarının başlığına yansıtılarak tasarının ismi belirlenmektedir. Tarafların adının yazılması bağlamında genellikle “Türkiye Cumhuriyeti ile A Cumhuriyeti” şeklinde bir kalıp kullanılmaktadır. Ancak bazı uygulamalarda “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti” veya “Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Köyişleri Bakanlığı” şeklinde ibareler kullanılmaktadır. 21.5.2008 tarihli ve 26882 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Uluslararası İlişkilerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu konulu Başbakanlığın 2008/9 sayılı Genelgesinde Türk tarafında kalacak metinlerin başlık ve imza hanesinde öncelikle Türk tarafının adına (Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti) yer verileceği ve taraflar için başlık, metin ve imza hanelerinde aynı ibarenin kullanılacağı belirtilmiştir. Genelgeden önce taraf adı olarak büyük ölçüde “Türkiye Cumhuriyeti” kullanılırken Genelgenin kabulünden sonra “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti” ifadesi kullanılmaktadır. Genelgeden önceki bazı farklı uygulamaların bir kısmı karşı tarafın taraf adı olarak farklı ad kullanmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin bir ülke “A Cumhuriyeti Milli Savunma Bakanlığı” adının kullanılmasında ısrar ediyorsa veya ülkenin anayasal sistemi bunu gerektiri-

yorsa, mütekabiliyet ilkesi gereği Türkiye de “Türkiye Cumhuriyeti Milli Savunma Bakanlığı” ifadesi kullanacaktır.

Anayasanın 90. maddesinde ve 244 sayılı Kanunda “Türkiye Cumhuriyeti adına” yapılan antlaşmalardan bahsedilmektedir. Hem antlaşma isimlerinde yeknesaklığın sağlanması hem de Anayasa ve adı geçen Kanuna uygun bir şekilde antlaşmaya ad verilmesinde sadece “Türkiye Cumhuriyeti” ifadesinin kullanılması gerekir. Ayrıca antlaşmada taraf adı nasıl belirtilirse belirtilsin, antlaşma Türkiye Cumhuriyeti’ni bağladığından taraf adında, mütekabiliyet ilkesinin zorunlu kıldığı durumlar hariç, farklı adlandırmalar kullanılmamalıdır. Bu bağlamda Başbakanlığın 2008/9 sayılı Genelgesinde “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti” adının kullanılmasının düzenlenmesi, antlaşma hükümet adına değil devlet adına yapıldığından isabetli olmamıştır.

2. Antlaşmayı Uygun Bulma Maddesi

Uygun bulma kanunu tasarısının 1. maddesinde ilgili antlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu belirtilir. Görüşmelerde, varsa antlaşmaya ekli çekince²⁵ (İhtirazî kayıt), beyan veya yorumların²⁶ belirtildiği 1. madde üzerinde değişiklik yapılabilmektedir. Konunun önemine binaen bu konu aşağıda ayrı başlık altında incelenecektir.

306

Tasarının 1. maddesinde antlaşmanın varsa imza yeri ve tarihi de belirtilerek onaylanmasının uygun bulunduğu belirtilir:

“MADDE 1- (1) 29 Nisan 1997 tarihinde Ankara’da imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti ile Romanya Arasındaki Serbest Ticaret Antlaşması"nın onaylanması uygun bulunmuştur.”

²⁵ Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 2. maddesinde çekince; “nasıl kaleme alınırsa alınsın veya nasıl isimlendirilse isimlendirilsin, Devletin bir antlaşmayı imzalarlarken, onaylarken, kabul ederken, tasvip ederken veya antlaşmaya katılırken, bazı antlaşma hükümlerinin hukuki etkisini kendisi bakımından ihraç etmek veya değiştirmek için yaptığı tek taraflı bir beyan” olarak tanımlanmıştır. www.unicankara.org.tr/docpdf/Viyana_69.pdf (Erişim Tarihi: 7.11.2010)

²⁶ Beyan, yorum veya yorum beyanı; ilgili devletin, bir antlaşma hükmü ile bağlı olmayacağını veya bunun kendisine sınırlı şekilde uygulanacağını açıklamak amacıyla başvurduğu ve antlaşmanın bir maddesinin kendisi bakımından ne anlama geldiğini belirten tek taraflı bildirimdir. (Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği, Uluslararası Antlaşmalara İlişkin Çekince ve Beyanlar Hakkında Bilgi Notu, 15.1.2002.)

İmza yerlerinin yazımında yazım kurallarının bazı hallerde dikkate alınmadığı görülmektedir. Kural olarak Türkçeye yerleşmiş yabancı şehir isimleri dışındaki şehir isimlerinin aslına uygun yazılması gerekirken örneğin Malavi'nin başkenti olan "Lilongwe", "Lilongve"²⁷ ve Türkçeye yerleşmiş olmamasına rağmen "Mexico City", "Meksika Şehri"²⁸ şeklinde yazılmıştır.

Eğer antlaşma ihtirazî kayıt veya beyanla kabul ediliyorsa buna tasarının 1. maddesinde yer verilir:

*"MADDE 1- Türkiye tarafından 25 Ocak 1988 tarihinde New York'ta imzalanan İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin, (ekli beyan ve ihtirazî kayıtle) onaylanması uygun bulunmuştur."*²⁹

Maddede bu şekilde antlaşmanın ihtirazî kayıt veya beyan ile onaylanması uygun bulunursa beyan ve ihtirazî kayıt antlaşmanın sonunda yer almaktadır. Bazı hallerde ise ihtirazî kayıt uygun bulma kanununa konulmuştur:

"MADDE 1- 17 Mart 1978 tarihinde Strasbourg'da imzaya açılan "Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek İkinci Protokol"ün onaylanması, Protokolün 5 inci maddesine;

'Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, iade taleplerinin niteliği, bunların talepte bulunulan ülkedeki diplomatik temsilcilikler tarafından takibi ve bu sırada yapılması gerekli işlemler muvacehesinde, iade taleplerinin iletilmesinde diplomatik yolun kullanılması hakkını saklı tutar.'

²⁷ 3.11.2010 tarihli ve 6046 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Malavi Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Ticaret, Ekonomik ve Teknik İşbirliği Anlaşmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun

²⁸ 2.11.2010 tarihli ve 6031 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Guatemala Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Ticaret ve Ekonomik İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun.

²⁹ 21.4.1988 tarihli ve 3441 sayılı İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun (TBMM Kavanin Mecmuası, C. 71, s. 212.)

şeklindeki ihtirazi kayıt dermeyan olunmak kaydıyla uygun bulunmuştur."³⁰

10.11.1988 tarihli ve 3501 sayılı Uyumu Sağlanmış (Armonize) Mal Tanımı ve Kodlama Sistemi Hakkında Uluslararası Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanununun 1. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"MADDE 1- Gümrük İşbirliği Konseyi tarafından hazırlanarak 14 Haziran 1983 tarihinde Brüksel'de kabul edilen ve 10 Haziran 1985 tarihinde imzaya açılan 'Uyumu Sağlanmış (Armonize) Mal Tanımı ve Kodlama Sistemi Hakkında Uluslararası Sözleşme'ye, bu sözleşmenin 12 nci maddesinin 1 (c) bendi hükmü uyarınca 1 Ocak 1989 tarihinden geçerli olmak üzere katılmamız uygun bulunmuştur."

Antlaşmanın yürürlüğü ilgili hükmün antlaşmanın uygun bulunması maddesinde düzenlenmemesi gerekir. Eğer antlaşmanın yürürlüğünün başlangıcı geriye götürülecekse, bunun uygun bulma kanununun yürürlük maddesinde düzenlenmesi gerekir.

3. Yürürlük Maddesi

308

Uygun bulma kanunu tasarısında yürürlük maddesinin bulunması zorunlu değildir. 26.5.1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanununun 3. maddesinde kanun metinlerinde yürürlük konusunda açıklık bulunmadığı takdirde yayımını takip eden günün başlangıcından hesap edilmek üzere kırk beşinci günün hitamından itibaren kanunun Türkiye'nin her tarafında aynı zamanda yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Uygun bulma kanunu tasarılarının yürürlük maddelerinin tamamına yakını "Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer." şeklindedir. 10.6.1985 tarihli ve 3228 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile İtalya Cumhuriyeti Arasında Deniz ve Hava Taşımacılığında Sağlanan Gelirlerin Çifte Vergilendirilmesini Önleme Anlaşması'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunun yürürlük maddesi genel uygulamadan ayrılmaktadır:

"Madde 2- Bu Kanun 1.1.1983 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer."

³⁰ 8.5.1991 tarihli ve 3732 sayılı Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek İkinci Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun (TBMM Kavanin Mecmuası, C. 74, s. 377.)

Antlaşmanın yürürlük tarihinin uygun bulma kanununun yürürlük tarihinden geriye götürülmesi isteniyorsa veya ileriki bir tarih belirlenmek isteniyorsa, uygun bulma kanununun yürürlük maddesinde bunun belirtilmesi gerekir.

23. Yasama Döneminde bazı uygun bulma kanunu tasarılarının yürürlük ve yürütme maddelerinin tek madde olarak düzenlendiği görülmüştür:

“Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.”

Bu şekilde hazırlanan maddeler, tasarıların Dışişleri Komisyonu görüşmelerinde ayrı düzenlenmiştir. Mevzuatta maddeyi tarif eden bir düzenleme bulunmamakla birlikte madde, kanunun anlamsal olarak farklı hükümlerini sistematik bir biçimde sıralayan temel bölümler olarak tanımlanabilir. Yürürlük ve yürütme, mahiyetleri itibariyle birbirlerinden farklı olduklarından kanun yapım tekniği bakımından ayrı maddeler halinde düzenlenmesi gerekir. Uygulamada da yürürlük ve yürütme maddeleri tek maddede düzenlenmemektedir.

4. Yürütme Maddesi

Uygun bulma kanunu tasarılarının yürütme maddelerinin tamamı 1980’den bu yana *“Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.”* şeklinde formüle edilmektedir. Diğer kanunların hemen tamamında da bu kalıp kullanılmaktadır. Anayasanın 8. maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Bu anayasal hüküm doğrultusunda kanunların icrası genel olarak yürütme organının; özel olarak ise Bakanlar Kurulu’nun görevi olduğundan, ayrık haller haricinde kanunlarda yürütme maddesine yer verilmemesinde herhangi bir mahzur bulunmamaktadır. Ancak TBMM’nin kurulmasından beri kanunlarda genellikle yürütme maddesine yer verilmektedir.

8.5.1991 tarihli ve 3732 sayılı Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek İkinci Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanunun 2. maddesinde Sözleşme hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak devlet tarafından yapılması gereken işlemlerin Adalet Bakanlığınca yerine getirileceği belirtilmiştir. Dışişleri Bakanlığı dışındaki bakanlık veya kurum ve kuruluşlar tarafından imzalanan antlaşmaların uygun bulma kanunlarında, antlaşma hükümlerini hangi bakanlığın yürüteceğine yer verilmemektedir. Ancak, 3732 sayılı Kanunla uygun bulunan

Sözleşme farklılık arz etmektedir. Şöyle ki sözleşmenin uygulanması yargı makamlarını ilgilendirdiğinden, diğer devletlerle işlemleri kimin yürüteceği ve koordine edeceği konusunda tereddüde mahal vermemek için söz konusu görevin Adalet Bakanlığı'na ait olduğu ifade edilmiştir.

4383, 4384 ve 4385 sayılı uygun bulma kanunları ile Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'ın Kuzey Atlantik Antlaşmasına katılımına ilişkin protokollerin onaylanması uygun bulunmuştur. Bu üç uygun bulma kanununun yürütme maddesi normal yürütme maddelerinden farklı bir şekilde düzenlenmiştir:

“MADDE 3. - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu aşağıdaki ilkeleri göz önünde bulundurarak yürütür:

1. Güvenliğin bölünmez bir bütün olduğu gerçeğinden hareketle, Türkiye'nin Batı Avrupa Birliğine tam üyeliği yönündeki çalışmaların yoğunlaştırılması;

2. NATO'nun genişlemesinin Türkiye'nin NATO içindeki katkı paylarını artırmaması, alt yapı fonlarından alacağı payı azaltmaması;

310

3. Bulgaristan ve Romanya başta olmak üzere, NATO'ya üye olmak isteyen Güneydoğu Avrupa ülkeleri için ittifakın açık kapı politikasının desteklenmesi.”

Yürütme maddesinde düzenlenen hususlar dış politikanın yönlendirilmesine ilişkin bazı prensiplerin ortaya konulmasına dairedir. Eğer söz konusu protokollerin onaylanması aşamasında yürütme organının belirlenen ilkeler çerçevesinde hareket etmesi isteniyorsa, bunun yürütme maddesinde değil, ayrı bir maddede düzenlenmesi gerekir.

5. Diğer Maddeler

Bazı uygun bulma kanunu tasarılarında üçten fazla maddeye yer verilmektedir. Bu maddelerin konuları, aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

- Çekince veya beyan³¹ maddesi

³¹ Beyan maddesine örnek: 26.3.1987 tarihli ve 3339 sayılı Hükümlülerin Nakline Dair Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanununun 2. maddesi:

“MADDE 2- a) 5 inci maddenin 3 üncü fıkrası gereğince, Sözleşmenin uygulanması ile ilgili haberleşme diplomatik kanaldan yapılacaktır.

- Bakanlar Kuruluna yetki verme

Antlaşmaların bir kısmında bazı konularda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir. Serbest ticaret anlaşmalarının uygun bulma kanunlarında anlaşma eklerinde değişiklik yapma konusunda yetki verilmiştir. Benzer şekilde taraf olunan kuruluşu katılmak için gerekli diğer işlemleri yapmak ve Antlaşmanın gerektirdiği tedbirleri alma konusunda da Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.³² Bazı uluslararası kuruluşların kuruluş antlaşmalarının onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunlarda katılım payı belirlenmekte ve bu payın artırılması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmektedir.³³

- Mali taahhütlerin yerine getirilmesi ile ilgili madde³⁴

- Sözleşme hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak devlet tarafından yapılması gereken işlemleri hangi bakanlığın yapacağına ilişkin madde³⁵

b) 17 nci maddenin 3 üncü fıkrası gereğince, nakil istemlerine ve buna mesnet olan belgelere, Türkçeye yapılmış tercüme de eklenecektir.

c) Nakil masrafları, 17 nci maddenin 5 inci fıkrasında öngörüldüğü üzere, yerine getiren Devlet veya ilgili Türk mevzuatı hükmüne göre, taraflar arasında mutabakata varılması kaydıyla, talep eden Devlet tarafından karşılanabilecektir.”

³² 27.5.1988 tarihli ve 3453 sayılı Çok Taraflı Yatırım Garanti Kuruluşu Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. “MADDE 3. — Çok Taraflı Yatırım Garanti Kuruluşuna katılmak için gerekli olan diğer işlemleri yapmak ve Sözleşme Hükümlerinin gerektirdiği tedbirleri almak üzere Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.”

