

Milletlerarası Andlaşmalardan Çekilme Yetkisi*

Ergun Özbudun
9 Haziran 2022

Sayın Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın İstanbul Sözleşmesi'nden tek taraflı iradesi ile çekilmesi, yurt içinde olduğu kadar yurt dışında da ciddi hukukî tartışmalara yol açmıştır. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, 22 Nisan 2021 tarihli kararında, bu "örneği görülmemiş" çekilmenin yarattığı tartışmalara dikkati çekmiş ve Venedik Komisyonu'ndan bu konuda karşılaştırmalı bir çalışma yapmasını istemiştir. Bu çalışma, 90 sayfalık çok ayrıntılı bir rapor halinde Komisyon'un 18-19 Mart 2022 tarihli genel kurul toplantısında kabul edilmiştir. Raporun başlığı, "Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması ve Bunlardan Çekilmeye İlişkin İç Hukuk Yöntemleri Hakkında Rapor"dur [Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties, CDL-AD (2022) 001, Opinion No. 1045/2021].

Komisyon bu çalışmaya Avrupa Konseyi üyesi 47 ülke ile Konsey üyesi olmadığı halde Venedik Komisyonu üyesi olan 17 devleti dâhil etmiştir. Bu ülkelerin hepsinde andlaşmaların onaylanması konusunda parlamentolara belli bir yetki tanınmıştır. Çekilme konusunda da Konsey üyesi devletlerin çoğunluğu (29 devlet) parlamentoya yetki tanımakta, 18 devlette ise böyle bir yetki tanınmamaktadır. Komisyon, üye devletlerin sahip olduğu hükümet sistemlerinin bu konuda bir fark yaratıp yaratmadığını da araştırmıştır. 47 üye devletten 28'i parlamenter sistemle, 19'u başkanlık veya yarı-başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Zannedilebileceğinin aksine, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde de parlamentonun yetkisi daha sınırlı değildir. Bu 19 ülkenin beşinde parlamentonun onayı sadece onay işlemi için arandığı halde, 14'ünde bu onay, hem onaylanma hem çekilme için aranmaktadır. Komisyon, bu sistemlerden ilkinde "asimetrik model", ikincisine "simetrik model" adını vermektedir. Nihayet Komisyon, daha yeni anayasalarda parlamentonun rolünün daha güçlü olduğu yönünde bir eğilim de tespit etmiştir (s. 5-6, 29, 73-74).

Simetrik ve Asimetrik Modeller

Ülkelerin simetrik ya da asimetrik modellerden hangisini benimsediği genellikle anayasalarında veya kanunlarında belirtilmiştir. Raporda Türkiye, bu konuda anayasasında veya kanunlarında açık bir hüküm olmadığı gerekçesiyle, asimetrik devletler kategorisine dâhil edilmiştir. Ancak aynı gerekçeyle asimetrik ülkeler arasında sayılan Almanya, Portekiz ve Birleşik Krallık'ın durumunda olduğu gibi, bu nitelendirme bazı akademisyenlerce eleştirilmiş ve çekilmenin de parlamentonun onayına bağlı olduğunun zımnen kabul edilmiş bulunduğu savunulmuştur (s. 25-26).

Komisyon, simetrik modelin demokrasi ve hukuk devleti gereklerine daha uygun olduğu ve uluslararası anayasa yapımı sürecinde giderek rağbet gördüğü kanısında olmakla birlikte, bunun henüz teamüli ve bölgesel bir uluslararası hukuk kuralı sayılamayacağı sonucuna varmıştır. Dolayısıyla bu konuda üye devletlerin takdir yetkisi mevcuttur (s. 76-77). Bir ülkede bu sistemlerden hangisinin benimsendiğini anlamak için, o ülkenin ilgili iç hukuk düzenlemelerinin incelenmesi gerekir.

Türk Hukuk Sistemi

Türk hukuk sistemi açısından sorun, hiçbir tartışmaya yer bırakmayacak derecede açıktır. Anayasamızın 87'nci maddesine göre, "milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak" TBMM'nin görev ve yetkileri arasındadır. Gene Anayasamızın 90'ıncı maddesinin ilk fıkrasına göre, "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır." Aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları, tali önemdeki birtakım andlaşmaları, neler olduklarını da tasrih ederek, bu kuralın dışında bırakmıştır. Dördüncü fıkraya göre ise, "Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü

andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.” İstanbul Sözleşmesi de bu hükümlere uygun olarak, TBMM’ce bir kanunla uygun bulunduktan sonra onaylanmıştır.

Bu hükümlerle, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamayı Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayan Anayasanın 104’üncü maddesi arasında bir çelişki olup olmadığı sorusu akla gelebilir. Ancak kesinlikle böyle bir çelişki yoktur. Cumhurbaşkanının onay yetkisi, ona Devletin temsilcisi olma sıfatıyla tanınmış tamamen törensel bir yetkidir. Cumhurbaşkanının, TBMM’ce uygun bulunması gerektiği halde uygun bulunmamış bir andlaşmayı onaylama yetkisi kesinlikle yoktur.

Görülüyor ki, 90’ıncı madde andlaşmalardan çekilme konusunda herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. Ancak kamu hukukunun temel bir ilkesi, yetkide ve usulde paralelliktir. Dolayısıyla, onaylanması TBMM’ce uygun bulunma şartına bağlanmış bir andlaşmadan çekilmek de ancak TBMM’nin bunu uygun bulmasıyla mümkün olabilir. Aksi, açık bir Anayasaya aykırılık oluşturur.

Son olarak, Cumhurbaşkanının bir andlaşmadan çekilmesinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi içinde düşünülüp düşünülemediği tartışılabilir. 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda geniş bir kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Ancak değişik 104’üncü madde, bu kararnamelere kanunların altında bir konum vermektedir. Nitekim münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen veya kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümlerin bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı, TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz kalacağı bu maddede açıkça belirtilmiştir. Oysa Anayasanın 90’ıncı maddesine göre (f. 5) “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.” Dolayısıyla İstanbul Sözleşmesi’nden çekilmek, Cumhurbaşkanının tek taraflı iradesiyle bir kanunun yürürlükten kaldırılması sonucunu doğurmaktadır. Bunun da açık bir Anayasaya aykırılık teşkil ettiğinde kuşku yoktur.

15 Temmuz 2018 tarihli 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3’üncü maddesinin ilk fıkrasıyla Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin de Anayasaya aykırı olduğunu hatırlatmak gerekir. Bu hüküm, Cumhurbaşkanı kararıyla milletlerarası andlaşmaların sona erdirilebileceğini düzenlemektedir. Anayasanın 90’ıncı maddesinin beşinci fıkrası karşısında milletlerarası bir andlaşmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle çekilmek ne ölçüde Anayasaya aykırıysa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sunduğu bir yetkiyle milletlerarası bir andlaşmayı Cumhurbaşkanı kararı yoluyla sona erdirmek de aynı ölçüde Anayasaya aykırıdır. Bütün bu gerekçelerle Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin İstanbul Sözleşmesi’nden çekildiğini beyan eden 19 Mart 2021 tarihli 3718 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı Anayasaya aykırıdır.

* Bu yazı, <https://www.perspektif.online/milletlerarası-andlaşmalardan-çekilme-yetkisi/> linkinden alınmıştır.