³³ 3.8.1996 tarihli ve 4163 sayılı İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun “MADDE 2- İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumuna Türkiye Cumhuriyeti'nin 2 500 000 İslam Dinarı ile katılması kararlaştırılmıştır. / Katılma paylarının karşılanmasına ait ödenekler, Hazine Müsteşarlığının ilgili yıl bütçesine konulur. Bakanlar Kurulu, bu miktarı gerektiğinde beş katına kadar artırmaya yetkilidir.”

³⁴ 3453 sayılı Kanununun 2. maddesi: “Çok Taraflı Yatırım Garanti Kuruluşuna yapılması gereken ödemeler gelecek yıllar bütçesine konulacak ödeneklerden mahsup edilmek üzere avans olarak yerine getirilebilir. Bu avansın toplamı Türkiye Cumhuriyeti'nin sermaye iştirak taahhüdü olan 4 620 000 SDR (Özel Çekme Hakkı) karşılığını geçemez.”

³⁵ 8.5.1991 tarihli ve 3732 sayılı Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesine Ek İkinci Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun. “MADDE 2- Bu sözleşme hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak Devlet tarafından yapılması gereken işlemleri Adalet Bakanlığı yerine getirir.”

6. Uygun Bulma Kanunu Tasarısının Oylanması ve Gündeme Gir- mesi

Maddelerinin görüşülmesi tamamlanan uygun bulma kanunu tasarısının tümü oylanır. Görüşmeler neticesinde tasarının kabulü uygun görülmezse, Dışişleri Komisyonu ret raporu hazırlar ve bunu Başkanlığa sunar. Ancak, Komisyonun uygun bulma kanunu tasarısını reddetmesine nadi- ren rastlanmaktadır. Dışişleri Komisyonu, 29 Ocak 2003 tarihli toplantı- sında “Türkiye Cumhuriyeti ile Türk Kültür ve Sanatları Ortak Yönetimi Genel Müdürlüğü Arasında Arsa Tahsisi Hakkında Protokolün Onaylan- masının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı”nı reddetmiştir. Ancak Tasarı hakkında ret raporunun Genel Kurulda reddedilmesi üzerine Tasa- rı Komisyonunda yeniden görüşülerek kabul edilmiştir.³⁶

Bazı hallerde Komisyon uygun bulma kanunu tasarısının reddedilmesi yerine, uygun görülmeyen hükümlerin düzeltilerek yeniden düzenlenmesi gayesiyle, tasarının görüşmelerini ertelemektedir. Dışişleri Komisyonu, 2 Şubat 2006 tarihli toplantısında, “Dışişleri Bakanlığı Tarafından Temsil Edilen Türkiye Cumhuriyeti ile Fransız Kalkınma Ajansının Kuruluş Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarı- sı”nın Türkiye aleyhinde tek yanlı hükümler içerdiği gerekçesi ile Söz-leşmenin yeniden müzakeresini talep etmiştir.³⁷

312

Uygun bulma kanunu tasarısının kabulü ve reddi üzerine hazırlanan raporlar TBMM Başkanlığına sunulur. Raporlar “Sıra Sayısı” denilen ya- sama dokümanı olarak bastırılır ve milletvekillerine dağıtılır. İlgili rapor, aksine karar alınmadıkça, dağıtımından kırk sekiz saat sonraki birleşimin gündemine son sıradan girer. TBMM İçtüzüğü’nün 52. maddesine göre kırk sekiz saatlik süre geçmeden raporun gündeme alınması ve gündem- deki diğer tasarı ve tekliflerden önce görüşülebilmesi, hükümetin veya esas komisyonun gerekçeli talebi üzerine Genel Kurul tarafından karara- laştırılmaktadır. Ancak uygulamada hükümet veya esas komisyon bu şekilde talepte bulunmamakta, söz konusu işlem Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel Kurul kararı ile gerçekleştirilmektedir.

³⁶ ÇİNAR, agt., s. 99.

³⁷ ÇİNAR, agt., s. 99.

III. GENEL KURUL GÖRÜŞMELERİ

Gündeme giren uygun bulma kanunu tasarıları gündemdeki sırasına göre görüşülmektedir. Genel Kurulun gündemi fevkalade yoğun olduğundan hükümet tarafından kabul edilmesi arzu edilen kanun tasarıları Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerisinin Genel Kurul’da kabulü üzerine gündemin ilk sırasına veya sıralarına alınmaktadır. Uygun bulma kanunu tasarılarının komisyon görüşmeleri gibi Genel Kurul görüşmeleriyle de ilgili bir düzenleme bulunmadığından genel kurallar geçerlidir. Bu bağlamda, uygun bulma kanunu tasarılarının Genel Kuruldaki görüşmeleri aşağıdaki alt başlıklar halinde ele alınabilir:

A. Tümü Üzerindeki Görüşmeler

TBMM İçtüzüğü’nün 81. maddesine göre tasarının tümü hakkında görüşme yapılır. Bu görüşmelerde hükümet, komisyon ve siyasi parti gruplarının yirmişer dakika söz alma hakkı vardır. Ayrıca şahsı adına iki üyeye onar dakika konuşma hakkı verilir. Tümü üzerindeki görüşmeleri müteakip tasarı hakkında yirmi dakika soru-cevap işlemi yapılır. Soru-cevap işleminden sonra tasarının maddelerine geçilmesi oylanır.

B. Maddeleri Üzerindeki Görüşmeler

Maddeler üzerindeki görüşmelerde hükümet, komisyon ve siyasi parti gruplarına onar dakika; şahsı adına iki milletvekiline beşer dakika konuşma hakkı verilir. Maddeler üzerinde konuşmaları müteakip on dakika soru-cevap işlemi yapılır. Madde hakkında değişiklik önerileri işleme konur. Bu şekilde tasarının tüm maddelerinin görüşülmesi tamamlanır. Tasarının tümünün oya sunulmasından evvel ne yolda oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek üzere lehte ve aleyhte birer milletvekiline söz verilir. (İçtüzük md. 86)

C. Uygun Bulma Kanunu Tasarısının Tümünün Oylanması

Oyunun rengini belirtmek üzere yapılan son konuşmalardan sonra tasarının tümü oylanır. İçtüzüğün 142. maddesine göre “milletlerarası antlaşmaların onaylanması; bu antlaşmalara katılma veya bu antlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konması hakkındaki katılma bildirimlerinin yapılmasının uygun bulunması hakkındaki kanun tasarılarının tümü”nün oylanması açık oylama ile yapılır. İçtüzüğün 139. maddesine göre, açık oylama; üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı

okunan milletvekilinin ayağa kalkarak 'kabul', 'çekimser' veya 'ret' kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur. Son yasama dönemlerinde uygun bulma kanun tasarılarının açık oylaması, elektronik oylama ile yapılmaktadır.

Son yıllarda uluslararası ilişkilerin çok boyutlu hale gelmesi ve özellikle Hükümetin dış politikada aktif rol üstlenmesi sebebi ile çok sayıda uygun bulma kanunu tasarısı TBMM'ye gönderilmektedir. Uygun bulma kanunu tasarıları, pek tartışılmadan ve üzerinde konuşma yapılmaksızın kabul edilmektedir. Bazı birleşimlerde çok sayıda uygun bulma kanunu tasarısının kabul edilmesi de bu durumu doğrulamaktadır. Ancak iktidar-muhalefet ilişkilerinin gergin olduğu dönemlerde, söz konusu tasarılar üzerinde muhalefete tanınan imkânlar kullanılmaktadır. Bununla birlikte, şunu belirtmek gerekir ki yapılan konuşmaların hemen tamamı tasarı ile ilgili değildir. Bu durum Hükümetin, uygun bulma kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesinde isteksiz davranmasına neden olmaktadır.³⁸

314

Genel Kurulda kabul edilen uygun bulma kanunları, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından Cumhurbaşkanlığına gönderilmek üzere hazırlanmaktadır. Bu bağlamda, eğer uygun bulma kanunu tasarısında değişiklikler yapılmışsa, bu değişiklikler kanuna işlenmekte ve ardından Müdürlükte kanunun okuması yapılmaktadır. TBMM Başkanlığı, kabul edilen kanunları bir iki gün içerisinde Cumhurbaşkanlığına göndermektedir. Cumhurbaşkanının; TBMM'de kabul edilen kanunları on beş gün içerisinde yayımlaması veya kanunun yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmaması hâlinde kanunu gerekçesi ile birlikte TBMM'ye iade etmesi gerekir. Doksan yıllık Cumhuriyet tarihinde sadece bir adet uygun bulma kanunu TBMM'ye iade edilmiştir. 25.11.1992 tarihli 3846 sayılı Hizmet İlişkinde İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna İlişkin Kanun, Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından Sözleşmeyi onaylayan ülkelerin ekonomisinin tarıma dayalı geri kalmış ülkeler olduğu, Sözleşmenin işverene yükleyeceği külfetle yatırıma yönelmede tereddüde düşüleceği, işsizliğin artacağı, Sözleşme ile getirilen bazı düzenlemelerin işçi ile işveren arasında yeni bir anlaşmazlık alanı yaratacağı, iş barışının olumsuz şekilde

³⁸ ÇİNAR, agt., s. 100.

etkileneyeceği ve anlaşmazlıklara her iki tarafın genel hukuk kuralları dışında çözüm arayışlarını zorlama ihtimalini çoğaltacağı gerekçesi ile TBMM'ye gönderilmiştir.³⁹ Daha sonra, 9.6.1994 tarihli ve 3999 sayılı Kanun ile mezkûr Sözleşmenin onaylanması uygun bulunmuştur.

IV. KOMİSYON VE GENEL KURULUN YETKİLERİ

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının görüşmelerinde komisyon ve Genel Kurulun sahip olduğu yetkiler kapsamında uygun bulma kanunu tasarısının değiştirilmesi, antlaşma metninde değişiklik yapıp yapılamayacağı, çekince konulması ve çekincenin kaldırılması konuları alt başlıklar hâlinde ele alınacaktır.

A. Uygun Bulma Kanunu Tasarısının Değiştirilmesi

Uygun bulma kanunu tasarısı üzerinde değişiklik yapılması komisyon ve Genel Kurul aşamasında mümkün olduğundan bunlar alt başlıklar halinde incelenecektir.

1. Komisyon Aşaması

2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi ve 27 Şubat 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde antlaşmalarla ilgili özel düzenleme bulunmasına rağmen şimdiki İçtüzükte özel düzenleme bulunmadığından değişiklik önerileri konusunda da, genel kurallar geçerlidir.

Uygun bulma kanunu tasarısında genel kurallar çerçevesinde değişiklik yapılabilmektedir. Bu bağlamda tasarının adı ve maddeleri değiştirilebilir. Ancak büyük ölçüde uygun bulma kanunu tasarılarının genel bir formatı bulunduğundan Dışişleri Komisyonu görüşmelerinde çok az sayıda değişiklik yapılmaktadır. Bazı hallerde tasarı adında ve tasarının uygun bulunma maddesinde antlaşma ile ilgili teknik yanlışlıklar olabilmektedir. Ancak antlaşma metninde değişiklik gerektiren konuların uygun bulma kanunu tasarısında yapılmaması gerekir. Bu tür değişiklikler uluslararası hukuk bakımından bağlayıcı olmayacaktır. Örneğin bir uygun bulma kanunu tasarısının görüşmelerinde Tasarı adında geçen “Yayımla” kelimesi İngilizce metindeki “Kitle İmha Silahlarının Yayılması” ibaresini karşılamadığından, söz konusu değişikliğin antlaşmanın taraflarınca yapılmasına karar verilmiştir. Söz konusu değişiklik nota teatisi yoluyla

³⁹ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 19, Yasama Yılı 2, Cilt 24, Birleşim 41, 13.12.1992, s. 298.

yapıldıktan sonra, Komisyon uygun bulma kanununun adında ve 1. maddesinde gerekli değişikliği yapmıştır.⁴⁰

Çekince veya beyan eklenmesi veya bunların geri alınması ile ilgili hususlar tasarının 1. maddesinde öngörüldüğünden bununla ilgili değişiklikler de değişiklik önergesi aracılığı ile yapılmaktadır. Çekince ve beyan konusu aşağıda ayrı bir başlık altında inceleneceğinden, burada detayına inilmeyecektir. Bunlara ilaveten yürürlük maddesinde değişiklik yapılabilmektedir. Örneğin “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Ticaret ve Kalkınma Bankası Arasında Merkez Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı”nın yürürlük maddesindeki “Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.” cümlesi Hükümet temsilcisinin talepleri doğrultusunda “Bu Kanun 27 Aralık 2006 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer.” şeklinde değiştirilmiştir.⁴¹

Komisyon görüşmelerinde tasarıların nasıl görüşüleceği; özellikle tümü ve maddeleri üzerindeki görüşmelerdeki konuşma süresi ve madde üzerinde verilebilecek değişiklik önergesi sayısı hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır.

316

2. Genel Kurul Aşaması

Uygun bulma kanunu tasarısında genel hükümler çerçevesinde Genel Kurulda değişiklik yapılma imkânı bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi uygun bulma kanunu tasarılarında değişiklik önergesi verilmesini yasaklayan İktüzük değişikliği hakkında verdiği kararda yürürlük maddesinde değişiklik yapılabileceğini belirtmiştir:

“Öte yandan, antlaşmalarla üstlenilecek yükümlülüklerin yerine getirilmesinin başlangıcı aksi kararlaştırılmamışsa onay yasaının yürürlük tarihi olduğundan, önemli görülen durumlarda, bu tarihin tartışılması gerekebilir. Bunun onay yasalarına ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi yasaklanarak engellenmesi ise

⁴⁰ ÇİNAR, agt., s. 108 - 109.

⁴¹ ÇİNAR, agt., s. 98.

demokratik hukuk devleti çerçevesinde yasama yetkisinin amacına uygun olarak gerektiği biçimde kullanılmaması sonucunu doğurur.”⁴²

TBMM İçtüzüğü'nün 87. maddesine göre kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önerileri verebilir. Bir madde üzerinde toplam yedi adet değişiklik önergesi verilebilir. Her siyasi parti grubuna ait milletvekillerinin birer adet önerge verme hakkı saklıdır.

Değişiklik önergesi komisyon raporunun bastırılıp dağıtılmasından sonra bir milletvekili, tasarının görüşmelerine başlanmasından sonra ise beş milletvekili tarafından verilebilir.

Değişiklik önergelerinde; değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümlerin açıkça belirtilmesi gerekir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme alınmaz. Gerekçeli verilen değişiklik önergelerinin gerekçesi beş yüz kelimedenden fazla ise beş yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklenir. Değişiklik önermeleri çoğaltılarak hükümet, esas komisyon ve siyasi parti gruplarına gönderilir.

Değişiklik önermeleri önce veriliş, ardından aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Hükümet veya esas komisyon, değişiklik önergesine katılmama gerekçesini izah edebilir. Hükümet veya komisyonun katılmadığı önerge hakkında sahibi tarafından beş dakika konuşma yapılabilir. Ancak önerge sahibi gerekçenin okunmasını talep etmişse söz verilmez. Önerge hakkında konuşmayı veya gerekçenin okunmasını müteakip önerge oya sunulur.

B. Antlaşma Metninde Değişiklik Yapılması

2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesinin 112 ve 27 Şubat 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 85. maddelerinde antlaşmanın maddelerinin oylanmayacağı ve antlaşma metinleri hakkında değişiklik önergesi verilemeyeceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Mevcut İçtüzükte konu ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte antlaşma metninde değişiklik yapılamayacağı konusunda genel bir

⁴² Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2001/129, K. 2002/24, Karar Tarihi: 31.1.2002, www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1755&content=, (Erişim Tarihi: 27/4/2010)

mutabakat bulunmaktadır.⁴³ Antlaşma metni bir bütün olarak oylanır, antlaşma maddeleri oya sunulmaz ve bunlar hakkında değişiklik önergesi verilemez. Bu doğrultuda, TBMM'nin bir antlaşmayı reddetmek veya kabul etmekten başka imkânı bulunmamaktadır.⁴⁴

Uygulamada da antlaşma metnlerinin gerek komisyonlar gerekse Genel Kurul aşamasında değiştirilmesine izin verilmemektedir. Bununla ilgili olarak 21. Yasama Döneminde, Dışişleri Komisyonu, 1/598, 1/778 ve 1/890 esas numaralı antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun tasarılarını antlaşma metinleri üzerinde değişiklikler yaparak Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa sunmuştur. Ancak Başkanlık,

*“Meclisin geçmişten gelen ve bugün de geçerli olan uygulamalarına göre; Meclis komisyonları ve Genel Kurulunun, antlaşmaların metni ve ekleri üzerinde herhangi bir tasarrufla bulunması, metni değiştirmesi veya hüküm eklemesi mümkün değildir. Meclise sunulan antlaşmaların metinleri üzerinde değişiklik yapılmaması, milletlerarası hukuktan doğan bir gereklilik olarak da görülmektedir.”*⁴⁵

318

demek suretiyle Komisyonun, yetkisi dahilinde olmayan bir değişiklik yaptığını belirtmiş ve ilgili tasarıları komisyona geri göndermiştir. Ancak söz konusu iade yazısında, her ne kadar İçtüzüğü'nün 81. maddesinde, 7.2.2001 tarihli ve 713 sayılı Kararla yapılan değişiklik de gerekçe olarak gösterilmiş ise de mezkûr değişiklik Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Dışişleri Komisyonu cevabi yazısında, Komisyonun antlaşma metnlerini değiştirmeden sadece tercüme edilen metin üzerinde değişiklik yaparak onadığı belirtilmiştir. Komisyon, talebinin kabul görmemesi nedeniyle ilgili uygun bulma kanunu tasarılarının Hükümete iadesini talep etmiştir.⁴⁶ Esasında burada antlaşmada gerçek anlamda değişiklik yapılmamaktadır. Özellikle iltihaki antlaşmalarda, bazen antlaşmanın tek geçerli dili bulunmaktadır. Bu durumlarda antlaşmanın Türkçe tercümesi, 244 sayılı Kanundaki zorunluluktan dolayı yapılmaktadır. Bu tür iltihaki ant-

⁴³ PAZARCI, age., s. 161; İZGİ, GÖREN, age., s. 864.

⁴⁴ PAZARCI, age., s. 161.

⁴⁵ TBMM Başkanlığının 1 Nisan 2002 tarih ve A.01.0.GNS.0.10.00.02- 14606 sayılı yazısı.

⁴⁶ ÇİNAR, agt., s. 107.

laşmaların imzasız Türkçe metinlerinde değişiklik yapılmasında herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır. Bu şekilde yapılan değişiklik, sadece iç hukukta geçerli olacağından uluslararası hukuktaki bağlayıcılığa etki etmeyecektir.⁴⁷ Aksi takdirde antlaşmanın yanlış tercüme ile onaylanması uygun bulunacak veya süreç uzayacaktır. TBMM'nin, Dışişleri Bakanlığındaki bir tercümanın hazırladığı ve Hükümetin imzalamadığı bir metinde değişiklik yapmaya yetkisinin olmadığını düşünmek, yasama ekonomisi ile bağdaşmadığı gibi yasama yetkisinin genelliğine de uygun düşmeyecektir.

C. Çekince Konulması ve Çekincenin Geri Alınması

Çekince konulması ve çekincenin geri alınmasıyla ilgili olarak iç hukukta herhangi açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, yetkili organ veya makamların uluslararası hukuka uygun olarak çekince koymasına bir engel bulunmamaktadır. Genelde çekinceler Bakanlar Kurulu tarafından konulmaktadır. Bu durum, TBMM'nin çekince koyamayacağı anlamına gelmemekte; çekince kurumunun tanınmaması ve önceki içtüzüklerde yer alan TBMM'nin antlaşmaları ancak kabul ya da reddedeceği hükmünün farklı yorumlanmasından kaynaklanmaktadır.⁴⁸ 1973 İçtüzüğü öncesinde TBMM'nin uygun bulma kanunu tasarısındaki mevcut çekinceyi geri almaya yetkili olmadığı ifade edilmiştir.⁴⁹

319

TBMM İçtüzüğü'nün 81. maddesinde değişiklik yapılarak⁵⁰ "... yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaz ve önerge verilemez" hükmü getirilmiştir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesince aşağıdaki gerekçe ile, Anayasanın 2 ve 87. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir:

"Bu maddeye göre, TBMM'nin yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmalar konusundaki yetkisinin, bu antlaşmalarla-

⁴⁷ ÇİNAR, agt., s. 108.

⁴⁸ PAZARCI, age., s. 184-185.

⁴⁹ M. Aydoğan ÖZMAN, Milletlerarası Anlaşmalarda Çekinceler (İhtirazi Kayıtlar), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 53 - 54.

⁵⁰ 7.2.2001 tarihli 713 sayılı kararla değişikliğe uğramıştır. TBMM'nin 26.1.2001 tarihli 50. Birleşim Tutanağının sonuna ekli Sıra Sayısı 586, s.2-3, TBMMTD, Dönem 21, C. 53; TBMMTD, Dönem 21, C. 54, B.55, 7.2.2001, s. 323-324.

rın onaylanmasının bir yasayla uygun bulunmasıyla sınırlı olduğu, söz konusu yetkinin sözleşmelerin içeriğine müdahale olanağı vermediği açıktır. Ancak, yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların metinleri kimi çekincelere izin veriyorsa, bu konuda TBMM'nin yetkili olmadığı düşünülemez. Bu yetkinin ise görüşme açılması ve önerge verilmesi ile kullanılabilmesi açıktır. Belirtilen çekincelerin yer alacağı madde de, kuşkusuz antlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin ilk maddesidir.⁵¹

Anayasa Mahkemesinin bu kararı doğrultusunda TBMM, antlaşma müsaade ediyorsa, uygun bulma kanunu tasarısının ilk maddesinde değişiklik yaparak antlaşmaya çekince koyabilecek veya mevcut çekinceyi kaldırabilecektir.⁵² Ancak, Anayasa Mahkemesi kararı, uygun bulma kanunu tasarısı yürürlüğe girdikten sonra konulmuş bir çekincenin nasıl kaldırılacağı konusu hakkında bir şey söylememektedir. ÖZMAN; çekincelerin geri alınmasının kaideten çekinceyi ileri sürmeye yetkili makam kararı ile olması gerektiğini, ancak imza sırasında ileri sürülmüş bir çekincenin, ilgili anlaşma onaylanmışsa, geri alınmasına da anlaşmayı onaylayan makamın yetkili olduğunu, Türkiye'de uygulamanın bu şekilde olduğunu ve bu bağlamda çekinceli olarak onaylanmış bir anlaşma ile ilgili çekincelerin geri alınmasının da TBMM'nin bunu bir kanunla kabul etmesinden sonra gerçekleştiğini ifade etmiştir.⁵³ PAZARCI, çekincelerin geri alınması konusunda yetki ve usulde paralellik ilkesinden hareket ederek çekinceyi koyan organ veya makamın bunu kaldırabileceğini belirtmek-

⁵¹ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2001/129, K. 2002/24, Karar Tarihi: 31.1.2002 http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1755&content= (Erişim Tarihi: 27.4.2010).

⁵² Uygulamada da komisyon ve Genel Kurul aşamasında uygun bulma kanunu tasarılarında değişiklik yapılmaktadır. "Petrol Kirliliğinden Doğan Zararın Hukuki Sorumluluğu ile İlgili Uluslararası Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı" ve "Petrol Kirliliği Zararının Tazmini İçin Bir Uluslararası Fonun Kurulması ile İlgili Uluslararası Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı"na ekli antlaşmalarda yer alan çekince ve beyanlar tasarıların komisyon görüşmelerinde çıkarılmıştır. Ancak söz konusu tasarılar, Genel Kurul gündemine girdikten sonra Komisyonca geri çekilmiş; kaldırılan çekince ve beyanlar eklenmiş ve tasarılar Genel Kurulda çekince ve beyanla kanunlaşmıştır.

Diğer yandan, "Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı"na ekli Antlaşmaya hükümet tarafından konular çekinceler çıkarılmış ve Tasarı bu şekilde kanunlaşmıştır. (ÇİNAR, agt., s. 111-112.)

⁵³ ÖZMAN, age., s. 100.

tedir. Bu yönde uygulama da olmuştur. 15.3.1950 tarihli ve 5598 sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilen “Birleşmiş Milletlerin Ayrıcalık ve Muafiyetlerine Dair Sözleşme”ye Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Katılması Hakkında Kanundaki çekincelerin bir bölümü 6.5.1957 tarihli ve 6961 sayılı Birleşmiş Milletlerin Ayrıcalık ve Muafiyetlerine Dair Sözleşmeye Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Katılması Hakkındaki 5598 sayılı Kanunun 2. maddesinin (B), (C) ve (Ç) Fıkralarının Kaldırılmasına Dair Kanun ile kaldırılmıştır.⁵⁴ Ancak söz konusu örnek 1924 Anayasası dönemine ait olup bu dönemde uluslararası antlaşmaların onaylanması Meclis tarafından gerçekleştirilmiş ve yürütme organına antlaşmaların onaylanmasında herhangi bir işlev verilmemiştir.

1982 Anayasası döneminde bazı antlaşmalardaki çekincelerin kaldırılması kanun ile yapılmıştır. 27.1.2000 tarihli ve 4507 sayılı Petrol Kirliliğinden Doğan Zararın Hukuki Sorumluluğu ile İlgili Uluslararası Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile 27.1.2000 tarihli ve 4508 sayılı Petrol Kirliliği Zararının Tazmini İçin Bir Uluslararası Fonun Kurulması ile İlgili Uluslararası Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanunda yer alan çekince ve beyanlar 26.4.2001 tarihli ve 4658 sayılı Kanunla, mezkûr Kanunda değişiklik yapılarak kaldırılmıştır.

Mevcut uygulamada, çekince ister imza ister uygun bulma kanunu tasarısının kabulü esnasında konulsun, Bakanlar Kurulu siyasi takdirine göre mevcut çekinceyi kaldırabilmekte veya çekince olmayan bir antlaşmaya çekince koyabilmektedir. Bu uygulama 244 sayılı Kanunun 3. maddesinin bir numaralı bendindeki,

“Milletlerarası antlaşmaların onaylanması, bunlara katılma, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir milletlerarası antlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye, Bakanlar Kurulu kararnameyle olur.”

hükmüne dayandırılmaktadır.

⁵⁴ PAZARCI, age., s. 185.

Bu hükümdeki “*milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme*”nin beyan ile “*bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma*”nın çekince ile yapılabileceği iddia edilmiştir. Ancak belirtilen yetkilerin kullanılabilmesi için ilgili antlaşmanın yürürlüğe girmesi gerekmektedir.⁵⁵ Beyan ve çekincelerin belirtilen hükümlere dahil olduğu fikrine katılmak, hem belirtilen hükümlerin sözlük anlamı hem de ilgili hükmün görüşmelerinde dile getirilen görüşler bakımından mümkün değildir. Bir defa beyan ve çekinceler bu hükme dâhil olacak olsaydı açıkça belirtilirdi. Ayrıca beyan ve çekincenin tanımları dikkate alındığında, tanımlar burada belirtilen hükümle örtüşmemektedir.

İstanbul Milletvekili ve Geçici Komisyon Sözcüsü Coşkun Kırca madde- nin görüşmelerinde “*milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme*” ibaresi ile ilgili şunları ifade etmiştir:

“*Ondan sonra, mevcut metin «bir antlaşmanın uygulama alanının değiştirilmesi Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur» diyor. Bu, bazı iltibaslarla mahal verebilir. NATO antlaşması, muayyen bir bölgeye tatbik edilir. Bunun uygulama alanını değiştirmek, Bakanlar Kuruluna ait yetki değildir, bu, ancak bir antlaşmayla olabilir. Bunun da misalini NATO ile ilgili olarak vermek lâzımdır. Cezayir eskiden NATO bölgesine dâhildi. Şimdi Cezayir müstakil bir devlet haline geldiği için bu antlaşmanın hükümleri orada tatbik edilmeyecektir. Fakat bu hususun Türk iç hukuku bakımından da tespit edilmesi lâzımdır. Bunun sadece tespiti lâzımdır. Yoksa kararname ile yapılacak husus, doğrudan doğruya muahedenin kendisini tadil etmek mahiyetinde olmayacaktır.*”⁵⁶

322

Beyan, taraflardan birinin antlaşmanın belirli bir hükmünü veya bir terimini nasıl anladığını açıklayan ve bu devletin antlaşmayı bu anlayış ile akdettiğini belirten bildiridir.⁵⁷ Görüldüğü gibi beyanın anlamı ile “*milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme*” ibaresi örtüşmemektedir. “*milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme*” beyan ile “*bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma*” ibareleri hakkında Komisyon raporunda aşağıdaki açıklamaya yer verilmiştir:

⁵⁵ ÇİNAR, agt., s. 117.

⁵⁶ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Toplantı: 2, Cilt: 16, B. 68, 8/4/1963, s. 157.

⁵⁷ ÖZMAN, age., s. 18.

Anayasa Hukukunun genel kaideleri gereğince, Anayasalarda aksine sarahat yoksa antlaşmaların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, bir Devleti bağlayan bir antlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, bir antlaşmanın - Kuzey Atlantik Antlaşmasının artık Cezayir'e kabili tatbik olmayışı gibi – uygulama alanını değiştirme, özellikle mukabele bilmisil maksadıyla, bir antlaşmanın hükümlerinin tatbikini kısmen veya tamamen durdurulma ve bir antlaşmayı sona erdirmeye hakkındaki diplomatik tasarrufları yapmak, bahusus fonksiyonlar kuvvetler ayrılığı sisteminin cari olduğu bir memlekette, yürütme organının yetki alanına giren tasarruflardan sayılır. Bu husus, söz konusu maddenin 1 inci fıkrasında, açıkça belirtilmiştir. Bu gibi konularda, yasama meclislerinin siyasi tercihleri, -tıpkı yürütme organının bir uygun bulma kanununa lüzum olmaksızın onaylayabileceği veya katılabileceği Antlaşmalar için olduğu gibi - murakabe yollarının kullanılması suretiyle meydana çıkar.⁵⁸

Görüldüğü gibi “bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma” ibaresi, özellikle mukabele-i bilmisil maksadıyla bir antlaşmanın hükümlerinin kısmen veya tamamen durdurulması/askıya alınması olarak anlaşılmaktadır. Hükümün anlamlandırılmasında mukabele-i bilmisil kavramına istinat edildiğine göre, söz konusu antlaşmaların çoğunlukla iki taraflı olması gerekir. Çekince genellikle çok taraflı antlaşmalar bakımından söz konusu olduğundan, Kanunda kullanılan ibarenin Bakanlar Kuruluna çekince koyma noktasında yetki verdiğini savunmak güçtür. Bu sebeple, çekince koyulması ve çekincenin geri alınması için, bununla ilgili düzenlemenin TBMM’de kabul edilmesi gerekir. Eğer antlaşma çekince ile kabul ediliyorsa antlaşmanın çekince ile kabul edildiğine, uygun bulma kanunu tasarısının 1. maddesinde yer verilmektedir. Çekincenin geri alınması için uygun bulma kanununda değişiklik yapmadan Bakanlar Kurulu kararının gerekli olduğu kabul edilirse, Bakanlar Kuruluna kanunda değişiklik yapma yetkisi verilmiş olmaktadır ki bunu Anayasa ile bağdaştırmak güçtür.

Uluslararası antlaşmalar, uygun bulma kanununda yer alan çekince ve beyanlar ile birlikte onaylanabilir. Antlaşma yürürlüğe girmeden uygun bulma kanunundaki çekince ve beyanların kaldırılması 244 sayılı Kanu-

⁵⁸ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Toplantı: 2, Cilt: 16, B. 68, 8/4/1963, Sıra Sayısı: 114, s. 5.

nun belirtilen hükmü ile bağdaşmamaktadır. 23.6.2004 tarihli ve 5196 sayılı Kanunla sadece beyanla onaylanması uygun bulunan Doğu ve Orta Avrupa'da Balıkçılığın Geliştirilmesi Uluslararası Örgütünün Kurulması Anlaşmasına yürütme organınca onaylanırken çekince de konulması 244 sayılı Kanunla bağdaşmamaktadır.⁵⁹

Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği sonradan yapılacak çekincelerin geri alınması veya yeni çekincelerin koyulması konusunda TBMM yetkilidir. Bakanlar Kuruluna bu konuda verilmiş bir yetki bulunmadığından, mevcut uygulama hukuka aykırıdır. Kaldı ki uygun bulma kanununa tabi antlaşmalara çekince konması veya mevcut çekincelerin kaldırılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi, çekince işlemleri Türk kanunlarına değişiklik getireceğinden Anayasaya aykırı olacaktır. TBMM de çekincelerin geri alınması ve yeni çekincelerin koyulması konusunda mevcut uygulamaya herhangi bir itirazda bulunarak siyasi denetim mekanizmasını işletmiş değildir. Bu bağlamda Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan yetkide TBMM'nin etkisi olmadığı gibi bundan haberi de bulunmamaktadır.

324 V. 1980-2010 YILLARI ARASINDA ULUSLARARASI ANTLAŞ- MALAR VE TBMM'NİN ETKİNLİĞİ

Bu başlık altında 1980 – 2010 yılları arasında TBMM'ce onaylanması uygun bulunan uluslararası antlaşmaların konusu ve sayısı, bunlara ait görüşmelerin niteliği ve niceliğine değinilecektir. Ayrıca uygun bulma kanunu tasarısı hazırlanması gerekirken hazırlanmadan Bakanlar Kurulu kararnamesi ile onaylanan andlaşmaların olup olmadığı, eğer varsa bunlar hakkında TBMM'nin neler yapabileceğine yer verilecektir.

A. Antlaşmaların Konusu

Antlaşmalar konularına göre şu şekilde sınıflandırılmaktadır: 1. Siyasi antlaşmalar 2. Askeri antlaşmalar 3. Mali ve ekonomik antlaşmalar 4. Ticari antlaşmalar 5. Kültürel antlaşmalar 6. Adli antlaşmalar 7. İnsancıl ve sosyal amaçlı antlaşmalar 8. Ulaşım ve iletişim antlaşmaları.⁶⁰

⁵⁹ ÇİNAR, agt., s. 117.

⁶⁰ PAZARCI, age., s. 118.

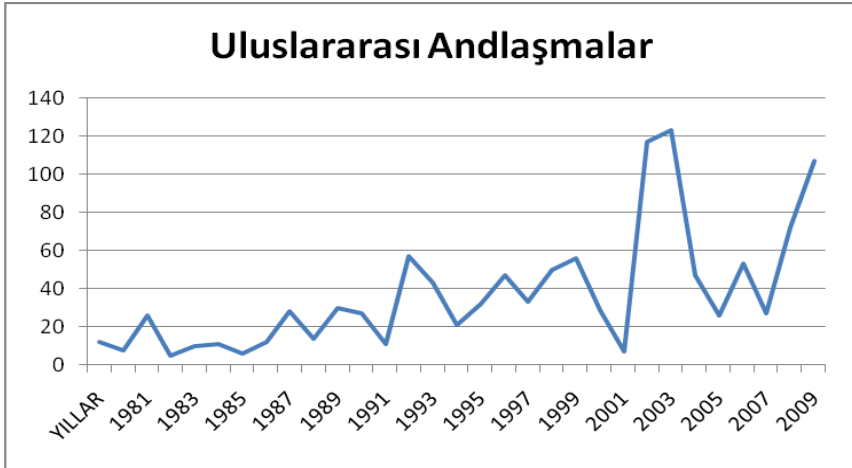
1980-2010 yılları arasına bakıldığında TBMM’de, ağırlıklı olarak aşağıda belirtilen alanlarla ilgili uluslararası antlaşmaların uygun bulunduğu dair kanunlar kabul edilmiştir:

Çifte vergilendirmeyi ve/veya vergi kaçakçılığını önleme; Yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması; Hava ulaştırma, Adli yardımlaşma ve/veya işbirliği; Sosyal güvenlik; Dostluk, işbirliği, iyi komşuluk; Ticari, ekonomik, teknik ve bilimsel işbirliği; Konsolosluk; İnsan hakları; Serbest ticaret; Çevrenin korunması; Karayolu taşımacılığı; Eğitim, kültür ve turizm; Tıp ve sağlık alanında işbirliği; Uydular aracılığı ile iletişim ve haberleşme.

B. Antlaşmaların Sayısı ve Kanun Sayısına Oranı

Antlaşmaların sayısı ve toplam kanun sayısına oranı, yasama çalışmalarında içerisinde antlaşmaların kapladığı yeri en azından sayısal bakımdan göstermektedir. Ancak, burada antlaşmadan kastedilen, antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanunlardır. Bazı uygun bulma kanunlarında birden fazla antlaşma, protokol ve ek olduğundan bağımsız metin bazında gerçek anlamda antlaşma sayısı daha fazla olabilir. 1.1.1980’den 20.12.2010’a kadar TBMM’de 1147 adet uygun bulma kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanunlar, yıllara göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

325



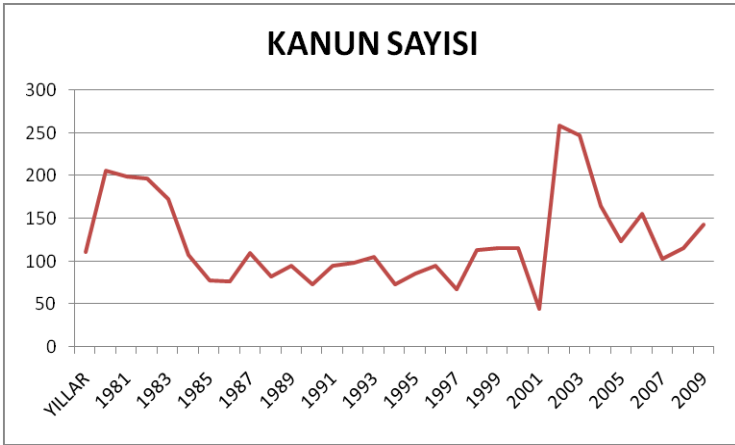
Tablo 1: Uluslararası Andlaşma Çizgisi

Tablo 1’den de görüleceği üzere, düzenli olmamasına rağmen, uluslararası antlaşmaların sayısı artmaktadır. Özellikle 1990’dan sonraki

artışlarda bağımsızlıklarını kazanan Türk Cumhuriyetleri ile yapılan anlaşmalar ve 1990'ların devamında özellikle Doğu Blokunun çözülmesi üzerine Balkan, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmalar etkili olmuştur. 2001 yılındaki ekonomik kriz anlaşma sayısına da yansımış, bu yılda dip noktası görülmüştür.

Adalet ve Kalkınma Partisinin işbaşına gelmesinden sonra anlaşma sayıları ilk yıllarda hızla artarak en yüksek rakama ulaşmıştır. Büyük ölçüde 1999-2002 yılları arasında koalisyon hükümetlerinin sebebiyet verdiği siyasi istikrarsızlık anlaşma sayılarını düşürmüştür.

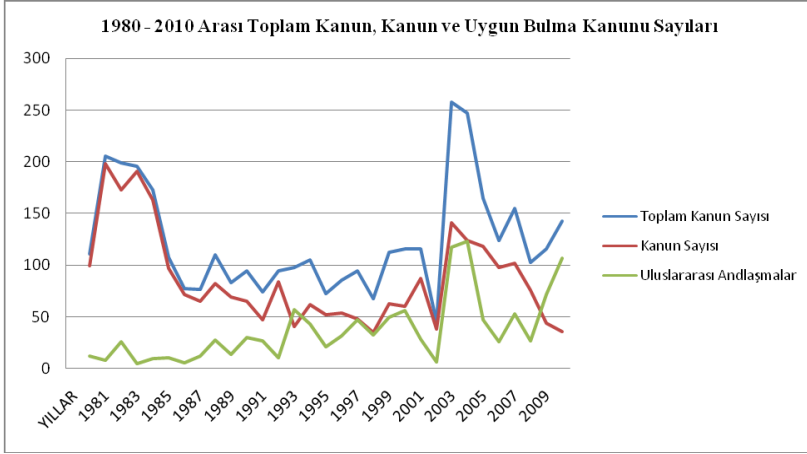
Görüldüğü üzere, bazı yıllar anlaşma sayıları artmakta, bazı yıllarda ise ani düşüşler yaşanmaktadır. Bu durum, iktidar ve muhalefetin uzlaşmayı sağladığı zamanlarda, anlaşmaların kitlesel olarak kabul edilmesinden kaynaklanabilmektedir.



Tablo 2: Kanun Sayısı Çizgisi

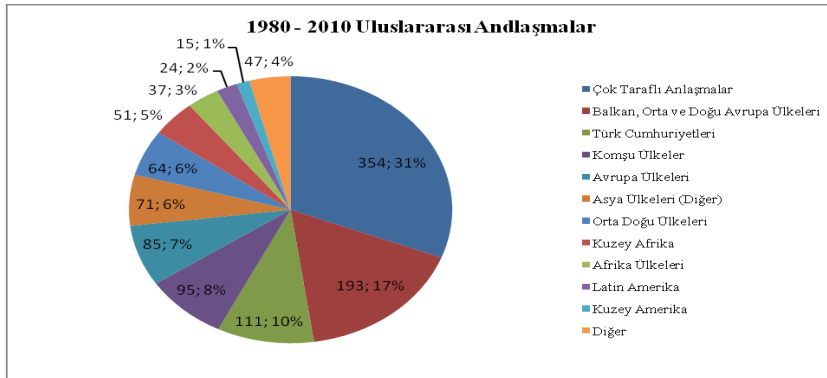
Tablo 2, 1980-2010 yılları arasında kabul edilen kanunların sayısını göstermektedir. Bu tabloda TBMM'de kanun adı altında kabul edilen tüm kanunlar (uygun bulma kanunları, bütçe kanunları, iade edilen kanunlar ve diğerleri) hesaba katılmıştır.

1.1.1980'den 20.12.2010'a kadar TBMM'de 3831 adet kanun kabul edilmiştir. Uygun bulma kanunları, toplam kanunların yaklaşık yüzde otuzunu oluşturmaktadır.



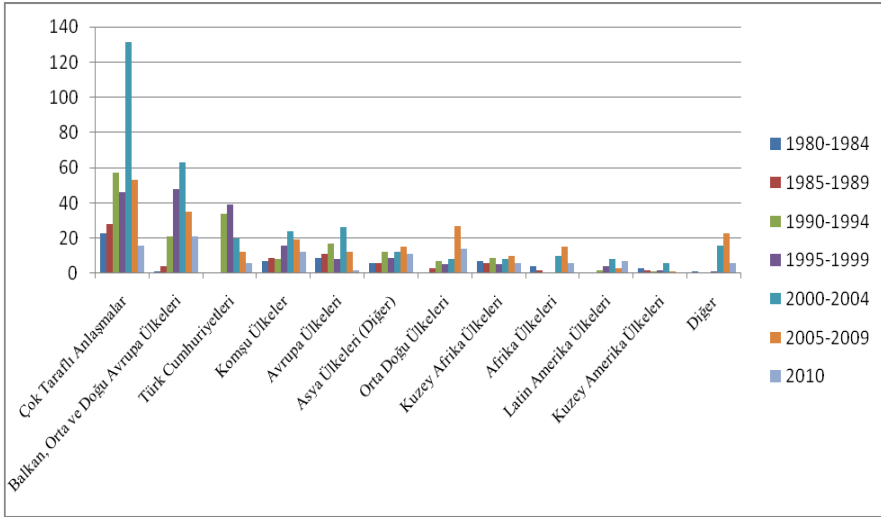
Tablo 3: Toplam Kanun, Kanun ve Uygun Bulma Kanunu Çizgileri

Yukarıdaki tabloda 1980 – 2010 yılları arasında toplam kanun sayısı, uygun bulma kanunu haricindeki kanun sayısı ve uygun bulma kanunu sayıları çizgi şeklinde gösterilmiştir. 1990 sonrası toplam kanun sayısı çizgisi ile uygun bulma kanunu sayısı çizgisi büyük ölçüde paralellik arz etmektedir. Ancak 1980-1990 yılları arasında söz konusu çizgiler tamamen farklılık göstermektedir. 1980’li yılların başlarında toplam kanun sayısı yüksek olmasına rağmen andlaşma sayısı son derece azdır. Bu, askeri yönetim dönemi ve devamında uluslararası ilişkilerin istenilen seviyede olmadığını ve diğer kanunlaştırma çalışmalarının yoğun olduğunu göstermektedir.



Tablo 4: Tüm Antlaşmaların Genel Dağılımı

Tablo 4'te 1980-2010 yılları arasında kabul edilen andlaşmaların, anlamlı olduğu düşünölen gruplara göre dağılımı gösterilmektedir. Otuz yıllık periyotta sayısal önem bakımından çok taraflı andlaşmalar ile Balkan, Orta ve Doğu Avrupa ölkeleri, Türk Cumhuriyetleri ve komşu ölkeler ile yapılan andlaşmalar yer almaktadır. Dış politikanın öncelikleri bağlamında Tablo önemli olsa da, gerçekliği yansıttığı söylenemez. Tablo devrevi şekilde gösterildiğinde, bir ölçüde, dış politikanın öncelikleri veya yönelimleri konusunda daha anlamlı olabilir.



Tablo 5: Antlaşmaların Beşer Yıllık Dağılımı

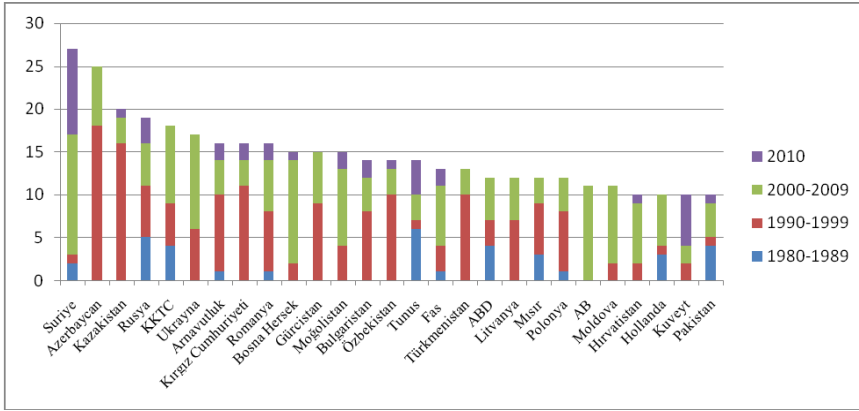
Tablo 5'te beşer yıllık periyotlar halinde, anlamlı olduğu düşünölen ölk grupları ile yapılan antlaşmalar gösterilmektedir. Sıralama, antlaşma toplam sayısı içerisinde ölk gruplarının büyüklüğüne göre yapılmıştır. Tabloya göre çok taraflı antlaşmalar ile Balkan, Orta ve Doğu Avrupa Ölkeleri ve Türk Cumhuriyetleri ile yapılan antlaşmalar genel olarak azalma eğilimindeyken, komşu ölkeler, Asya ölkeleri, Orta Doğu ölkeleri, Afrika ölkeleri ve Kuzey Afrika ölkeleri ile yapılan antlaşmalar artma eğilimindedir. 2005-2009 yılları arasında Orta Doğu ölkeleri ile yapılan antlaşmalar hızla artmıştır. Bu durum, ilk bakışta son günlerde sıkça dile getirilen eksen kaymasının doğru olabileceğini göstermektedir. Ancak, söz konusu ölkelerle yapılan antlaşmaların çok da özellikli olan antlaşmalar olmadığı göz önünde bulundurulduğunda ve antlaşmaların

kısmen prestij kazanmak için yapıldığı⁶¹ da dikkate alındığında eksen kaymasından ziyade Orta Doğu ülkeleri ile ilişkilerin normalleştiği söylenebilir. Kaldı ki uzun yıllar ilişkilerin pek de gelişmediği ülkelerle genellikle matbu andlaşma denilebilecek, içeriği zengin olmayan andlaşmalar yapılmaktadır. İlişkilerin geliştiği ilk yıllarda antlaşma yoğunluğu, Türk Cumhuriyetlerinde de açıkça görülmektedir. İlk yıllarda genellikle dostluk ve işbirliği, adli yardım, suçluların iadesi, sosyal güvenlik, çifte vergilendirmenin önlenmesi gibi ilişkilerin gelişmesine imkân sağlayacak antlaşmalar yapılmaktadır. Eğer Orta Doğu ülkeleri ile ilerleyen yıllarda⁶² antlaşma sayısında artma devam ederse, eksen kaymasının olduğu veya dış politikada çeşitlendirmeye gidildiği söylenebilir. Son on yılda Türkiye'nin dış politikasının çeşitlendirildiği, bir veya birkaç ülke grubu ile sınırlı kalınmak istenmediği görülmektedir. 'Diğer' grubunda, uluslararası kuruluşlar ve herhangi bir ülke grubuna girmeyen ve antlaşma yapılan Avustralya bulunmaktadır. Avustralya ile 2000'de bir, 2009'da ise üç antlaşma imzalanmıştır. Bu bağlamda, 'Diğer' grubundaki son on yıllık artış uluslararası örgütlerle de ilişkilerin arttığını göstermektedir. Ayrıca Avrupa ülkeleri ile yapılan andlaşmaların Türkiye nazarında bu ülkelerin önemine rağmen sayısal olarak beşinci sırada yer alması dikkati çekmektedir. Özellikle son beş yıllık periyotta antlaşma sayısının düşmesi, Avrupa ülkeleri ile arzu edilen ilişkilerin geliştirilemediği anlamına gelebilir.

⁶¹ Serap AKİPEK, "Türk Mevzuatının Onaylanan Uluslararası Antlaşmalar ile Uyumlaştırılması Sorunu", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 18.

⁶² 20.12.2010 tarihi itibarıyla Dışişleri Komisyonunda 195, TBMM Genel Kurulu Gündeminde de 42 olmak üzere toplam 237 adet uygun bulma kanunu tasarısı bulunmaktadır. Söz konusu tasarılar en fazla andlaşma imzalanan ülkelere göre sıralandığında ilk sıralar aşağıdaki şekildedir:

1. Suriye: 22, 2. Irak: 20, 3. Rusya: 8, 4. Azerbaycan: 7, 5. Lübnan: 6, 6. İran/KKTC/ Libya/ Yunanistan: 5, 7. Bahreyn/Gürcistan: 4, 8. Etiyopya/Mısır/Tanzanya: 3 Toplam 237 uygun bulma kanunu tasarısı ülke gruplarına göre sıralandığında ise sonuç şöyledir: 1. Komşu ülkeler: 57, 2. Çok taraflı andlaşmalar: 48, 3. Balkan, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri: 22, 4. Asya ülkeleri (Diğer): 19, 5. Orta Doğu ülkeleri: 17, 6. Türk Cumhuriyetleri: 15, 7. Avrupa ülkeleri: 14, 8. Afrika ülkeleri: 13, 9. Kuzey Afrika ülkeleri: 9, 10. Latin Amerika ülkeleri: 6, 11. Kuzey Amerika ülkeleri: 3, 2. Diğer: 14.



Tablo 6: En Çok Antlaşma İmzalanan Ülkeler⁶³

Tablo 6'da en çok antlaşma imzalanan ülkeler ve antlaşmaların kabul edildiği periyotlar gösterilmektedir. İlk bakışta iki renk dikkati çekmektedir: Yeşil ve kırmızı. Yeşilin adeta tüm Tabloya hakim olması, en çok antlaşma yapılan ülkelerle ilişkilerin 2000-2009 yıllarında geliştiğini göstermektedir. İkinci olarak da kırmızı, 1990-1999 yıllarında özellikle Türk Cumhuriyetleri, Balkan ve Doğu Avrupa ülkeleri ile gelişen ilişkiye işaret etmektedir. Kırmızı ve yeşilin yanı sıra sadece 2010 yılında imzalanan antlaşmaları gösteren mor rengi de önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda Suriye, Kuveyt, Tunus ve Rusya ile imzalanan antlaşma sayısında artış görülmektedir. Tabloda Avrupa ülkelerinden sadece Hollanda'nın sonlarda yer alması dikkat çekicidir.

C. Uygun Bulma Kanunu Tasarıları Görüşmelerinin Niceliği ve Niteliği

TBMM Genel Kurulunda uluslararası antlaşmaların görüşüldüğü birleşimlere bakıldığında görüşmelerin niceliği ve niteliği konusunda fazla mesaiye gerek kalmadan tespit yapılabilecektir. Öncelikle uygun bulma kanunlarına bakıldığında bunların büyük kısmının adeta kitleler halinde kabul edildiği görülmektedir. Örneğin, 1.4.2009 tarihli birleşimde on dört, 2.4.2009 tarihli birleşimde ise yirmi beş adet uygun bulma kanunu kabul edilmiştir. Uygun bulma kanunlarının kabul edildiği birleşimler incelendiğinde, bunların genellikle birlikte ve çok sayıda kabul edildiği

⁶³ En çok antlaşma imzalanan ülkeden kasıt; antlaşmanın sadece imzalanması değil, antlaşmanın uygun bulma kanununun da çıkarılmasıdır.

görülmektedir. Bu durum da, Genel Kurulun uygun bulma kanun tasarıları bakımından, otomatik kabul mekanizması gibi hareket ettiğini ortaya koymaktadır.

TBMM’de uygun bulma kanunu tasarılarının otomatik kabulü, dış politika konusunda yürütme organını başıboş bırakabilecektir. SOYSAL da, kapitülasyonvari bazı antlaşmaların da TBMM’de kabul edilmesini, dış politikanın denetlenmesi konusunda TBMM’nin yeterli işlevi yerine getirmedeği ve TBMM’nin yürütme organı tarafından bazı oyunlara alet de edilebildiği şeklinde değerlendirmektedir.⁶⁴

Uygun bulma kanunu tasarılarının görüşmelerinde, Dışişleri Bakanı veya antlaşmayı imzalayan bakan değil, Genel Kurul nöbetçisi bakan hazır bulunmaktadır. Ayrıca buna, Dışişleri Bakanlığı mensuplarının hazır bulunmaması da eklendiğinde, yürütme organının konuya yaklaşımı, bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Mesela yirmi iki adet uygun bulma kanunun tasarisinin kabul edildiği TBMM Genel Kurulunun 2.11.2010 tarihli 13. Birleşiminde Dışişleri Bakanlığı mensuplarından kimse görüşmelerde hazır bulunmamış ve bu durum muhalefet partisi temsilcisi tarafından dile getirilmiştir.⁶⁵

Uluslararası antlaşmaların denetimi üzerinde, muhalefet partilerinin de yeteri düzeyde önem verdiği söylenemez. Bunda kısmen yürütmenin teknik kapsamda değerlendirilebilecek antlaşmalar hakkında uygun bulma kanunu tasarısı hazırlayarak TBMM’yi usuli işlemlere boğmasının da etkisi bulunmaktadır. Eğer iktidar partisi ile muhalefet partileri arasında mutabakat sağlanırsa, uygun bulma kanunlarının kabul edilme hızı da artmaktadır. Bu durum da uygun bulma kanunu tasarılarının dış politikanın siyasi denetimi bağlamında değil, müzmin muhalefet anlayışı bağlamında ele alındığını göstermektedir.

Uygun bulma kanunu tasarılarının görüşmelerinde genellikle konu ile ilgili konuşmalar yapılmamaktadır. Konuyla ilgili görülebilecek konuşmaların büyük kısmı da antlaşmanın getirdiği düzenlemelerden ziyade antlaşma yapılan ülke bağlamında ikili ilişkilerin seyri ile ilgilidir.

⁶⁴ SOYSAL, Dış Politika ve Parlamento, s. 214.

⁶⁵ www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=20763&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=45, (Erişim Tarihi: 7.11.2010)

TBMM'de uygun bulma kanunu tasarılarının görüşülmesinde parlamento hem nicelik hem de nitelik bakımından denetim işlevini yeterli düzeyde yerine getirmemekte ve uygun bulma kanunu mekanizması büyük ölçüde usuli bir işlem olarak görülmektedir.

D. Yolsuz Onaylama

İmzalanan uluslararası andlaşmalarla ilgili olarak Anayasanın 90. maddesindeki hükümler çerçevesinde andlaşmanın hangi kategoriye girdiğinin tespiti öncelikle Dışişleri Bakanlığı ve ardından Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. TBMM'nin genel olarak hangi andlaşmaların imzalandığı konusunda bilgisi olmadığından, andlaşmanın kategorik tespiti meselesine müdahalesi ve etkisi de olmamaktadır. Bu denetimden uzak durum, TBMM'de onaylanmasının uygun bulunması gereken andlaşmaların TBMM denetiminden kaçırılmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte doğrudan Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan andlaşmalarla ilgili olarak, TBMM siyasi denetim mekanizmalarını kullanabilir.⁶⁶

332

Sınâî Mülkiyetin Himayesine Mahsus 20 Mart 1883 tarihli Paris Andlaşmasının 14 Temmuz 1967'de Stockholm'da değiştirilmiş şekli Bakanlar Kurulunun 8.8.1975 tarihli ve 7/10464 sayılı kararı ile 20.11.1975 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu değişiklik sadece Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmış olup Andlaşmada yapılan değişikliklerin onaylama kanunu bulunmamaktadır. Bu halde söz konusu onaylama işlemi yolsuzdur.

Yolsuz onay durumunda ilgili anlaşma Türk kanunlarına değişiklik getiriyorsa, bunun denetimi mahkemelerce yapılabilir. Mahkeme, önüne gelen olayla ilgili anlaşma ve kanun hükmü varsa, andlaşmanın yolsuz onaylanması durumunda, andlaşmayı ihmal ederek kanun hükümlerini uygulamalıdır. Aksi takdirde kanun hükümleri yürütme organının yolsuz tasarrufu ile değiştirilebilecektir.⁶⁷

⁶⁶ Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 187.

⁶⁷ ÖZBUDUN, "1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması", s. 228.

VI. TBMM'YE BİLGİ AMAÇLI SUNULAN ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE BUNLAR ÜZERİNDE TBMM'NİN ETKİNLİĞİ

Anayasanın 90. maddesinin ikinci fıkrasına göre; ekonomik, ticari veya teknik işleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, devlet maliyesine yük getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir, bu takdirde bu antlaşmalar, yayımlanmalarından başlayarak iki ay içinde TBMM'nin bilgisine sunulur.

1982 Anayasasının 90. maddesinin gerekçesinde, 1961 Anayasasının 65. maddesinin iyi işlediği gerekçesi ile muhafaza edildiği belirtilmiştir. Söz konusu 65. maddenin gerekçesinde bu kategorideki antlaşmalar için aşağıdaki şekilde açıklama getirilmektedir:

“Bu fıkra da derpiş edilen istisnalar, çok kere, teşrîî organın tasvip kanununu çıkarmaya vakit bulabilmesinden önce derhal tatbikine başlanması ve hattâ tatbikatının tamamlanması gereken antlaşmalardır. Bunlar, meselâ, hibe mahiyetinde yardım alınmasına dair antlaşmalar, teknik yardıma dair bâzı antlaşmalar, dış tediyelerin şekil, şart ve sürelerini düzenleyen antlaşmalar, mal satın ve mübadelesine dair antlaşmalar, kara ve deniz yolları ile ilgili bâzı teknik antlaşmalardır.”⁶⁸

244 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasında TBMM'ye bilgi amaçlı sunulacak antlaşmalara yer verilmiştir. Düzenleme, büyük ölçüde Anayasanın 90. maddesinin ikinci fıkrasına benzemektedir.

Bu tür antlaşmaların bilgi amaçlı sunulmasından başka herhangi bir kurumsal denetim mekanizması öngörülmemiştir. Bu tür antlaşmaların TBMM'ye bilgi amaçlı sunulması, TBMM'ye antlaşma üzerinde herhangi bir işlem yapma yetkisi vermemektedir. TBMM uygun görülmeyen antlaşmalarla ilgili siyasi denetim mekanizmasını işletebilir.⁶⁹ Anayasanın 90. maddesinin gerekçesinde de, bilgiye sunulmakla, bu tür antlaşmalar üzerinde siyasi denetimin sağlanacağı ifade edilmiştir.⁷⁰

⁶⁸ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, Birleşim: 34, 30.3.1961, Sıra Sayısı: 35, s. 30.

⁶⁹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 181; SOYSAL, Dış Politika ve Parlamento, s. 213.

⁷⁰ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, Birleşim: 34, 30.3.1961, Sıra Sayısı: 35, s. 30.

244 sayılı Kanunun 4. maddesine göre TBMM'nin bilgisine sunulacak antlaşmaların TBMM Başkanlığına sunma yazılarını hazırlama görevi, Dışişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilir.⁷¹

1961 Anayasası döneminde birkaç kez uygulanma⁷² imkânı bulan bu düzenleme 1982 Anayasası döneminde kullanılmamıştır. Bu kategorideki antlaşmalara başvurulmamasının sebebi, Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrası doğrultusunda 244 sayılı Kanunun 5. maddesi ile söz konusu ihtiyacın karşılanmasıdır.⁷³

⁷¹ 244 sayılı Kanun 1961 Anayasası döneminde kabul edildiğinden ilgili maddede bilgiye sunulacak antlaşmaların hem Millet Meclisi Başkanlığına hem de Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına sunulacağı düzenlenmiştir. Kanunda tek meclisli sisteme geçildikten sonra değişiklik yapılmadığından, bilgiye sunulacak antlaşmaların TBMM Başkanlığına sunulacağına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır.

⁷² 1961 Anayasası döneminde meclislere bilgi amaçlı şu antlaşmalar sunulmuştur:

1. Türkiye Cumhuriyet, Hükümeti ile Milletlerarası Kalkınma Birliği arasında imzalanan "Kalkınma Kredisi Antlaşması (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, C. 21, B: 142, 25.9.1963, s. 514.)
2. Federal Almanya tarafından radyo tesisatı ve yayınları alanında memleketimize teknik yardım yapılması ile ilgili Antlaşma (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, C. 21, B: 142, 25.9.1963, s. 514.)
3. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile İtalyan Hükümeti arasında 6 250 000 000 lirelik malî antlaşmalar (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 1, C. 21, B: 142, 25.9.1963, s. 514.)
4. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetiyle Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Atom Enerjisinin Sivil Sahada Kullanılması Hususunda İşbirliğine Dair Anlaşmanın Değiştirilmesi Hakkında Antlaşma (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 2, C. 5, B: 78, 13.4.1966, s. 788-789.)
5. Lockheed Uçak Şirketi ve Mc Donnell Douglas Şirketi Konularına İlişkin Olarak Adaletin Yerine Getirilmesinde Karşılıklı Yardım Usulleri Hakkındaki Antlaşma (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 4, C. 23, B: 42, 8.2.1977, s. 474-485.)
6. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Hollanda Kraliyet Hükümeti Arasında İstihdam Yaratıcı Projelerin Desteklenmesine İlişkin Antlaşma (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 5, C. 1, B: 71, 30.11.1977, s. 424-425.)
7. Lockheed Uçak Şirketi ve Mc Donnell Douglas Şirketi Konularına İlişkin Olarak Adaletin Yerine Getirilmesinde Karşılıklı Yardım Usulleri Hakkındaki Antlaşmanın Süresinin 8 Temmuz 1977 Tarihinden İtibaren Geçerli Olmak Üzere Bir Yıl İçin Uzatılması (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 5, C. 5, B: 144, 11/5/1978, s. 495.)

⁷³ Sevin TOLUNER, Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 418, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1973, s. 387.

Bu tür antlaşmaların iki aylık süresi içerisinde TBMM'nin bilgisine sunulmaması halinde ne olacağı konusunda mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. 1961 Anayasası döneminde “Lockheed Uçak Şirketi ve Mc Donnell Douglas Şirketi Konularına İlişkin Olarak Adaletin Yerine Getirilmesinde Karşılıklı Yardım Usulleri Hakkındaki Anlaşma” Millet Meclisine süresi içerisinde sunulmamıştır. Görüşmelerde antlaşmanın süresi içerisinde sunulmaması sebebiyle hükümete iade edilmesi gerektiği belirtilmişse de birleşimi yöneten Başkanvekili mevzuatta bu tür bir usul benimsenmediği gerekçesi ile andlaşmanın iadesinin mümkün olmadığını ifade etmiştir.⁷⁴ Konu hakkında usûl görüşmesi açılmışsa da Başkanlık konu hakkında sarîh bir hüküm mevcut olmadığı gerekçesi ile tutumunu değiştirmemiş ve mezkûr andlaşmanın Meclisin bilgisine sunulması işlemini gerçekleştirilmiştir.⁷⁵

Uygun bulma kanununa tabi bir antlaşmanın bilgiye sunulan antlaşmalar kategorisinde değerlendirilmesi halinde nasıl bir yol izleneceği konusunda hüküm bulunmamaktadır. Anayasada yasama ve yürütme organları arasında yetki sorununun çözümünü sağlayacak bir usûl öngörülmediği, Anayasa Mahkemesinin denetleyebileceği metinler arasında uluslararası antlaşmalara yer verilmediği ve bu sebepler tek denetim mekanizmasının siyasi denetim olduğu ifade edilmiştir.⁷⁶ Anayasada usûlüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş andlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı öngörüldüğünden, burada usûlüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş bir andlaşma bulunmadığından Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği ileri sürülmüştür.⁷⁷ Uygun bulma kanununa tabi bir antlaşmanın Anayasanın 90. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında değerlendirilmesi durumunda Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek bir metin bulunmadığından ve onaylama işlemi Bakanlar Kurulu kararı ile yapıldığından Danıştaya başvurulabilecektir. Çünkü Anayasada usûlüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceği belirtildiğinden, usûlüne aykırı olarak bir andlaşmanın yürürlüğe konulması durumunda yargı yoluna başvurulabilmesi gerekir.

⁷⁴ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 4, C. 23, B: 42, 8.2.1977, s. 475.

⁷⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 4, C. 23, B: 42, 8.2.1977, s. 483-486.

⁷⁶ ÇELİK, age., s. 202-203.

⁷⁷ Sedat KILIÇCI, Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 240, Başnur Matbaası, Ankara, 1968, s. 84-85.

Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının 19. maddesinin beş ve altıncı fıkralarının (b) bentleri uyarınca üye ülkelerden her birinin Konferans oturumunun kapanışından itibaren bir yıllık süre içerisinde veya istisnai koşullar nedeniyle bir yıllık süre ve Konferans oturumunun kapanışından itibaren on sekiz ayı geçmeyecek şekilde sözleşmeyi ve tavsiye kararını mevzuat haline getirme veya makamlara sunmayı üstleneceği ifade edilmiştir.⁷⁸ Bu bağlamda Anayasa uyarınca yürütme organının Meclise bilgi vermesi gereken antlaşma kategorisine girmemesine rağmen Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen sözleşme ve tavsiye kararları hakkında bütçe kanununun görüşmeleri esnasında Başbakanlık tezkeresinin okutulması ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının Bakanlık Bütçesi görüşmelerinde konu hakkında konuşma yapması sureti ile Meclis bilgilendirilmiştir.⁷⁹

VII. DİĞER ULUSLARARASI ANTLAŞMALAR

Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrasında iki tür uluslararası antlaşmaya yer verilmiştir. Bunlardan birincisi bir uluslararası antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarıdır. İkincisi ise yetki kanununa dayanılarak yapılan uluslararası andlaşmalarıdır.

336

A. Uygulama Antlaşmaları

Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca uluslararası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarının TBMM'ce uygun bulunması zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak ekonomik, ticari veya özel kişile-

⁷⁸ "Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası", www.alomaliye.com/ilo_anayasasi.htm (Erişim Tarihi: 28.12.2010).

⁷⁹ Söz konusu bilgilendirmelerden bazıları şunlardır: 1. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 3, B: 48, 29.1.1982, s. 446, 455-456. 2. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, C. 11, B: 47, 19.12.1984, s. 478, 489-490. 3. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, C. 23, B: 49, 19.12.1985, s. 263. 4. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 17, C. 34, B: 44, 17.12.1986, s. 560. 5. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, C. 8, B: 53, 12.4.1988, s. 479,6. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, C. 21, B: 48, 20.12.1988, s. 395-396. 7. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, C. 36, B: 49, 17.12.1989, s. 559. 8. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, C. 53, B: 52, 18.12.1990, s. 832-833. 9. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 19, C. 8, B: 57, 21.3.1992, s. 43-44. 10. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 19, C. 26, B: 50, 23.12.1992, s. 285. 11. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 10, B: 57, 27.3.2003, s. 540-542. 12. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 36, B: 34, 22.12.2003, s. 45. 13. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 70, B: 41, 26.12.2004, s. 733, 743-745.

rin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konamaz.

244 sayılı Kanunun 5. maddesinde de Anayasada belirtilen uygulama antlaşması tabirine açıklık getirilmiştir. Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kurullarla veya bunlar adına hareket eden kurumlarla yapılmış olup Türkiye Cumhuriyeti bakımından yürürlükte bulunan iki veya çok taraflı antlaşmaların iktisadi, ticari, teknik veya idari hükümlerinin taşıdığı amaçların yerine getirilmesi gayesini güden iki veya çok taraflı antlaşmaları onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Bu tür antlaşmalar, uygun bulma kanununa istinaden onaylanan veya yetki kanununa dayanılarak çıkarılan antlaşmaların uygulanmasıyla ilgili ve hükümlerinin açıklanması mahiyetindeki antlaşmalardır. Bu, bir bakıma hükümetin kanuna dayanarak tüzük ve yönetmelik çıkarmasına benzemektedir.⁸⁰

Türkiye Cumhuriyeti ile Lüksemburg Büyük Düküğü Arasında Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin⁸¹ 20. maddesinde açık bir şekilde protez, büyük cihaz ve diğer büyük masraf gerektiren sağlık yardımlarının idari anlaşmaya ekli listede gösterileceği belirtilmiştir. Anlaşmadan öngörüldüğü üzere söz konusu idari anlaşma 28.2.2005 tarihli ve 25741 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu şekilde açıkça öngörülen veya açıkça öngörülme bile anlaşma hükümlerini açıklayıcı uygulama antlaşmalarının TBMM’ce uygun bulunması zorunluluğu bulunmamaktadır.

23.2.1993 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile İsrail Devleti Savunma Bakanlığı arasında “Askeri Eğitim İşbirliği Anlaşması” imzalanmıştır. Söz konusu Anlaşma 244 sayılı Kanunun 5. maddesi ile Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye istinaden çıkarıldığından uygun bulma kanunu bulunmamaktadır. Anlaşmaya istinaden çıkarılan “Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile İsrail Devleti Savunma Bakanlığı Arasında Hidrografi ve Oşinografi Alanlarında Uygulama

⁸⁰ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, Birleşim: 34, 30/3/1961, Sıra Sayısı: 35, s. 30.

⁸¹ 20.10.2004 tarihli ve 5238 sayılı Kanunla mezkûr Sözleşmenin onaylanması uygun bulunmuştur.

Anlaşması” 25.6.2001 tarihli ve 24443 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Görüldüğü üzere bu kapsamdaki antlaşmalar “idari anlaşma” ve “uygulama anlaşması” şeklinde ifade edilmektedir. Bununla birlikte uygulama antlaşması kapsamındaki antlaşmaların adları farklılık gösterebilmektedir.

Uygulama antlaşmaları konusunda TBMM’yi bilgilendirmeye yönelik özel bir usul bulunmamaktadır. TBMM’de de bu tür antlaşmaların takibi yapılmadığı gibi bunlarla ilgili herhangi bir kayıt da bulunmamaktadır. Bunlardan ancak Resmi Gazete’de yayımlananlardan bilgi sahibi olunabilmektedir. Her ne kadar uygulama anlaşmalarının bir ön denetime veya mezuniyete dayandığı söylenebilir⁸² de, TBMM’nin bu tür antlaşmaları yeteri kadar denetlediği ve bunlar hakkında bilgi sahibi olduğu söylenemez.

B. Yetki Kanuna Dayanan Antlaşmalar

338 Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrasında kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların TBMM’ce uygun bulunması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu hüküm; her anlaşma için ayrı bir kanunla yetki verilmesini değil, bir veya birkaç konu hakkında yürütme organına toptan yetki verilmesini ifade etmektedir.⁸³ Ancak, Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirttiği üzere, bu hüküm her anlaşma için ayrı yetki verilmesine imkân tanıdığı gibi sınırları belli edilmek suretiyle genel nitelikli yetki verilebilmesine de imkân tanımaktadır.⁸⁴ Ancak doktrinde Anayasa hükmünün toptan bir yetki devrine imkân vermediği belirtilmiştir.⁸⁵

Yetki kanunu ile TBMM bir veya birkaç kategori anlaşmaya peşinen yetki vermektedir. Her ne kadar bu tür antlaşmaların yasama organının dolaylı yetkisine dayandığı savunulabilirse⁸⁶ de TBMM’nin bunları de-

⁸² ÖZBUDUN, “1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması”, s. 214.

⁸³ ÖZBUDUN, “1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması”, s. 214 - 215.

⁸⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 1963/311, K. 1965/12, Karar Tarihi: 4.3.1965, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=130&content=, (Erişim Tarihi: 22.4.2010).

⁸⁵ TOLUNER, age., s. 386-386.

⁸⁶ ÖZBUDUN, “1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması”, s. 215.

netlemediği gibi bunlar hakkında bilgisi dahi bulunmamaktadır. Bu bağlamda 7/7/2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendi ile, Andlaşmalar Genel Müdürlüğüne taraf olunan antlaşmalar konusunda TBMM Dışişleri Komisyonunu düzenli olarak bilgilendirme görevinin verilmesi isabetli olmuştur. Bu hüküm özellikle uygun bulma kanununa tabi olmayan antlaşmalar konusunda TBMM'nin bilgilendirilmesini sağlayacak olması bakımından önem arz etmektedir.

Çeşitli kanunlarla yetki verilerek uygun bulma kanununa gerek kalmadan yürütme organının antlaşma yapması ve bunları yürürlüğe koyması mümkün kılınmıştır. Söz konusu yetki kanunları ile öngörülen antlaşma konuları şunlardır:

244 sayılı Kanunun 5, 6 ve 7. Maddelerinde Öngörülen Konular

244 sayılı Kanunun 5. maddesinde üç alt başlıkta toplanan konularda antlaşma yapılması hususunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Bunlar:

- Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı antlaşmalar
- Teknik veya İdari İşbirliği Andlaşmaları
- Borç Ertelemesi veya Ticaret Andlaşmaları ve Bu Nitelikteki Modüsvivendiler

244 sayılı Kanunun 6. maddesinde, 18.2.1952 tarihli ve 5886 sayılı Kuzey Atlantik Antlaşmasına Türkiye Cumhuriyetinin Katılmasına Dair Kanunla taraf olunan Andlaşma gereği olarak Antlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı ile yapılan iki veya çok taraflı antlaşmaları onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Anayasa Mahkemesi 244 sayılı Kanunun 5 ve 6. maddeleri ile Bakanlar Kuruluna genel nitelikli yetki verilmesini Anayasaya aykırı görmemiştir.⁸⁷

⁸⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 1963/311, K. 1965/12, Karar Tarihi: 4.3.1965, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=130&content=, (Erişim Tarihi: 22.4.2010).

244 sayılı Kanununun 7. maddesinde, Kanununun 5. maddesinde belirtilen iki veya çok taraflı borç ertelenmesi veya ticaret antlaşmalarını ve aynı nitelikteki modüsvivendileri kapsamına giren maddelerin yürürlükteki gümrük resimlerinde değişiklik yapmaya veya bu maddelerden bazılarının resmini kaldırmaya ya da muaf tutulmuş olanları umumi tarifedeki resme tabi kılmaya ve bu değişikliklerin uygulanmasına dair usul ve şartları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bakanlar Kurulu, aldığı tedbirleri bir kararname ile yürürlüğe koyar ve bunları kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren üç ay içerisinde bir kanun tasarısı ile TBMM'nin onayına sunar.

1. Belediyelerin Kardeş Şehir Uygulamaları ve Yurt Dışı Temasları

340 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 18 ve 74. maddelerinde belediyelerin kardeş şehir uygulamaları ve diğer yurt dışı ilişkileri ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. 18. maddenin birinci fıkrasının (p) bendine göre yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 74. maddede de belediyenin; belediye meclisinin aldığı karara bağlı olarak görev alanı ile ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabileceği, belediyenin bu tür teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceği veya kardeş kent ilişkisi kurabileceği ve söz konusu faaliyetlerin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Kardeş şehir ilişkisi kurabilmek için, sırasıyla, kardeş şehir ilişkisi kurulmasına dair belediye meclisi kararının alınması, ilgili şehir hakkında bilginin derlenmesi, bu ilişkiden beklenen faydaların neler olduğunun belirtilmesi, kardeş şehir protokol metninin hazırlanması ve bu belgelerle İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekmektedir.⁸⁸

⁸⁸ www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=39, (Erişim Tarihi: 22/4/2010).

Uygulamada kardeş şehir ilişkileri kültürel faaliyetler ve protokol ziyaretleri seviyesinin ötesine geçememiş ve ilişkilerin fayda düzeyi süreklilik ve verimlilik bakımından istenen düzeye ulaşamamıştır.⁸⁹

2. İstisnai Pasaport ve Vize Kolaylıkları

15.7.1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun 10. maddesine göre hükümet, yabancı devletlerle pasaport ibrazı ve vize alma mecburiyetinin kaldırılması veya vizelerin harçtan muaf tutulması da dâhil olmak üzere pasaport ve vize işlerinde istisnai kolaylıklar gösterilmesine müteallik karşılıklı anlaşmalar yapmaya ve lüzûm göreceği hallerde bazı devlet tebaaları için vize mecburiyetini tek taraflı olarak da kaldırmaya yetkilidir. Bu hüküm doğrultusunda vizelerin karşılıklı olarak kaldırılması veya vize muafiyeti, vize işlemlerinin sadeleştirilmesi veya kolaylaştırılmasına dair anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararnamesi ile gerçekleştirilmektedir.

3. Uygun Bulma Kanunları ile Verilen Yetkiler

Uygun bulma kanunları ile Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma ve anlaşmanın bazı hükümlerini sonradan kabul etme konusunda yetki verilmiştir. Özellikle bazı ülkelerle yapılan serbest ticaret anlaşmalarının uygun bulunmasına dair kanunlarda anlaşmaya ekli cetvellerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmektedir.⁹⁰ Ancak, 2005 yılından itibaren serbest ticaret anlaşmalarında

⁸⁹ www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=39, (Erişim Tarihi: 22.4.2010).

⁹⁰ Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma yetkisi veren kanunlar aşağıda belirtilmiştir:

-3.12.1997 tarihli ve 4310 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Romanya Arasındaki Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-21.1.1998 tarihli ve 4326 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Macaristan Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Alanı Tesisine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-21.1.1998 tarihli ve 4327 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Estonya Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-21.1.1998 tarihli ve 4328 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Litvanya Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-21.1.1998 tarihli ve 4330 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Slovak Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna İlişkin Kanun.

Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.⁹¹ Bakanlar Kuruluna yetki verilmesini öngören uygun bulma kanunu tasarılarının ilgili maddesi, Dışişleri Komisyonunda Anayasanın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemeyeceği ilkesine aykırı oldu-

-23.1.1998 tarihli ve 4332 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Çek Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna İlişkin Kanun.

-30.7.1999 tarihli ve 4425 sayılı Türkiye Cumhuriyeti İle İsrail Devleti Arasında Serbest Ticaret Alanı Anlaşması ve İlgili Notaların Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. 4425 sayılı Kanunla 4/4/1997 tarihli ve 4239 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile İsrail Devleti Arasında Serbest Ticaret Alanı Anlaşması ve İlgili Notaların Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna bir madde eklenerek Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.

-5.8.1999 tarihli ve 4435 sayılı EFTA Devletleri ile Türkiye Arasında Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. 4435 sayılı Kanunla 24.3.1992 tarihli ve 3788 sayılı EFTA Devletleri ile Türkiye Arasında Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna bir madde eklenerek Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma yetkisi verilmiştir.

-27.1.2000 tarihli ve 4506 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Polonya Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğu Hakkında Kanun.

-1.2.2000 tarihli ve 4509 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Slovenya Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna İlişkin Kanun.

-1.2.2000 tarihli ve 4510 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Letonya Cumhuriyeti Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-7.3.2000 tarihli ve 4548 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Makedonya Cumhuriyeti Arasındaki Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-30.1.2003 tarihli ve 4801 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Hırvatistan Arasında Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-26.2.2003 tarihli ve 4815 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Bosna Hersek Arasındaki Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

-21.10.2004 tarihli ve 5248 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Fas Krallığı Arasındaki Serbest Ticaret Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun.

⁹¹ 5301 (Filistin Kurtuluş Örgütü), 5318 (Tunus), 5469 (Suriye), 5723 (Arnavutluk), 5792 (Gürcistan), 5923 Karadağ), 5954 (Sırbistan) ve 5974 (MERCOSUR) sayılı serbest ticaret anlaşması veya serbest ticaret alanı oluşturulmasına dair anlaşmaların uygun bulunduğu dair kanunlarda Bakanlar Kuruluna anlaşma eklerinde değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

ğu gerekçesi ile tasarı metinlerinden çıkarılmıştır.⁹² Anayasa Mahkemesi 1965 ve 2004 yıllarında verdiği kararlarda konusu ticari, teknik veya idari olan anlaşmalar konusunda Bakanlar Kuruluna kanunla yetki verilmesini Anayasaya aykırı görmediğinden, bir bakıma özel yetki devri olarak nitelendirilebilecek yetki devri, Anayasaya aykırı değildir. Özel yetki veren kanun hükümleri, genel yetki veren kanunlara nazaran evleviyetle Anayasaya uygundur. Ancak söz konusu özel yetkinin Türk kanunlarına değişiklik getirip getirmeyeceği hususunun değerlendirilmesi gerekir. Söz konusu yetki ile serbest ticaret anlaşması eklerinde yer alan oranlarda değişiklik yapılabilecektir. Vergi ve benzeri yükümlülüklerin değiştirilmesine müsaade edilmesi kuşkusuz Türk kanunlarına değişiklik getirecektir. Ancak, Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasında dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koyma ve bunları kaldırma hususunda kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği; 73. maddesinde ise vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği öngörülmüştür. Belirtilen Anayasa hükümleri ile birlikte serbest ticaret anlaşmaları eklerinde değişiklik yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinde anayasal bir engel bulunmamaktadır.

16.6.1989 tarihli ve 3581 sayılı Avrupa Sosyal Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanunun 2. maddesi ile Avrupa Sosyal Şartının 20. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince diğer maddelerin veya fıkraların sonradan kabulünü beyana Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm özel yetki devri niteliğindedir. Öncelikle bu hükmün anayasallığını tespit edebilmek için iki hususu değerlendirmek gerekmektedir: 1. Antlaşmanın konusunun ticari, teknik ve idari olup olmadığı 2. Antlaşmanın Türk kanunlarına değişiklik getirip getirmediği. Avrupa Sosyal Şartı insan haklarına ilişkin bir sözleşme olduğundan konusu ticari, teknik ve idari değildir. Ayrıca Şartın hükümlerinin Türk kanunlarına değişiklik getirmesi de muhtemel olduğundan söz konusu yetki devri Anayasaya uygun değildir.

⁹² ÇİNAR, agt., s. 123.

4. Bütçe Kanunları ile Verilen Yetki

Bütçe kanunlarında Avrupa Birliği, yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlardan sağlanacak bağış, hibe ve yardımlarla ilgili antlaşma yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir. Anayasanın 161. maddesinde bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmesine rağmen antlaşma yetkisi de dâhil olmak üzere bütçeye birçok konu ile ilgili hüküm konulmaktadır. Bütçe kanunları Anayasanın mezkûr hükmü doğrultusunda çok defa iptal edilmesine rağmen hükümetler bütçeye, bütçe dışı hükümler koyma konusunda ısrarlı uygulamalarına devam etmektedirler.

Bakanlar Kuruluna bağış, hibe ve yardımlarla ilgili andlaşma yapma konusunda 29.6.1999 tarihli ve 4393 sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanununun 37. maddesi ile yetki verilmiştir:

“MADDE 37- a) Avrupa Birliği, yabancı ülkeler, uluslararası kuruluşlar ve yabancı ülke kredi kuruluşlarından sağlanacak hibelerle ilgili temas, müzakere ve anlaşmaları yapmaya ve bu yolla sağlanan finansman imkânlarını kamu ve özel sektör kuruluşlarına kullandırmaya Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir. Söz konusu anlaşmalar imzalandıkları tarihte yürürlüğe girer. ...

344

b) Yabancı ülke ve kuruluşlara verilecek borçlarla ilgili anlaşmaları yapmaya ve anlaşmaların esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların ertelenmesine ve yeniden yapılandırılması işlemlerini yapmaya Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir. ... Söz konusu anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer.

c) Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülke ve kuruluşlarla yapılacak hibe ve yardımlarla ilgili görüşmelerde bulunmaya ve anlaşmalar imzalamaya Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek kişi ve kuruluşlar yetkilidir. ... Söz konusu anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer.”

Diğer bütçe kanunlarına da bu düzenlemeye benzer hükümler konularak andlaşmalar konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

5. Hibe ve Yardımlarda Bulunma Antlaşmaları

31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hak-

kında Kanunun hibeyi düzenleyen 9. maddesine bir fıkra eklenmiştir. Eklenen fıkroda, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülke ve kuruluşlara yapılacak savunma ve güvenlik amaçlı hibe ve yardımlarla ilgili görüşmelerde bulunmaya ve anlaşmalar imzalamaya, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek kişi ve kuruluşların yetkili olduğu ve söz konusu anlaşmaların Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Söz konusu fıkranın Anayasanın 90. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile açılan iptal davası neticesinde Anayasa Mahkemesi iptal iddiasını aşağıdaki gerekçe ile reddetmiştir:

“Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrasında, bir kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari anlaşmaların TBMM’ce uygun bulunması zorunluluğu olmadığı açıklanmaktadır. 244 sayılı Kanunun 5. maddesiyle diğerlerinin yanı sıra, Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı anlaşmaları onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Ancak bu maddede, hibe alınmasından söz edilmekte; hibe verilmesinden bahsedilmemektedir. Bu nedenle, hibe verilmesine yönelik bir anlaşmanın bir kanunla uygun bulunmaksızın Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulabilmesi olanaksızdır.

4969 sayılı Yasayla 4749 sayılı Yasanın 9. maddesine eklenen yeni düzenleme ile Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülke ve kuruluşlara yapılacak savunma ve güvenlik amaçlı hibe ve yardımlarla ilgili görüşmelerde bulunmaya ve anlaşmalar imzalamaya, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek kişi ve kuruluşlar yetkili kılınmıştır. Böylece, Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrasının aradığı yetkinin yasal dayanağı, söz konusu 9. maddenin son fıkrasının ilk tümcesidir. Bu nedenle, savunma ve güvenlik amaçlı hibe ve yardımlarla ilgili anlaşmalar için TBMM’nin uygun bulma kanunu çıkarması zorunluluğu bulunmadığından, söz konusu anlaşmaların Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe gireceğini öngören 4749 sayılı Yasanın 9. maddesinin son fıkrasının üçüncü tümcesi Anayasanın 90. maddesine aykırı değildir.”⁹³

⁹³ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2003/86, K. 2004/6, Karar Tarihi: 28.1.2004 www.anayasa.gov.tr/ndex.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1906&content=, (Erişim Tarihi: 27/4/2010).

Anayasa Mahkemesi, 244 sayılı Kanunun 5 ve 6. maddeleri ile andlaşma yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna genel yetki veren hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığı görüşünü devam ettirmiştir.

C. Yolsuz Yetki

Anayasanın 90. maddesinde kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmalardan bahsedilmiştir. Bu hükme göre, yetki devrinin kanunla öngörülmesi gerekmektedir. Ancak bazı hallerde antlaşma metnine konulan hükümle yapılacak değişikliklerin herhangi bir iç hukuk usulünün tamamlanmasına atıfta bulunulmadan tarafların ortak rızası ile gerçekleştirileceği öngörülmektedir. 3.11.2010 tarihli ve 6044 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Arasında Arama ve Kurtarma Hizmetlerinin Koordinasyonuna Dair Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanunun ekindeki Anlaşmanın 10. maddesinin birinci fıkrasında Anlaşmanın Tarafların ortak kararı üzerine mektup teatisi yoluyla değiştirilebileceği öngörülmektedir. Anayasanın 7. maddesince yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 90. maddesinin birinci fıkrasında ise Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğu belirtilmektedir. Belirtilen Anayasa kuralları doğrultusunda anlaşmalarda yapılacak değişiklikleri de TBMM'nin uygun bulması gerekmektedir. Buna aykırı düzenleme Anayasanın mezkûr hükümleri ile bağdaşmayacaktır.

244 sayılı Kanunda andlaşmaların değiştirilmesi hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 244 sayılı Kanunun 3. maddesinin birinci fıkrasındaki “milletlerarası antlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma” ibaresi ile antlaşma hükümlerinin tarafların görüşmesi ile değiştirilmesi kastedilmemektedir. Bu bağlamda, andlaşmanın değiştirilmesi konusu 244 sayılı Kanunun 3. maddesinin birinci fıkrası bağlamında değerlendirilmemektedir. Andlaşma hükümlerinin değiştirilmesinde, antlaşmanın onaylanmasında izlenen yolun takip edilmesi, yetki ve usulde paralellik ilkesinin gereğidir. Böylece onaylanması kanun ile uygun bulunan antlaşmalardaki değişikliklerin de kanunla yapılması gerekmektedir.

D. TBMM'nin Etkinliği

Antlaşmaların akdedilmesi safhası gizli yürütüldüğünden bunun denetiminin söz konu olmadığı⁹⁴ ve bu safhada pazarlık yürütüldüğünden kartların açığa çıkmaması için soru sorulması ve genel görüşme yapılmasının mümkün olmaması gerektiđi⁹⁵ belirtilmişse de Türkiye bakımından denetim yollarının antlaşmaların akdedilmesi aşamasında kullanılmasını yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple bu safhada denetim araçları kullanılabilir, bunların kullanılması durumunda Meclis Başkanının bunları andlaşmanın akdedilmesi safhasına ilişkin olması sebebi ile iade yetkisi bulunmamaktadır. Ancak denetim araçlarına cevap verilmesi veya bunların görüşülmesi konusunda hükümet sessiz kalabilir veya andlaşmanın akdedilmesi çalışmalarının gizli yürütüldüğü, bu aşamada açıklama yapılmasının devletin milli menfaatlerine zarar verebileceğinden bahisle bilgi vermeyebilir. Ancak parlamentonun istemediği bir ülke ile uygun görülmeyen konu hakkında andlaşma yapmak amacıyla görüşmeleri yürüten hükümetin, parlamento tarafından gensoru veya güvensizlik oyu ile düşürebileceği ifade edilmiştir.⁹⁶

Anayasa ile bazı antlaşma türleri bakımından uygun bulma kanunu zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle uygun bulma usulüne istisnai düzenlemelerin öngörülmesi, dış politika konusunda TBMM'nin denetimini azaltmak veya kısıtlamak gayesi ile değil, yürütme organına esneklik sağlamak ve bunun denetlenmesini şekli oylamalardan kurtarmak isteğinden kaynaklanmaktadır.⁹⁷ Her ne kadar istisnalar yürütmeye kolaylık sağlamak ve TBMM'yi bazı usulî işlemlerden kurtarmak gayesi ile getirilmişse de tatbikatta bunlar çok sayıda yetki kanunu ile adeta kural haline dönüşmüştür. Ayrıca bazı antlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe girmesi konusunu da bu duruma eklediğimizde TBMM'nin istisna kapsamındaki antlaşmalar konusunda yeterli bilgi sahibi olmadığından,

⁹⁴ O. HOOD PHILLIPS, Paul JACKSON, *Constitutional and Administrative Law*, Yedinci Baskı, Sweet&Maxwell, London, 1987, s. 287, Nakleden: Kemal GÖZLER, "Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56, No 2, Nisan-Haziran 2001, s.73.

⁹⁵ Joseph BARTHÉLEMY, Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, s. 828, Nakleden: GÖZLER, agm., s. 73.

⁹⁶ GÖZLER, agm., s. 73.

⁹⁷ SOYSAL, *Dış Politika ve Parlamento*, s. 212.

bu kategorideki andlaşmaların etkin ve verimli siyasi denetiminin gerçekleştirilebildiği söylenemez.

TBMM'nin bir yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna antlaşmaya taraf olunması konusunda yetki vermesi, ilk bakışta TBMM'nin verdiği yetkiye dayanılarak yapıldığından bahisle bunun Anayasaya uygun olduğu söylenebilir. Ancak, bu yetkinin sınırlarının tayini konusunda TBMM'nin bilgi sahibi bile olmaması bu kapsamdaki antlaşmaların denetimini adeta imkânsız hale getirmektedir. Bu bağlamda 90. maddedeki yetkinin son derece geniş yorumlanması ve uygulamanın da bu yönde olması, Anayasanın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemeyeceği ilkesine aykırı olabilir.⁹⁸

İstisna kapsamındaki antlaşmaların belirlenmesi konusunun tamamen yürütme organına bırakılması hükümete bir bakıma istediği andlaşmaları TBMM'nin denetiminden kaçırma imkânı vermektedir. Özellikle, imzalanmış antlaşmaların hangi kategoriye girdiği konusunda TBMM'nin etkili olabileceği bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Mevcut mekanizmanın sağladığı kolaylığa dayanarak hükümetler çok önemli bazı antlaşmaları TBMM'nin önüne getirmeden yapabilmekteyken, istisna kapsamındaki andlaşmaların uygun bulunduğu kanun tasarılarını TBMM'ye göndererek TBMM'yi usûlî işlemlere boğmaktadır. Haklı olarak, uygun bulma kanunu mecburiyetinden kaçınmak isteyen hükümetlerin denetlenmesi noktasında TBMM yetkisini kısıkanç bir şekilde kullanmadıkça, Anayasa hükmünün anlamının olmayacağı belirtilmiştir.⁹⁹

İstisna kapsamındaki antlaşmaların sınırı, Anayasanın 90. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülmüştür. Buna göre, Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmanın yapılmasında uygun bulma kanunu usûlü uygulanacaktır. Ancak hangi tür andlaşmaların Türk kanunlarına değişiklik getirdiği konusunda yeterli düzeyde çalışma yapılmadığı gibi antlaşmaların hangi kategoriye girdiğinin tespitinde herhangi bir düzenlemenin olmaması Anayasanın ilgili hükmünün bürokrat ve hükümetin insafına bırakıldığı anlamına gelmektedir. Anayasa koyucu herhalde Türk kanunlarına değişiklik getiren antlaşmaları önemli addederek bunların TBMM'den geçirilmesini öngörmesine rağmen, bu yolun tespitinin yürütmeye bırakılması işin mahiyeti ile bağdaşmamaktadır. Andlaşmanın

⁹⁸ BAŞLAR, agm., s. 287.

⁹⁹ SOYSAL, Dış Politika ve Parlamento, s. 213.

Türk kanunlarına değişiklik getirip getirmediğinin tespiti yürütme organına bırakılacaksa da Türk kanunlarına değişiklik getirme hususunun bir kanun ile açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

SONUÇ

Parlamerter hükümet sistemlerinde dış politikanın belirlenmesi ve yürütülmesi, diğer hükümet sistemlerine göre daha fazla yürütme organı odaklıdır. Genellikle parlamerter sistemlerde, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerin aksine, yürütme organından bağımsız politika belirlenmesi ve parlamentonun inisiyatif alması güçtür. Bunda parlamerter sistemlerin temel özelliklerinden biri olan yürütme organının yasamadan kaynaklanması etkilidir. Ayrıca dış politika konusunun hangi sistem olursa olsun işin doğası gereği, yürütme organı tarafından belirlendiğini ve yürütüldüğünü unutmamak gerekir.

Parlamerter sistemler, dış politika konusundaki avantajlı olmayan konumunu dış politikanın parlamento denetimi ile aşmaya çalışmıştır. Ancak parlamerter sistemlerde yürütme organının yasama organının çoğunluğu tarafından fiilen ve hukuken desteklenmesi zorunluluğu yürütme ve yasama organlarının aynileşmesine ve bütünleşmesine yol açmıştır. Özellikle katı parti disiplini de söz konusu parametrelere eklediğimizde dış politikanın denetimini sağlamak büyük ölçüde zorlaşmaktadır.

Parlamerter sistemin benimsendiği Türkiye’de de parlamerter sistemin dış politikanın denetlenmesi konusunda yapısal sorunları bulunmaktadır. Ayrıca katı parti disiplininin de olması, dış politikanın TBMM tarafından denetlenmesi konusunda ilk bakışta dahi olumlu olmayan durumu göstermektedir. Buna ilaveten demokratik kültürün yerleşmemesi de bu denetimin nasıl gerçekleştirildiğini göstermektedir. Örneğin Dışişleri Bakanlığının bütçesinin görüşmelerinde Dışişleri Bakanının soru-cevap faslında hiçbir soruya cevap vermeyerek sorulara yazılı cevap vereceğini belirtmesi¹⁰⁰ ve bu konuda da hiçbir siyasi denetim mekanizmasının işletil(e)memesi parlamento denetimi konusunda yerleşmiş demokratik kültürün önemini göstermektedir.

Anayasanın 90. maddesinin birinci fıkrası kapsamında onaylanmaları için uygun bulma kanunu gereken antlaşmalara ilişkin kanun tasarılarının

¹⁰⁰ www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b035m.htm (Erişim Tarihi: 30.11.2010)

komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde yeterli etkinliğin sağlandığı söylenemez. Öncelikle TBMM'nin 90. madde bağlamında imzalanan antlaşmaların hangi kategoriye girdiğinin tespitinde bir etkisinin olmaması, yürütme organına denetimden kaçabilme konusunda büyük esneklik sağlamaktadır. Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde uygun bulma kanunu tasarıları üzerinde pek te konu ile ilgili müzakere yapılmadan tasarılar büyük ölçüde kitleler halinde kanunlaştırılmaktadır. Halbuki uluslararası antlaşmaların denetiminde sadece siyasi denetimin benimsenmesi sebebi ile görüşmeler esnasında özellikle anayasaya uygunluk denetimi konusunda daha hassas olunması gerekirken, uygun bulma kanunu tasarılarının usûlen TBMM'ye geldiği yönünde kanaat oluşması ve bu sebeple de bunların büyük kısmının adeta otomatik olarak kabul edilmesi, söz konusu denetimin yeterli olmadığını göstermektedir.

90. maddenin ikinci fıkrası uyarınca Bakanlar Kurulunca yürürlüğe girmelerinden itibaren iki ay içerisinde TBMM'nin bilgisine sunulması gereken antlaşmalara 1982 Anayasası döneminde rastlanmamaktadır. Özellikle bu fıkra kapsamına giren antlaşmaların 90. maddenin üçüncü fıkrasında öngörülen yetki kanunlarına dayanılarak yapılabilmesi, ikinci fıkrayı kullanılmaz hale getirmiştir.

350

90. maddenin üçüncü fıkrasında bir uluslararası antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmalar düzenlenmiştir. TBMM birçok kanunla yürütme organına çeşitli konularda antlaşmaların onaylanması yetkisi vermiştir. Her ne kadar yetki TBMM tarafından verilmiş olsa da, bir defa yetki verildikten sonra konu tamamen yürütme organına bırakılmaktadır. Verilen yetkiler bağlamında hangi andlaşmaların yapıldığı konusunda yürütme organının TBMM'ye bilgi vermemesi ve bazı andlaşmaların Resmi Gazete'de yayımlanmadan yürürlüğe girmesi, bu andlaşmaların siyasi denetimini güçleştirmektedir.

Anayasanın 90. maddesinde öngörülen uluslararası antlaşmaların onaylanması sistemi yürütme eksenli bir yapı benimsemiştir. Bu yapı, antlaşmaların TBMM'nin denetiminden kaçırılmasına imkân vermektedir. Özellikle antlaşmaların anayasallık denetiminin TBMM'ye bırakılması da dikkate alındığında, mevcut sistem parlamento denetimi konusunda ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Bu bağlamda devamlı gündemde olan anayasa değişikliklerinde özellikle uluslararası antlaşmaların anayasaya uygunluğunun sağlanması konusunda önleyici anayasa yargısının öngörülmesi yönünde düzenleme yapılması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

AKİPEK, Serap, “Türk Mevzuatının Onaylanan Uluslararası Antlaşmalar ile Uyumlaştırılması Sorunu”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 48/1-4, 1999, s. 15-22.

BAŞLAR, Kemal, “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan**, 24/1-2, 2004, s. 279-336.

BARTHÉLEMY, Joseph, DUEZ, Paul, **Traité de droit constitutionnel**, Dalloz, Paris, 1933.

BİLGE, Suat, “Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Anlaşmaların Akdi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXII, No. 2, s. 97 – 147.

ÇELİK, Edip F., **Milletlerarası Hukuk**, Birinci Cilt, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 2768, Hukuk Fakültesi No: 624, Yenilenmiş Dördüncü Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

ÇİNAR, Ahmet, **Uluslararası Anlaşmaların Onaylanmasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Rolü ve Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülke Örnekleri**, TBMM Genel Sekreterliği Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Eylül 2007.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi.

GÖZLER, Kemal, “Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 56, No 2, Nisan-Haziran 2001, s.71-101.

İZGİ, Ömer; GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, TBMM Basımevi, Ankara, 2002.

KILIÇÇI, Sedat, **Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 240, Başnur Matbaası, Ankara, 1968.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi.

ÖZBUDUN, Ergun “1961 T.C. Anayasasına Göre Andlaşmaların Onaylanması”, **Prof.Dr. Ahmet Şükrü Esmer’e Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 468, Ankara, 1981, s. 209-228.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

ÖZMAN, M. Aydoğan, **Milletlerarası Anlaşmalarda Çekinceler (İhtirazî Kayıtlar)**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, 1. Kitap, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, 14. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007.

SOYSAL, Mümtaz, “Uluslararası Andlaşmalar Konusunda Anayasa Yargısı”, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg14/mumtazsoysal.pdf (Erişim Tarihi: 27.4.2010)

SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento (Dış Politika Alanındaki Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 183-165, Ankara, 1964.

Spanish Constitution and Standing Orders of the Senate, General Secretariat of the Senate, Madrid, 2002.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi.

TOLUNER, Sevin, **Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 418, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1973.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kavanin Mecmuası.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi.

“**Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası**”, www.alomaliye.com/ilo_anayasasi.htm (Erişim Tarihi: 28.4.2010).